

LA POBLACIÓN
EN EL DESARROLLO
CONTEMPORÁNEO
DE MÉXICO

Francisco Alba y Gustavo Cabrera
Compiladores

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS
Y DE DESARROLLO URBANO



EL COLEGIO DE MÉXICO

ÍNDICE

Presentación	9
--------------	---

PRIMERA PARTE

LOS FACTORES DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO

<i>Manuel Ordorica Mellado</i>	
Evolución demográfica y estudios de población en México	29
<i>José B. Morelos</i>	
La mortalidad en México: hechos y consensos	53
<i>Susana Lerner y André Quesnel</i>	
Instituciones y reproducción. Hacia una interpretación del papel de las instituciones en la regulación de la fecundidad en México	85
<i>Rodolfo Corona</i>	
Características de la migración de mexicanos a Estados Unidos	119
<i>José Gómez de León Cruces</i>	
Comentarios	147

SEGUNDA PARTE

TRANSFORMACIONES EN EL MUNDO RURAL Y URBANO

<i>Crescencio Ruiz Chiapetto</i>	
Hacia un país urbano	159
<i>Alfonso Sandoval Arriaga</i>	
Algunas reflexiones sobre las transformaciones del sector rural y su relación con la dinámica poblacional	183
<i>José Luis Lezama</i>	
Organizaciones urbanopopulares y transformaciones urbanas	201
<i>Boris Graizbord</i>	
Comentarios	221

Portada de Mónica Diez Martínez
Ilustración de Tomás Gómez Robledo,
Gente, acrílico sobre papel, 1993

Primera edición, 1994

D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0585-5

Impreso en México / *Printed in Mexico*

TERCERA PARTE

ASPECTOS DEMOGRÁFICOS DE LA HETEROGENEIDAD NACIONAL

<i>Raúl Béjar Navarro y Héctor H. Hernández Bringas</i>	
Desigualdad social y población	229
<i>Brígida García y Orlandina de Oliveira</i>	
Trabajo y familia en la investigación sociodemográfica de México	251
<i>Humberto Muñoz García y Ma. Herlinda Suárez Zozaya</i>	
El sistema educativo mexicano: una visión de largo plazo	281
<i>Raúl Benítez Zenteno</i>	
Población y derechos humanos: planteamientos y situaciones	301
<i>Claudio Stern</i>	
Comentarios	309

CUARTA PARTE

CONCEPCIONES Y POLÍTICAS ANTE EL CAMBIO POBLACIONAL

<i>Francisco Alba</i>	
El pensamiento mexicano sobre población y desarrollo (1965-1990)	323
<i>Gustavo Cabrera Acevedo</i>	
El Estado mexicano y las políticas de población	345
<i>Carmen A. Miró</i>	
El debate latinoamericano sobre población y desarrollo	371
<i>Harley L. Browning y Joseph E. Potter</i>	
Los estudios de la población mexicana: una visión exterior	383
<i>María Eugenia Zavala de Cosío</i>	
Comentarios	399

PRESENTACIÓN

El presente volumen tiene su origen en un seminario organizado por el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano con motivo del Cincuenta Aniversario de El Colegio de México, institución de la que es parte integrante desde 1964, inicialmente como Centro de Estudios Económicos y Demográficos. El título del seminario en el que se presentaron los trabajos compilados en este volumen, "50 años: la población en el desarrollo de México",¹ recoge la convicción del comité organizador —compuesto por Francisco Alba, Gustavo Cabrera y José B. Morelos, al momento director del Centro— de que en el medio siglo que antecede al año de 1990, el cambio demográfico ha sido uno de los fenómenos que ha transformado más profundamente la economía y sociedad de nuestro país. Pareció casi natural, en consecuencia, que el seminario se orientara a realizar una apreciación de lo acontecido en este medio siglo, no sólo en el terreno de los hechos demográficos y de los instrumentos y concepciones para medirlos y entenderlos sino también en el terreno de las posiciones y reacciones con las que la sociedad y sus instituciones respondieron ante dichos cambios.

El comportamiento y características de la población mexicana han captado la atención de estudiosos y gobernantes, nacionales y extranjeros, en momentos diversos de la historia de nuestro país. El poblamiento del territorio fue una preocupación constante durante todo el siglo xix. Al abrirse el siglo xx, con la Revolución mexicana, el país transitó por nuevos derroteros para consolidar su propia identidad y darse un lugar en la comunidad de naciones. La vitalidad del factor demográfico formaba parte de esa estrategia de consolidación nacional. En retrospectiva, resulta fácil observar que ya hacia 1940 se habían sentado las bases que permitirían alcanzar con rapidez los objetivos demográficos apenas vislumbrados tan sólo pocos años antes. El anhelo de quienes en el pasado habían querido un país demográficamente fuerte, en el sentido de

¹ El seminario se llevó a cabo los días 3 y 4 de diciembre de 1990.

contar con una población numerosa y creciente, estaba en vías de cumplirse. Obviamente esta evolución demográfica, que comenzó a transformar al país, venía acompañada por nuevos retos. Creemos que la nación sorteó bien las presiones demográficas emergentes. Sin embargo, ante las circunstancias cambiantes del desarrollo nacional, la idea que se tenía sobre el papel de la población debió ser sometida a escrutinio y ajustada en el camino. Fue así como los años setenta fueron testigos de cambios significativos en las realidades, los conceptos y las políticas en materia de población. La orientación asumida conserva su actualidad en estos momentos en que el país redefine sus relaciones con el exterior en el contexto de la globalización económica de fines del siglo.

En 1990, México atravesó por una etapa de profunda transformación, aunque en un contexto demográfico y económico muy diferente al prevaleciente hace cincuenta años. Hemos dejado atrás muchas cosas, pero no todo lo que éramos (tampoco tenemos por qué dejarlo todo). El proceso de cambio en modo alguno ha concluido. Desde fines de los años sesenta se extendió el convencimiento de que el país requería de ajustes económico, político y social. Transitamos en la actualidad a través de manifestaciones elocuentes de que el proceso de ajuste terminó por ser muy severo y de que nuestro proyecto como nación moderna está todavía en formación. Todos los días se llenan de ecos sobre hechos y discusiones acerca de la inserción de nuestra economía en la del mundo, las formas de representación y participación ciudadana en la conducción de los asuntos públicos y la fortaleza de nuestra herencia cultural, abierta al mundo para enriquecerse y enriquecer la cultura mundial. La población mexicana de hoy, producto de medio siglo de transición demográfica y de transformación económica y social, es símbolo de identidad nacional en un mundo crecientemente global.

Es probable que la transición demográfica se hubiera iniciado hace cincuenta años, pero ciertamente no ha concluido. En este medio siglo no hay variable de población que no haya sufrido cambios importantes, ni relaciones entre la demografía y su entorno que no hayan sido trastocadas. Aunque los niveles de mortalidad no son tan bajos como sería deseable, dados los avances del conocimiento en medicina y salud pública, son muy inferiores a los

que prevalecían hace medio siglo. Ahora se vive más y se muere por causas distintas. La fecundidad tampoco muestra el comportamiento que solía exhibir en el pasado reciente cuando una prole numerosa dictaba ritmos e historias de vida. En la actualidad, aunque siguen vigorosos ciertos valores familiares tradicionales, las familias ya no giran sólo alrededor de los hijos. El trabajo fuera del hogar es ya uno de los nuevos ejes de organización familiar.

La movilidad geográfica, ocupacional y social de la población dentro y fuera de las fronteras nacionales ha sido una constante en nuestra historia contemporánea. Como efecto de esta movilidad, el campo no es más el paisaje cotidiano de la mayoría de los mexicanos. Las amenidades y las desdichas urbanas cada día le tocan en suerte a un mayor número de compatriotas. Nacer y morir bajo el mismo cielo no es ya destino único y obligado. El serrano conoce el valle, el sureño conoce el norte, el habitante del altiplano desciende a la costa. La línea fronteriza no es infranqueable para un buen número de mexicanos. Para algunos de manera temporal, para otros de manera definitiva, otro suelo se ha vuelto también su patria. A la vez, el suelo nacional se enriquece con quienes no nacieron aquí. A los osados de antaño que venían sobre todo de los viejos mundos se unen, en tiempos más recientes, desplazados, perseguidos y simples ciudadanos de los países más diversos, si bien ante todo de los situados al sur de la frontera.

En medio siglo, el país ha más que cuadruplicado su población; de menos de veinte a más de ochenta millones. La multiplicación de la población que en el pasado era tarea de siglos, aquí ocurrió vertiginosamente. En lo económico, el cambio también ha procedido a gran velocidad. La industria y los servicios modernos dan ocupación a la mayoría de la población trabajadora, mientras que hace apenas cincuenta años las faenas y los quehaceres agrícolas eran la actividad mayoritaria. Desde el punto de vista social, muchos se han adaptado al cambio, lo han incorporado y hecho suyo; pero un número nada despreciable de mexicanos se encuentra rezagado, ha sido dejado de lado, incluso algunos han sido atropellados en sus derechos y formas de vida. Tanto el cambio en las pautas demográficas como en el bienestar económico han sido y continúan siendo muy desiguales. La forma en que las nuevas pautas sociales se incorporan y los nuevos conocimientos se

absorben no tiene entre todos los grupos de la población el mismo conjunto de determinantes ni es igual el grado de rendimientos. Los patrones de renovación de la familia no son similares para todos, como tampoco lo es la capacidad de adaptación a un entorno económico cambiante.

Pasar revista a la realidad demográfica del país, a los aportes de quienes se han interesado en su problemática y a las posiciones y políticas que han enmarcado su desarrollo es el objetivo de las colaboraciones del presente volumen. La revisión del estado del conocimiento sobre la población en el desarrollo de México en los últimos cincuenta años se ordena en cuatro partes. En la primera se cubre la evolución de las variables demográficas convencionales y de los factores asociados. Se parte de la idea de que el conocimiento de la realidad demográfica suele ir de la mano de los métodos utilizados para descubrirla. Una visión general de la evolución demográfica del país, y de cómo ésta ha sido estudiada, antecede la reseña de las trayectorias de la mortalidad, la fecundidad y la migración internacional, que son las variables que conjuntamente explican dicha evolución. En la segunda parte se describe la marcha del país hacia una sociedad urbana; marcha inconclusa cuyo saldo hasta el presente es el de haber transitado hacia posiciones extremas. Por un lado, se mantiene una ruralidad dispersa y ubicua y, por otro, se genera una urbanización concentrada y tenue. Una diferenciación acentuada marca, así, los cincuenta años de transición urbana.

El tema de la diferenciación demográfico-espacial se complementa, en la tercera parte, con trabajos que analizan la profunda heterogeneidad que ha existido al interior de cortes sectoriales y sociodemográficos a lo largo del proceso de desarrollo mexicano. La proverbial desigualdad social se reproduce en el mundo de la familia, del trabajo, de la educación y de los derechos humanos; mundos todos ellos en los que los avances no se dan de forma unilineal. En la cuarta y última parte se estudian las concepciones y políticas ante el cambio poblacional. En consecuencia, es la historia de la política de población. Se observa cómo ésta no se da en función de sí misma, sino en relación con otros objetivos de la sociedad, con las visiones del mundo en general y con las perspectivas sobre desarrollo (no sólo económico, sino cultural y geopolí-

tico) que en particular privan en el entorno regional. Las colaboraciones de esta parte sitúan las posiciones nacionales en el contexto de las internacionales y latinoamericanas. El papel de la dinámica demográfica como promotora del desarrollo termina por supeditarse a los imperativos del desarrollo, posición esta última dentro de la que paradójicamente lo demográfico pierde su carácter instrumental.

El presente volumen incluye todos los trabajos presentados en el seminario, si bien en versiones revisadas. Se conservó la estructura del seminario en cuatro partes (sesiones) a fin de incluir al final de cada una de ellas un comentario al conjunto de trabajos correspondiente. Tanto los trabajos como los comentarios guardan en algunos pasajes ciertos rasgos de la espontaneidad propia de este tipo de evento. Dado que los trabajos aquí presentados son, en general, revisiones temáticas de la literatura existente, se prefirió conservar la forma y periodización escogida por cada autor, aunque ello pudiera dar lugar a traslapes no siempre congruentes entre las apreciaciones respectivas. En este sentido esperamos que la presente publicación sea punto de partida de esfuerzos ulteriores para una más completa y significativa sistematización en este campo. Se hace a continuación una breve presentación del contenido de los quince trabajos.

En la primera parte del volumen, que aborda los factores del cambio demográfico, se incluyen los trabajos de Manuel Ordorica, José B. Morelos, Susana Lerner y André Quesnel y Rodolfo Corona. La exposición de Ordorica presenta un esquema general de la evolución demográfica, mientras que las otras tres se concentran en las variables de mortalidad, fecundidad y migración internacional, respectivamente.

Ordorica propone cinco periodos, que se hacen coincidir con la década correspondiente, para caracterizar la evolución demográfica. El primero, de los años cuarenta, refleja las preocupaciones anteriores sobre el bajo crecimiento demográfico y la escasez de población. Sin embargo, a lo largo de esta década se observa un descenso acelerado de la mortalidad, lo que se traduce en una rápida aceleración del crecimiento de la población. En el segundo, este crecimiento de la población se contempló en forma optimista. Hacia el final de la década de los cincuenta comenzaron a hacerse

proyecciones sobre el crecimiento de la población. En el tercero, la institucionalización de la investigación demográfica se da en medio de una polarización de posiciones respecto a la conveniencia o no de un elevado crecimiento de la población. La investigación demográfica se orientó a la sistematización rigurosa, produciéndose estudios sobre los componentes del cambio demográfico y su vinculación con el proceso de desarrollo. En el cuarto periodo existe un auge de información demográfica, asociado, en parte, a la creación del Consejo Nacional de Población, instancia encargada de normar la política de población. Las encuestas nacionales de fecundidad que se llevaron a cabo alentaron la investigación sobre la calidad y cobertura de la información. En el quinto, la década de los ochenta, la evaluación del impacto de las nuevas políticas de población se manifiesta tanto en un incremento en la generación de información (vía encuestas) como en la multiplicación de los estudios demográficos en campos cada vez más específicos y para ámbitos regionales determinados.

Ordorica, en su balance, considera que si bien se han dado grandes avances en investigación, aún se tiene un rezago en la evaluación de la información generada y por tanto continúa la necesidad de conciliar información; además establece que son insuficientes los avances en la construcción de metodologías y modelos explicativos de los fenómenos poblacionales del país.

En el ámbito de las variables componentes del cambio demográfico, Morelos analiza el comportamiento de la mortalidad general en México, destacando los hallazgos ocurridos en el perfil epidemiológico e identificando los posibles factores que dan cuenta de las variaciones intertemporales. Con base en los cambios observados en las esperanzas de vida temporarias referidas a distintos periodos del ciclo vital, se establecen las fases por las que ha transcurrido la transición de la mortalidad. Morelos señala que la fase de lento descenso de la mortalidad se inicia durante el porfiriato y no en los años veinte y treinta; que la etapa de ganancias extraordinarias se inicia en los treinta y culmina, según sea el indicador que se utilice, en los cincuenta o los sesenta, con una etapa de descenso moderado de la mortalidad que se proyecta hacia el futuro. Morelos justifica esta afirmación apoyado en que las esperanzas de vida temporarias en las distintas etapas del ciclo

vital se están aproximando a su valor máximo posible, las muertes violentas y las de tipo degenerativo predominan en la estructura de la mortalidad por causas y el gradual envejecimiento de la población. Morelos considera que las carencias en el campo de la mortalidad se dan, en particular, en el conocimiento sobre los determinantes y los diferenciales por edad y sexo y según las distintas características socioeconómicas y geográficas de la población, lo que limita el análisis comparativo de este componente demográfico a lo largo del tiempo.

Lerner y Quesnel visualizan la fecundidad en el contexto de la reproducción demográfica y sostienen que el análisis del cambio en el comportamiento reproductivo debe tomar en cuenta la influencia de determinadas instituciones frente a la familia. Entre los factores institucionales que mencionan se encuentran el Estado, los agentes comunitarios, las modificaciones de valores, normas, prácticas y acciones. Las formas y los campos de influencia de las instituciones tienen con frecuencia un carácter contradictorio y conflictivo. A partir de los resultados de la investigación realizada en diversos contextos rurales, Lerner y Quesnel concluyen que las instituciones de salud pública han integrado a sus programas la posición gubernamental de frenar el crecimiento de la población. Llamam la atención sobre la difusión de los ideales de la procreación definidos por el programa de planificación familiar y sobre el hecho de que las mujeres los hayan interiorizado, aun cuando su práctica todavía sea diferente. Los agentes médicos, según los autores, han coadyuvado a legitimar la planificación familiar y, sobre todo, han posibilitado su difusión más eficiente. La formalización de una demanda de medios anticonceptivos, así como la legitimación de dicho programa, no hubieran sido posibles sin la articulación ideológica y la infraestructura de las instituciones de salud pública.

Al tratar el tema de la migración internacional, Corona señala que el rasgo más relevante es el de la migración de mexicanos a Estados Unidos de América. En el periodo más reciente, posterior a 1964, la caracterización de los migrantes suele referirse a los indocumentados. Corona observa que las caracterizaciones varían sensiblemente dependiendo de la fuente de datos empleada, de los lugares del levantamiento y de las épocas objeto de estudio. Aún

no se han deslindado las variaciones atribuibles al uso de distintas fuentes de datos y a las diversas definiciones, de las variaciones imputables al propio comportamiento del fenómeno. Durante los ochenta, dada la crisis vivida en México, la consolidación de las redes migratorias, la creciente diferencia salarial y los cambios legislativos para el control de la migración, cabría esperar cambios en las características de este flujo. Los resultados hasta ahora disponibles apuntan a que la migración se tornó un fenómeno más heterogéneo y complejo. Si bien en la magnitud del flujo migratorio se han encontrado las mismas variaciones cíclicas de años precedentes, el número de indocumentados parece incrementarse, al menos en el componente de aquellos que cruzan la frontera por primera vez, muchos de ellos residentes en áreas sin largos antecedentes migratorios. Por lo demás, el origen geográfico de los migrantes es más disperso y crecientemente urbano, la participación femenina es mayor y la relación entre la migración internacional y la interna es más estrecha. Sin embargo, Corona considera que estos cambios deben considerarse todavía como preliminares y sujetos a validación.

En la segunda parte, sobre el tránsito del México rural al urbano y las transformaciones en ambos mundos, Crescencio Ruiz Chiapetto se ocupa del proceso mismo de la transición urbana, mientras que los cambios en el mundo rural son tratados por Alfonso Sandoval y los acaecidos en el urbano por José Luis Lezama. Por prejuicios de claridad cartesiana se habla de dos mundos, aunque sabemos muy bien que a la aparente nitidez de la división geográfica corresponde un irregular y ambiguo *continuum* social. En todo caso la cambiante dimensión de los pesos demográficos, entre el rural y el urbano, está cargada de implicaciones sobre el comportamiento y la renovación poblacional del futuro.

Ruiz Chiapetto nos conduce de lleno a los debates sobre la última etapa de la transición urbana, planteándose si la fuerte tendencia a la concentración que acompañó la evolución urbana del país continúa en la actualidad o tiene ya visos de estarse frenando. De 1940 a 1970 se observó una intensa concentración de población. El sistema urbano nacional se caracteriza por la concentración de la población en un número relativamente pequeño de centros urbanos, sobresaliendo la concentración en la ciudad

de México, siendo éste un proceso que era visto positivamente. De 1970 a 1990 disminuyó la velocidad del crecimiento demográfico de la ciudad de México, o Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), tendencia acentuada por la crisis económica de los años ochenta, lo que condujo a pensar en el inicio de una transición urbana en la distribución de la población.

La información referente a la ZMCM en 1970 dio lugar a escenarios fatalistas sobre el futuro de la capital del país. La alta concentración poblacional e industrial era atribuida a las modalidades de la producción, por lo que se suponía que la tendencia a la centralización económica aumentaría con el tiempo. En oposición a esa visión, la teoría de la transición urbana supone cambios en los patrones migratorios que llevarían a una descentralización demográfica. Ruiz Chiapetto apoya esta visión alternativa señalando que de 1970 a 1990 la ciudad de México perdió su primacía de manera importante, la estructura urbana se mantuvo estable (las 20 ciudades principales del sistema urbano conservaron su lugar a lo largo del periodo) y se observó un crecimiento urbano escalonado y continuo. El autor califica de significativos estos cambios y los asocia a las nuevas modalidades de desarrollo económico a nivel regional y a la crisis económica resultante del modelo global. El autor considera que si bien es difícil formular una conclusión certera, parece existir una clara tendencia de desconcentración demográfica. En el futuro es de esperar un mayor número y tamaño de las ciudades que formarán la estructura urbana del país.

Sandoval parte del hecho de que en los últimos cincuenta años la sociedad mexicana ha transitado por un proceso caracterizado por una notable expansión demográfica y un desarrollo desigual y desfasado del campo y las ciudades, en el que el sector urbano se vio favorecido, en demérito del sector rural, especialmente de los grupos indígenas y de quienes viven en regiones marginadas. Así, la población rural, y los fenómenos que la afectan, presentan un rezago en su cambio demográfico en relación con la población urbana, caracterizándose por un descenso más lento de la fecundidad y la mortalidad. Como un primer acercamiento para conformar un marco analítico de interpretación de las transformaciones del sector rural y del cambio demográfico, Sandoval presenta un esquema que incorpora tres grandes rubros, que a su vez se

pueden descomponer en los siguientes puntos: la dinámica demográfica nacional; el volumen, crecimiento, estructura y distribución de la población, y las dinámicas económica, sociocultural, política y geográfica. Derivadas de estos elementos considera cuatro grandes áreas de interrelación: la dinámica demográfica rural-urbana; las instancias y procesos de mediación; las condiciones de vida en el campo, y los efectos, causalidades y condicionantes mutuos.

Lezama considera que del intenso proceso migratorio a las ciudades principales se provocaron fuertes desajustes en la relación entre medios de consumo colectivo y población. Ante el empobrecimiento de vastos sectores de la población urbana, se complicó la prestación y provisión de servicios, por lo que la gestión de los mismos se convirtió en fuente de problemas y conflictos urbanos. La agudización de los problemas urbanos y su transformación en conflictos se produjo a fines de los años sesenta, cuando la rápida urbanización implicó la politización de ciertos sectores de la población y los servicios urbanos se convirtieron en objetivo de reivindicación. En ese momento surgieron organizaciones cuyos propósitos fueron la defensa de los derechos de los miembros a la vivienda y a los servicios en general. Con la crisis económica se fue solidificando una conciencia de los problemas urbanos, no obstante las medidas tomadas por el gobierno para satisfacer las demandas de la población, cooptar las organizaciones reivindicativas o crear otras organizaciones "controladas" que compitieran por la clientela de las anteriores organizaciones urbanas "populares y ciudadanas".

Los sismos de 1985 que asolaron la ciudad de México se consideran un parteaguas tanto por las formas de organización urbana a que dieron lugar como por la respuesta del gobierno hacia estas organizaciones. Se observó un incremento en la capacidad organizativa de la población frente a la incapacidad estatal para satisfacer sus demandas. Sin embargo, los años siguientes mostraron un debilitamiento de las grandes organizaciones de base urbana surgidas antes y después del terremoto y, a la vez, un fortalecimiento de las vecinales que empezaron a trascender las demandas coyunturales al buscar objetivos más globales como seguridad pública, transporte, tenencia de la tierra y reducción de

la contaminación ambiental. El autor cree ver en la evolución de estas organizaciones una de las vías para la democratización de la sociedad.

En la tercera parte del presente volumen cuatro contribuciones tratan importantes aspectos demográficos relacionados con una heterogeneidad persistente que ha caracterizado al desarrollo nacional. La heterogeneidad parece ser un legado histórico de los sucesivos afanes de modernización en un país dividido desde su origen. La de Raúl Béjar y Héctor H. Hernández es una visión general sobre la desigualdad social mexicana y sus efectos sobre los fenómenos de población. La de Brígida García y Orlandina de Oliveira muestra la diversidad de condiciones mexicanas detrás del cambiante mundo del trabajo y de la familia. La contribución de Muñoz y Suárez analiza los cambios en la función homogeneizadora de la educación. La de Raúl Benítez señala las potenciales situaciones discriminatorias en materia de derechos humanos ante las diversidades cultural y social de la población mexicana.

Béjar y Hernández observan que aunque el crecimiento previo a los años setenta elevó en términos generales el bienestar en este país, las desigualdades sociales se han exacerbado. Dicha desigualdad, a su vez, ha entorpecido el cambio demográfico en México. Los autores contrastan los procesos de desarrollo y la dinámica demográfica, en tres momentos: la etapa desarrollista, los años setenta y la década perdida de los años ochenta. En el primero las dinámicas del crecimiento corrieron paralelas, si bien ello puede ser visto como una aparente inconsistencia. En el segundo coincide un quiebre histórico de la "tendencia demográfica", frenándose el crecimiento con el resquebrajamiento del modelo de desarrollo. En el tercero el empobrecimiento de la población coloca al fenómeno demográfico en una encrucijada; a pesar de que el empobrecimiento no parece detener el descenso sí parece afectar la intensidad del mismo.

A diferencia de las diversas periodizaciones de tipo más o menos consensual o convencional, el trabajo de García y Oliveira no procede por cortes cronológicos sino por las inflexiones en el tiempo del predominio de determinadas perspectivas analíticas en la investigación sobre trabajo y familia. Así, en una primera etapa, desde los años cincuenta hasta mediados de los setenta, los estu-

dios sobre mercados de trabajo se centran en el análisis de agregados de individuos. En esta perspectiva los rasgos familiares son condicionantes de las características individuales. En una segunda etapa la perspectiva dominante hace hincapié en el hogar o el grupo doméstico como unidad de análisis relevante para entender la presencia de distintos tipos de mano de obra en el mercado de trabajo, lo que permite captar diferentes estrategias familiares de supervivencia. Este tipo de análisis alcanzó su mayor desarrollo hacia fines de los setenta y principios de los ochenta.

En el presente resalta la creciente heterogeneidad de los mercados de trabajo ligada a la ampliación de los sectores no asalariados y a la expansión del trabajo femenino. Desde la perspectiva actualmente predominante, la unidad doméstica es considerada un ámbito que moldea la generación de las actividades económicas con base familiar, condiciona el trabajo femenino y se constituye en instancia de conflicto entre géneros y generaciones. De esta forma resaltan las múltiples condicionantes (contextuales, familiares e individuales) de la actividad económica. García y Oliveira señalan, sin embargo, que las tres perspectivas mencionadas mantienen una cierta presencia a lo largo de cincuenta años.

Muñoz y Suárez se refieren a la educación como factor de movilidad social de la población. En su trabajo analizan los cambios que ha tenido el sistema educativo mexicano, descollando la peculiar imbricación entre las tendencias propias del desarrollo de dicho sistema, las políticas aplicadas por los distintos gobiernos a los problemas educativos y a las situaciones económicas generales del país. El análisis de Muñoz y Suárez distingue tres etapas. En la primera, de 1940 hasta 1970, la urgencia de impulsar el proceso de industrialización llevó a un segundo plano la implementación de una política educativa de mediano y largo plazos, lo que generó un rezago del sistema educativo y la obsolescencia de sus estructuras, produciéndose, en última instancia, una pérdida del poder de movilidad social de la educación. En la segunda etapa, de 1970 a 1982, la reforma educativa jugó el papel de estrategia de estabilidad política y proyecto "modernizador". Sin embargo, los autores observan que ante el problema de la calidad de la educación, el credencialismo y el subempleo profesional, resurge el interés gubernamental por ligar la educación a las necesidades de la planta

productiva. En la tercera, de 1982 a 1988, la estrategia anticrisis aplicada a la educación disminuye el ritmo de expansión de la infraestructura instalada y mengua su mantenimiento, genera una baja considerable de los ingresos del magisterio y se agravan algunas de las deficiencias del sector educativo. Los impactos negativos de la crisis se agregan a la presión financiera que representa la satisfacción de una demanda educativa creciente debida a la inercia en el incremento de la población, a la mayor valoración educativa y a demandas anteriores insatisfechas. Ante una preparación inadecuada de los egresados y su vaga vinculación con la demanda, los años ochenta se tornan punto de inflexión de la relación educación y movilidad. Con el fin de vincular la educación al sistema productivo se auspician proyectos e intereses educativos del sector empresarial.

Al abordar la problemática del ejercicio y respeto a los derechos humanos —libertades individuales y públicas garantizadas por el Estado— en relación con temas de población, Benítez Zenteno señala que la universalidad de su cumplimiento se ve cuestionada en tanto la pobreza y las condiciones de desigualdad social afecten a partes tan amplias de la población, como es el caso actualmente. La pluralidad cultural, la coexistencia, conflictiva o no, de grupos religiosos y diferentes grupos étnicos, y la misma economía de mercado mundial afectan el ámbito de la moral, la étnica y los códigos de conducta diferenciales. Son múltiples las áreas poblacionales que están vinculadas con los derechos humanos y los valores referidos a la vida familiar, comunitaria y social. Entre estas áreas se encuentran la anticoncepción y la planificación familiar, el aborto, el aliento y desaliento en las políticas de fecundidad, la salud, incluyendo el tema del sida, las enfermedades terminales y la eutanasia. Benítez Zenteno observa que en la legislación mexicana el principio utilitario y el de justicia están bien plasmados. Sin embargo, considera que hace falta evaluar esta legislación considerando los cambios planteados por la crisis económica en cuanto al estancamiento sustantivo en las áreas sociales.

En la cuarta parte, sobre concepciones y políticas demográficas, se abordan las reacciones —incluida la modificación de las políticas públicas— ante el cambio demográfico. Francisco Alba reseña la evolución del pensamiento mexicano en materia de

población y desarrollo, mientras Gustavo Cabrera revisa la respuesta política del Estado al cambio demográfico. Carmen A. Miró, por su parte, analiza el debate latinoamericano sobre estos mismos tópicos, en tanto que Harley L. Browning y Joseph E. Potter con la calidez de un involucramiento personal dan cuenta del analítico, casi frío, escrutinio exterior ante la aparente falta de previsión nacional frente a las realidades demográficas del país y el ulterior entusiasmo por lo decidido de la corrección de la política demográfica.

El pensamiento mexicano había estado caracterizado hasta mediados de los años sesenta por un optimismo general respecto a las capacidades del sistema para absorber población y por una cierta confianza en la reducción del crecimiento demográfico por medio del cambio socioeconómico. Alba considera que la aprehensión con la que se comenzaron a percibir las implicaciones del rápido crecimiento de la población en los años sesenta debilitó la renuencia tradicional a intervenir directamente en los fenómenos demográficos y abrió el camino a la Ley de Población de 1973, que incluía una política de población tendiente a frenar el rápido crecimiento demográfico. Aceptado este viraje, el pensamiento mexicano en la materia se enfocó hacia el reclamo de ajustes y cambios en el concepto, naturaleza y políticas convencionales de desarrollo a fin de dar satisfacción a los requerimientos de la dinámica demográfica. El anclaje analítico de este reclamo es la posición de que tanto el comportamiento demográfico como los efectos económicos y sociales del mismo están regidos, en gran medida, por patrones culturales y arreglos diversos de la organización social. De ahí que mucho del trabajo actual en la materia se oriente a entender los mecanismos de adaptación demoeconómica a nivel microsocia. Alba es de la opinión que el acomodo laboral de la población permanecerá como un punto central de la agenda del desarrollo en el futuro inmediato.

En una detallada revisión histórica, Cabrera hace una síntesis de los cambios sucedidos en la política de población en México. El Estado mexicano, desde 1821 hasta la actualidad, ha ideado diversos proyectos de transformación demográfica basados en leyes y acciones de diferentes órdenes. En más de un siglo y medio la preocupación en materia de población ha tenido variantes signifi-

cativas. Durante un largo tiempo esta política tuvo un profundo contenido poblacionista, que en los últimos dos decenios ha cambiado hacia una voluntad reduccionista que se hizo explícita en los programas de población implementados. En 1973 se promulga una nueva Ley General de Población. Mientras que las leyes inmediatamente anteriores (1936 y 1947) tenían un claro fin poblacionista, la de 1973 presentó entre sus objetivos disminuir la fecundidad y, como consecuencia, el alto crecimiento demográfico.

Tras señalar los antecedentes, Cabrera describe las condiciones que permitieron la institucionalización de la nueva política de población. En los primeros años se cumplen etapas política, jurídica y administrativa, a través de reformas legales y el establecimiento de nuevos organismos políticos y administrativos del gobierno. Fueron las instituciones gubernamentales del sector salud y seguridad social las que iniciaron la prestación de los servicios de planificación familiar en forma masiva, paralelamente a la ejecución de amplios programas de comunicación social en la materia. Posteriormente, el Consejo Nacional de Población estableció la planeación en la materia, indicando principios, objetivos y metas a nivel nacional. Para su logro se consideró como requisito involucrar a los gobiernos de las entidades federativas del país, buscando que cada una de ellas contara con su propia política de población congruente con la nacional. Alrededor de 1985 todas las entidades de la República constituyeron sus propios consejos estatales de población. Cabrera sostiene que la integración de la población a los programas sociales y económicos no tiene una identificación sustantiva en el tiempo y en el espacio. Si bien la demografía mexicana ha sido modificada parcialmente por planes adecuados al proyecto nacional, el objetivo último de la política de población —coadyuvar a elevar los niveles de vida de todos los habitantes del país— aún no se ha cumplido.

El trabajo de Miró revisa momentos clave de la polémica sobre población en América Latina. La autora destaca que en la primera mitad del siglo la mayoría de los gobiernos latinoamericanos adoptaron políticas abiertamente pronatalistas. Sin embargo, en esa época había un vacío informativo y técnico-analítico acerca de la dinámica demográfica; aún no se reconocía la interrelación entre ésta y la estructura socioeconómica de una sociedad. Dos hechos

modificaron la visión de la población como un dato dado: por una parte la Revolución cubana y, por otra, la adopción de la Alianza para el Progreso. Se llegó así al reconocimiento, aún bastante limitado, de que la población es una variable importante a ser considerada en la planificación económica. También aparecieron los “predicadores” antinatalistas o controlistas, que sostenían que un menor crecimiento demográfico propiciaría un crecimiento económico mayor. A esta visión se oponían, desde diferentes posiciones, los grupos de izquierda y la Iglesia católica.

En los años setenta la polémica relativa a los efectos del incremento demográfico sobre el crecimiento económico dio paso a una polémica diferente, relacionada con la naturaleza y características de la política de población. Entre los economistas latinoamericanos se empezó a reconocer que la dinámica de población debía ser tomada en cuenta como variable de importancia en los planes económicos y sociales, abriéndose la posibilidad de que los gobiernos de la región reconocieran como preocupación legítima las acciones destinadas a modificar la dinámica demográfica. En esa época, los gobiernos dieron cabida a programas de planificación familiar en las instituciones públicas de salud. Sin embargo, Miró reconoce que ha sido limitado el avance en el campo de la integración de las variables demográficas en los planes de desarrollo económico y social, incluyendo la vinculación entre las políticas de población y el equilibrio ecológico.

Browning y Potter subrayan el papel de la cooperación internacional en el establecimiento de la demografía mexicana como disciplina con reconocimiento tanto dentro como fuera del país. En los años sesenta, cuando esta disciplina cobró impulso, la colaboración internacional fue determinante en trabajos pioneros referentes a urbanización y migración interna en México. Esta colaboración se ha ido extendiendo a otras áreas, lo que —según los autores— cuestiona que pueda hablarse con propiedad de visiones externas e internas sobre la evolución demográfica de México.

Además del obvio interés por el estudio de la migración entre México y Estados Unidos, los autores señalan que la atención de académicos extranjeros representantes de agencias internacionales se ha dirigido a estudiar las relaciones entre población y desarrollo en México. El caso mexicano ha sido utilizado para refutar o

confirmar algún paradigma o hipótesis, y ha servido como ejemplo para que se adopten ciertas recomendaciones como política internacional. En opinión de los autores, el momento en que la política de población mexicana despertó mayor interés internacional, en especial en el ámbito de las Naciones Unidas, fue el comprendido entre la expedición de la actual Ley General de Población, en 1973, hasta el fin de la administración del presidente López Portillo. En esos años la política de población y el programa de planificación familiar de México eran novedades, como lo era la aceptación generalizada del éxito y alcance de estas acciones. Entre los temas futuros acerca de los cuales la experiencia de México podría resultar pertinente, los autores mencionan la integración de variables de población a la planeación del desarrollo, la evaluación del impacto de la crisis económica sobre el comportamiento demográfico, y el efecto de los cambios recientes en el estilo y estrategia del desarrollo mexicano sobre el crecimiento y la distribución de la población.

Como en toda obra de este tipo, son los propios autores quienes hacen los aportes sustantivos. Todos fueron generosos en responder a algunas solicitudes de revisión de sus trabajos. Los comentarios aquí incluidos nos dieron la pauta para dichas solicitudes. A todos ellos les estamos reconocidos. Entre los colaboradores, a quienes deseamos agradecer un trabajo muy profesional, se encuentran Angélica Reyna, quien leyó buena parte de los textos, hizo anotaciones y preparó el material de base para la presentación de los trabajos, y Judith de la Torre, responsable de la cuidadosa revisión editorial final. En una primera etapa de la preparación de los textos participó Hernán Taboada. Irma Palacios realizó las transcripciones de las intervenciones orales. Nuestro reconocimiento es también para todo el personal secretarial del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, puesto que su participación fue generalizada ante una tarea que se dispersó en el tiempo más allá de lo previsto y lo deseable para los colaboradores y para nosotros mismos.

FRANCISCO ALBA
GUSTAVO CABRERA

EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO: UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO

HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA*
*Instituto de Investigaciones
Sociales de la UNAM*

MA. HERLINDA SUÁREZ ZOZAYA
*Centro Regional de Investigaciones
Multidisciplinarias de la UNAM*

INTRODUCCIÓN

La crisis de los años ochenta ha sido un factor determinante de los múltiples procesos de cambio que actualmente se perfilan en México. No es casual que a estos años se les denomine por un lado “década perdida”, para referirse a la magnitud del retroceso en materia de desarrollo y, por otro, “de aprendizaje doloroso”, para aludir a la toma de conciencia sobre la necesidad de fortalecer la deteriorada cohesión social y propiciar la participación política.¹ De ahí que actualmente se opine que esta década constituye, en términos históricos, un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente y una fase, aún no completamente perfilada pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro del país.²

* Los autores agradecen a José Luis Torres Franco la lectura y comentarios al trabajo, así como el procesamiento estadístico. También a Rebeca San Juan por la revisión del texto.

¹ Estos dos términos se acuñaron principalmente en los documentos preparados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Secretaría de la CEPAL.

² CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990. (La afirmación se refiere a la región latinoamericana; nosotros la hicimos específica para México.)

Los efectos de la crisis se han dejado sentir en diversos ámbitos de la vida social. En lo que toca al campo de las instituciones educativas, existe un consenso generalizado sobre sus efectos perversos. Sin embargo, si bien éstos no pueden negarse, es preciso recordar que el sistema educativo mexicano llegó a la década de los ochenta con el peso de la inercia de desequilibrios de años anteriores; con la carga que significó la dinámica de crecimiento a que se vio expuesto, debida a las acciones de política educativa orientadas casi exclusivamente a la atención de la demanda creciente; con un cúmulo de rezagos e insuficiencias traducidas en demandas insatisfechas, sobre todo de los grupos populares pero también de gobernantes y empresarios que señalaban la preparación inadecuada de los egresados y su dudosa vinculación con el desarrollo.³ De esta forma, para el sistema educativo, los años ochenta constituyeron un punto de inflexión en su desarrollo, lo que no implica necesariamente cambios de tendencias sino más bien que éstas se recrudecieran o cobraran otra dinámica.

En este trabajo se intenta dar una visión retrospectiva de los cambios por los que ha pasado el sistema educativo mexicano desde las primeras etapas posteriores a la Revolución hasta la segunda mitad de los ochenta. A través del tiempo, el sistema educativo ha tenido problemas sistemáticos que se fueron construyendo uno sobre el otro, en el marco de diversas situaciones sociopolíticas, de las transformaciones estructurales de la economía, del mercado laboral y la dinámica de la población. Mediante esta revisión tratamos de resaltar la peculiar imbricación entre las tendencias propias del desarrollo de dicho sistema y los efectos que tuvo la crisis de los ochenta sobre ellas.

Para realizar este estudio distinguimos tres etapas: en la primera abordamos brevemente los fines educativos de la posrevolución, pero el centro del análisis cubre el periodo del desarrollismo que

³ Para ejemplificar esta situación resulta ilustrativo lo expresado por el presidente Echeverría en su *VI Informe de Gobierno*. En esta ocasión, se ponía en duda el éxito de la eficacia del sistema educativo, señalando "la imperiosa necesidad de superar graves rezagos acumulados en todos los campos del saber", así como "las carencias de atención", generadas por la ampliación de la demanda debida al crecimiento poblacional y a la apertura de la admisión escolar durante el gobierno de López Mateos (*Tiempo*, 6 de septiembre de 1976).

va de 1940 a 1970; la segunda abarca el término del modelo desarrollista que se perfila desde el inicio de los setenta y la fase de la bonanza petrolera que se extiende hasta entrados los ochenta; la última atiende a la época de crisis que cobra agudeza en el lapso de 1982 a 1988.

Este corte temporal tiene una función analítica para relatar una serie de hechos que dentro de cada periodo se ordenan sexenalmente y que nos permiten apreciar las respuestas que dio cada gobierno a los problemas educativos en el contexto de su propio proyecto y de las situaciones económicas y sociales que tuvo que sortear en cada etapa del desarrollo. Los usos y desusos políticos que cada régimen dio al sistema educativo son clave para entender los desajustes que se fueron provocando entre la escolaridad y el empleo y por qué la educación dejó de ser un medio eficaz para redistribuir los beneficios sociales.

LA ETAPA POSREVOLUCIONARIA, DESARROLLISMO Y OBSOLESCENCIA EDUCATIVA

Al hablar sobre la educación en México, es imposible dejar de mencionar su estrecha relación con los proyectos gubernamentales de desarrollo. Una vez terminado el conflicto revolucionario, en los años veinte, las acciones del gobierno estaban encaminadas a reconstruir el país. La educación de la población aparecía como indispensable y el sistema educativo recibió un importante impulso, convirtiéndose en un medio de remodelamiento social y económico. Cabe recordar que en esa época la gran mayoría de la población era analfabeta y que únicamente grupos minoritarios tenían acceso a la escolaridad. La correlación entre ingreso y nivel educativo era, sin duda, directa.

Si bien la política de desarrollo de las primeras etapas asociaba el desarrollo social al económico, no tardó en hacerse evidente que, ante la urgencia de impulsar el proceso de industrialización incipiente, la atención a los servicios generales de mejoramiento social (educación, vivienda, seguridad social, salud, etc.), y el rompimiento de los viejos esquemas de desigualdad y dependencia pasaron a un segundo plano. A partir de 1940, la estructura

educacional se incorporó al cuadro de una política social que debía sacrificarse en beneficio del desarrollo económico. La política educativa se redujo casi exclusivamente a construir escuelas y contratar profesores, en la medida permitida por los presupuestos disponibles. El sistema educativo quedó abandonado a su propia inercia.

A partir del periodo presidencial de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), se enfrentó la “desproporción entre el aumento de la población (duplicada en los pasados cincuenta años) y el volumen de los recursos” (Sandoval, 1988: 50). En este régimen se rompió la decidida inclinación poblacionista que hasta entonces había prevalecido y se empezó a utilizar el argumento del rápido crecimiento de la población para explicar la crisis.⁴ Fue durante estos años cuando la ONU señaló el estrecho vínculo entre los problemas económicos y los de población, recomendando a países como México que observaran con la mayor atención posible este vínculo.

Para 1957 la población del país estaba sobre 33 millones y crecía a 3% anual, aumentando en casi un millón por año. No parece que se haya percibido, en aquel momento, lo importante que resultaba la evolución sana del sistema educativo. Los incrementos económicos que recibió no obedecieron a una visión prospectiva que delineara estrategias para contender con el crecimiento de la demanda educativa y llevar a cabo las transformaciones necesarias, de acuerdo con nuevas necesidades sociales y económicas. La demanda se canalizó hacia la estructura existente, basada en la rígida organización vertical, que eslabona los diferentes ciclos desde la instrucción primaria hasta la superior. El resultado fue, por un lado, el retraso en que empezó a quedar el sistema educativo frente al desarrollo general del país y, por otro, la obsolescencia de las estructuras educativas que incubaban muchos de los aspectos conflictivos que hoy lo afectan.

El aumento de los servicios de educación, por ejemplo, atravesó una etapa en que, en efecto, representaba un mecanismo de ascenso social y de acceso a oportunidades ocupacionales mejor remuneradas. También permitía contar con la mano de obra

calificada que requerían algunas posiciones de la estructura ocupacional. Sin embargo, la misma extensión de tales servicios, en el marco de la economía mexicana, que se expandía con relativa lentitud y sufría los efectos de la concentración y la dependencia, agotó las funciones positivas; se alargaron los ciclos educacionales y cubrirlos hasta sus niveles intermedios no representó ventajas sociales o económicas de relieve. Así, para principios de los años sesenta, el sistema educativo se había convertido en un mecanismo de competencia que favorecía a los estratos sociales que podían permanecer hasta los niveles más altos de calificación formal, al margen de que éstos fueran necesarios o no para el desempeño en los empleos que se disputaban.

Ante esta realidad evidente, durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), surgió la necesidad de realizar una reforma educativa profunda. Esta idea fue reiterada durante el régimen de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). A lo largo de su campaña para ocupar la presidencia de la República en 1964 señaló la urgencia de conectar los planes educativos con la política de empleo y las demandas de desarrollo, atribuyéndole prioridad a la formación tecnológica del mayor número de mexicanos. Esto sirvió de fundamento a la reforma educativa que, como parte esencial del proyecto estatal, se realizó durante este sexenio. La columna vertebral de esta reforma la constituyó la necesidad de reestructurar el sistema educativo, sobre todo en su nivel medio, para orientar la educación hacia el trabajo productivo.⁵

La educación superior había pasado a ser concebida como una arena de conflictos políticos. Ya desde 1958, Adolfo Ruiz Cortines condenó “actos ilícitos y [...] depredaciones” atribuidos a estudiantes que protestaban por el alza de las tarifas del transporte colectivo en la ciudad de México. Adolfo López Mateos, por su parte, se refería a “las inquietudes políticas juveniles, erróneamente dirigidas contra la obra revolucionaria”. Con la reforma educativa de Díaz Ordaz se trató de “ir al verdadero fondo del problema”: *la obsolescencia de la educación nacional*, que había permitido que los

⁴ Ruiz Cortines asumió la presidencia en un contexto de escasez, carestía y clara crisis económica.

⁵ Durante el régimen de Díaz Ordaz se dio un fuerte impulso a las modalidades técnicas terminales en el nivel medio superior y se expresó una clara preocupación por la formación de obreros calificados (Torres Franco, 1990: 9).

jóvenes se dejaran atraer por influencias extranjeras que derivaban en sus protestas.

Para el presidente, el movimiento de 1968 era un acto de imitación de protestas similares estalladas en otros países. Las comunidades universitarias, "grupos privilegiados [...] en cierto modo", representaban una excesiva carga presupuestal para el gobierno que canalizaba recursos hacia "universidades en que los estudiantes no querían estudiar" (Varela Petito, 1991: 15). Se trataba de apagar el activismo universitario por medio de amenazas referidas al financiamiento, con lo que de paso se aliviaría la presión para las arcas del Estado. Así estableció "un plan de largo alcance" que proponía: 1) que las propias casas de estudio formaran capital productivo que les permitiera tener un patrimonio, con cuyos productos pudieran financiar autónomamente sus necesidades esenciales; 2) que deberían establecerse cuotas diferenciales de pago según la capacidad económica de las familias, así como sistemas de crédito a corto y largo plazos, para que sólo los estudiantes muy pobres o los de rendimiento excepcional quedaran totalmente exentos de ellas, y 3) que tales medidas se complementarían con aportes voluntarios privados (Varela Petito, 1991: 17).

Estas medidas, en el marco de la política autoritaria que caracterizó el régimen de Díaz Ordaz, deterioraron la relación entre gobierno e instituciones educativas, sobre todo en el nivel superior. A partir de entonces se hizo más evidente la importancia de la universidad y sus principales actores sociales (maestros, estudiantes, intelectuales y profesionales)⁶ en la vida de la sociedad civil y en las relaciones que ésta mantiene con el Estado. El financiamiento educacional se convirtió en un mecanismo de represalias y recompensas y el aumento de la matrícula de los niveles de enseñanza superior en motivo de alarma. Estas condiciones, circunscritas en un proceso de deficiencia de absorción de la mano de obra, constituyeron el marco sociopolítico en el que tomó posesión el presidente Luis Echeverría.

⁶ Cabe mencionar que desde mediados de los sesenta los médicos se movilizaban por demandas relacionadas con su profesión y por otras de carácter global.

EXPANSIÓN, DEVALUACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

Desde un principio, el gobierno de Echeverría (1970-1976) cuestionó los valores fundamentales en que se había basado el desarrollo de México entre los años que van de 1940 a 1970. Se trataba, de cierta manera, de volver a los principios originales del proyecto revolucionario y de "hacer de la educación un agente dinámico del cambio social, del progreso científico y del desarrollo social, para preservar la soberanía y el patriotismo". La política educativa fue declarada "la obra social de mayores dimensiones emprendida" y se propuso romper con el concepto de enseñanza como mero requisito, para hacer de ella "uno de los instrumentos de cambio más poderosos con que cuenta una comunidad" (citado por Varela Petito, 1991).

Durante este régimen, la reforma educativa jugó el papel de estrategia de estabilidad política. Basada en una sobrevaloración del papel de la educación y plagada de promesas y expectativas de cambio, trataba de ser un proyecto "modernizador" que exigía la absorción de la demanda escolar y la impartición de una educación adecuada a los objetivos del desarrollo. En los discursos oficiales se hacía hincapié en las potencialidades "igualadoras" de la educación, aludiendo a que si ésta no había logrado cumplir del todo con su función, había sido por efectos del modelo de desarrollo seguido en los últimos treinta años. Ello había acarreado limitaciones a los servicios educativos que se verificaban en su distribución territorial; en la concentración de la matrícula; en la escasa atención que se ponía a los objetivos, los conceptos y las técnicas que guiaban la docencia, y en la desvinculación de los contenidos de planes y programas de estudio con el "desarrollo científico".⁷ Este último representaba un nuevo reclamo al sistema educativo, que ahora no sólo tenía la responsabilidad de ser un nivelador económico y social, sino también de luchar contra el colonialismo, derivado de la dependencia científico-tecnológica.

Las instituciones de educación superior y los centros de investigación recibieron atención especial. Si bien en la campaña elec-

⁷ Este párrafo fue conformado con base en varias citas que aparecen en el trabajo de Varela Petito (1991: 19, 24 y 36).

toral se había reiterado la necesidad de introducir cuotas diferenciales de pago a la educación de este nivel, el tema no se volvió a tratar durante el sexenio. El presidente Echeverría hizo verdaderos esfuerzos por congraciarse con los principales actores sociales del "conflicto del 68", y para ello planteó una estrategia: "recuperar la unión entre la Universidad y el Gobierno, entre el sistema educativo y el propio Estado, en fin entre los llamados 'intelectuales' y los llamados 'políticos'" (López Cámara, 1990: 92).

Como parte de la misma estrategia se dio un trato especial a los jóvenes, quienes, debido a la dinámica demográfica de las últimas tres décadas, representaban una proporción creciente en la estructura de la población. Los jóvenes habían demostrado ser actores con potencialidades políticas y ejercían una fuerte presión sobre el sistema de enseñanza superior. De ahí la importancia que se le otorgó a las demandas de la juventud en declaraciones y documentos relativos a la política educativa (Varela Petito, 1991: 29).

Así, la reforma de Echeverría planteaba entre otras metas: permeabilidad vertical del sistema, que implicaba el libre acceso de los estudiantes al nivel educativo que desearan, sin más límites que los del intelecto; y permeabilidad horizontal entre distintos subsistemas o instituciones educativas (Bravo y Carranza, 1976). Estas metas constituyeron valoraciones de principios más que posibilidades reales. Es verdad que en este periodo la atención a la demanda educativa y la diversificación de los servicios recibieron atención prioritaria y que se hicieron esfuerzos por corregir su centralismo y concentración en el Distrito Federal. Sin embargo, para ese entonces, las principales instituciones de educación superior ya se habían "masificado" y no era posible corregir sus efectos sin una verdadera reforma pedagógica, pero sobre todo, sin cambios en el sistema político.

Sin las transformaciones necesarias, la reforma educativa vino a ser contraria a la concepción de la educación como factor de desarrollo. Bajo estas circunstancias, el sistema educativo se mostró devaluado, en cuanto a las verdaderas oportunidades de ascenso y conocimientos que ofrecía a sus estudiantes. De esta forma, los cambios en la composición social de la matrícula de educación superior que efectivamente ocurrieron en los años

setenta⁸ vinieron acompañados de frustraciones, en la medida en que las aspiraciones de los egresados no correspondían a sus posibilidades reales de empleo en el mercado. Esto, entre otras causas, provocó que la relación entre el gobierno y la universidad se mantuviera hostil.

Las instituciones de educación superior se habían convertido en un importante mercado de trabajo, que crecía a un ritmo superior al de otros sectores de la economía. De ser el mercado de trabajo "por excelencia" de los profesionistas con vocación para la docencia, se convirtieron en mercados "masificados" donde el personal administrativo compite en número hasta hoy con el del personal académico. La burocracia y el sindicalismo universitarios aparecieron como dos nuevos sujetos políticos de vital importancia. El resultado fue un escenario complejo que operaba bajo el signo de una alta conflictividad.

El crecimiento de las instituciones educativas y el fortalecimiento de sus sindicatos provocaron que al interior de las propias universidades se articularan sistemas defensivos ante la incertidumbre de la masificación y su posible secuela política. Los sectores más conservadores, representados en su mayoría por investigadores y académicos de prestigio, trataron de desvincularse, hasta la medida de lo posible, de las dependencias docentes, que se suponía eran los espacios más conflictivos. De aquí que hasta ahora la desvinculación entre investigación y docencia sea uno de los problemas que afectan a la universidad y a la educación que en ella se imparte.

La política "conciliadora" practicada por el presidente Echeverría causó irritación en algunos círculos oligárquicos del país, que vieron con alarma los intentos de reforzar el papel promotor del Estado y los nuevos impulsos que se dieron a la política social. Como respuesta, se utilizó al sistema educativo, sobre todo al de nivel superior, como instrumento para reestructurar relaciones entre algunos grupos de poder nacional y local. Los gobiernos estatales experimentaron una amplia injerencia del gobierno na-

⁸ Los datos citados por Kent (1990: 24) permiten apreciar el aumento en el ingreso a la educación superior de individuos de sectores sociales de menores ingresos.

cional en los asuntos de sus universidades, a tal grado que a partir de conflictos localizados en el seno de estas instituciones se obtuvo la renuncia no sólo de sus rectores sino de gobernadores que aparentemente tenían alianzas con grupos conservadores que se oponían a acciones “de apertura”.⁹ El presidente señalaba a los empresarios (y también a los grupos de extrema izquierda) como responsables de la violencia dentro y fuera de las universidades y advertía sobre su falta de lealtad a los postulados de desarrollo social, acusándolos de aprovechar las condiciones de apertura para crear conflicto.

En medio de una gravísima crisis económica y financiera (Tello, 1982), con fuertes antagonismos entre empresarios y gobierno, e incluso rumores de golpe de Estado, José López Portillo se hizo cargo de la presidencia a finales de 1976.

El segundo régimen de la década de los setenta también utilizó al sistema educativo con fines de estabilidad política. Dentro de los marcos de “administración de la crisis” y luego de “administración de la bonanza”, la educación dejó de ser concebida como la panacea para el desarrollo. Los jóvenes e intelectuales cedieron su “papel protagónico en el desarrollo nacional” al sector empresarial, al que bajo la consigna de “la solución somos todos” se le invitaba a participar en “la alianza para la producción”.

En las condiciones económicas en que se hallaba México, preocupaba la forma de absorber social y profesionalmente a los miles de mexicanos que ingresaban cada año a la fuerza de trabajo, entre los que se encontraban los egresados que salían de las aulas de educación superior. Las instituciones gubernamentales representaban entonces la fuente de empleo de una importante proporción de profesionales, lo que aumentaba la presión sobre las finanzas del Estado. Se abrigaba la esperanza de lograr una participación más decidida por parte de la iniciativa privada, de tal forma que se pudiera aumentar el número de puestos en el mercado de trabajo sin aumentar el “déficit” financiero del gobierno. Por esta razón, entre muchas otras, se dio un trato preferencial a los empresarios.

⁹ Echeverría propuso en su régimen la “apertura democrática” del sistema político.

Hay acuerdo entre varios analistas (Guevara, 1981; Latapí, 1979; Fuentes, 1983; Levy, 1987) en que la política educativa de aquella época pugnaba por una educación superior ligada ahora más directamente a las necesidades de la planta productiva, en una economía “de despegue” que haría de México una “potencia de nivel medio”. De cierta forma, la estrategia educativa era similar a la planteada por Díaz Ordaz. Consistía en planificar el crecimiento de las universidades y establecer programas que produjeran cambios en la demanda, hacia opciones técnicas de carácter terminal en niveles escolares inferiores. También se proyectaba utilizar el gasto público para inducir transformaciones en el sistema educativo, de acuerdo con los intereses del gobierno que definía “prioridades nacionales”.

Al instalar los trabajos del Plan Nacional de Educación, en 1977, el secretario del ramo, Porfirio Muñoz Ledo, declaró que la calidad de la educación nacional era deficiente e hizo un llamado a apartarse de las improvisaciones (*Tiempo*, 10 de septiembre de 1977). A partir de entonces, funcionarios y estudiosos seguirían considerando la cuestión de la calidad como el problema central de la educación en México (Latapí, 1982). De aquí, los servicios públicos de educación, en todos los niveles, cayeron en un proceso de creciente descalificación. Si bien para entonces todavía existía una situación favorable en el empleo para los egresados del nivel superior, se había desatado el credencialismo, que determinaba la preferencia por continuar en “la carrera por la escolaridad”, un alto grado de desaprovechamiento de las capacidades de los egresados así como el subempleo de profesionales (Tedesco, 1982). Las instituciones educativas no pudieron seguir jugando su papel de “careta democrática”¹⁰ del sistema político mexicano. La universidad pública empezó a aparecer más como inconveniencia que como reto educativo.¹¹

¹⁰ El término es de López Cámara (1971: 167).

¹¹ En estas circunstancias no quedó más que promover “la reforma política” de 1978.

LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS

Al finalizar la administración del presidente López Portillo ocurrió un conflicto entre el gobierno y el sector financiero a raíz de la nacionalización de la banca (Hernández, 1988), al tiempo que la economía del país entraba en franca recesión hacia 1982. El régimen que comenzó en diciembre de ese año tuvo que hacer un llamado tanto a los empresarios como a los obreros organizados para establecer pactos y programas económicos tendientes a disminuir la inflación mediante topes a los incrementos salariales, controles de precios y saneamiento de las finanzas públicas. Por otra parte, la pesada carga de la deuda externa, adquirida en el decenio anterior, significó firmar cartas de intención con la banca acreedora en las que se obligaba a reducir los gastos en servicios sociales.

Con la crisis, el manejo de las “variables” económicas cobró predominio en el campo de lo político. En materia educativa, particularmente, el gobierno puso énfasis en los aspectos financieros. Los lineamientos que orientaron la acción pública fueron, entre otros, los siguientes: reducir subsidios, descargar costos en los gobiernos estatales y municipales (y en lo posible políticamente, elevar las colegiaturas), asignar fondos conforme a criterios de calidad, exigir mayor racionalidad en los ejercicios presupuestales de las instituciones, introducir sistemas de planeación y evaluación, etc. El gobierno utilizaría el presupuesto de la federación como instrumento para inducir cambios en los servicios educativos tendientes a contener la expansión y el crecimiento del sistema más allá de los parámetros de gasto que él se había fijado, y como mecanismo de depresión institucional.

En el caso de la educación superior, el control del crecimiento de la matrícula se dejaba sentir como algo indispensable, ante la política del gasto adoptada, ya que de acuerdo con las proyecciones de la demanda que se manejaban al inicio de la administración se esperaba que se duplicara el número de estudiantes hacia fines del decenio. La “masificación” no era permisible a costa de la calidad. Asimismo, se retomó el discurso del sexenio anterior para remarcar a las instituciones la importancia de ajustarse a la demanda de empleo, atender las necesidades nacionales y vincularse a los requerimientos del sistema productivo.

Junto a la tónica del manejo financiero se auspició el desarrollo de proyectos e intereses educativos del sector empresarial. Para el gobierno la participación de la iniciativa privada contribuía a descargar en la sociedad parte del gasto educativo, pero también a impulsar instituciones de prestigio y calidad que sirvieran de modelo para inducir la competencia entre las de carácter público.

Grandes grupos empresariales, de industriales y financieros, y sectores eclesiásticos se volvieron más activos en el ramo. El área privada de la educación, a diferencia de la pública, tuvo un gasto real positivo entre 1982 y 1987 (Fuentes, 1990) como respuesta a la demanda de las clases altas y los grupos privilegiados de las clases medias de educar a sus hijos en escuelas de mayor prestigio que las oficiales.

El gobierno, por su parte, decidió dejar de utilizar al sistema educativo como instrumento para captar y cooptar a los grandes núcleos de las clases medias y promover su bienestar. Al primero no le era posible mantener su pacto político con los segundos. La estabilidad política en la crisis no podía estar fincada, como antes, en la satisfacción de la demanda escolar de las clases medias, sino en el control, debilitamiento y dispersión de organizaciones e intereses colectivos.

Para apoyar las orientaciones de la política educativa del gobierno se hacía necesario provocar cambios en los valores atribuidos a la educación que permitieran cancelar o posponer expectativas de logro escolar y, por ese medio, disminuir las presiones demográficas y sociales de una creciente demanda. Para tal efecto se recurrió al argumento de la mala calidad de las instituciones públicas de educación superior, lo que también sirvió para debilitar el peso político que habían adquirido en el decenio anterior e intentar introducir nuevas reglas en las condiciones de ingreso, enseñanza y financiamiento.

La estrategia anticrisis aplicada a la educación disminuyó el ritmo de expansión de la infraestructura instalada y su mantenimiento adecuado. También se dejó sentir en una baja considerable de los ingresos del magisterio. Varios analistas (Báez y González, 1989; Fuentes, 1990; Padua, 1990) han calificado sus efectos como devastadores porque algunas deficiencias del sistema educativo no sólo se mantuvieron, sino que se agravaron. Este resultado contribuyó a demeritar la imagen social de la educación pública.

Las tendencias educativas durante el periodo se caracterizaron por una disminución más pronunciada en la velocidad de cambio. Por ejemplo, hubo una notoria contracción de la matrícula en el nivel superior, que, como se esperaba, fue el que tuvo una mayor presión por el aumento relativo de los jóvenes, a raíz de la transformación en la estructura por edad, producto del continuo descenso de la tasa de crecimiento demográfico.

A fin de cuentas, controlar la expansión educativa de este nivel tenía también el propósito de reducir presiones al mercado laboral y abaratar el costo de la mano de obra. Con todo y el débil crecimiento de la matrícula de educación superior, entre los ciclos de 1980 a 1987 egresó un número muy considerable de profesionistas¹² que buscó ocupaciones apropiadas a su nivel de escolaridad.

Los egresados se enfrentaron a un mercado en que decrecía sustancialmente la ocupación industrial y aumentaba el sector informal en el comercio y los servicios (Rendón y Salas, 1989 y 1990; Casar y Ros, 1989). A la vez, el gobierno dejaba de ser fuente de trabajo por el adelgazamiento de su nómina y el recorte de puestos. La competencia para emplearse en posiciones asalariadas se agudizó por el aumento de los grupos en edad de trabajar (Partida, 1990) y de la población económicamente activa (Trejo, 1990; Martínez, 1989), en parte provocado por la participación femenina (García y Oliveira, 1990) y los bajos ingresos (Martínez, 1989; Lustig, 1989; Cortés y Rubalcava, 1990).

En estas circunstancias, las posibilidades de la economía para otorgar puestos de alta remuneración parecen haber sido menores a la oferta de trabajadores con educación superior. Aparecieron, en consecuencia, el desempleo profesional y la ocupación de trabajos de menores ingresos a los que se obtenían antes con un título de nivel universitario.

En el mercado cobró más fuerza el credencialismo y se instauraron criterios más selectivos para el reclutamiento y promoción a

¹² Según datos de la ANUIES el total de egresados fue de 823 088. Para tener una idea de lo que representa esta cifra, díjase que es igual a 77% de todos los profesionistas ocupados en la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey en 1987 (según datos de la ENEU).

los puestos de más alto rango social. Los títulos de licenciatura, principalmente los otorgados por las instituciones públicas, redujeron su precio de mercado y con ello se fueron a la baja los obtenidos en niveles escolares inferiores. El reconocimiento a los egresados de las instituciones privadas operó a la vez como filtro del origen social y como prueba de la ineficacia de las instituciones públicas. Asimismo, el credencialismo acentuó el fenómeno de "fuga hacia adelante" (Tedesco, 1987) por la exigencia de maestrías y doctorados.

Las tendencias económicas y demográficas que se delinearon en el mercado en esta época coadyuvaron a reforzar la política educativa del gobierno. Sirvieron, igualmente, para que la población cambiara el significado atribuido al logro escolar. Había dejado de ser redituable estudiar una carrera.

La crisis, por fin, permitió crear condiciones para aplicar medidas al sistema educativo como las propuestas hacia fines de los sesenta, dismantelar parte de la base institucional en la que se sustentó parte del "populismo" de Echeverría y abrir un compás para pensar en una reforma de fondo bajo un nuevo perfil del Estado ("menos propietario y más justo") y situaciones más favorables para el sistema político en el marco de internacionalización de la economía mexicana.

COMENTARIOS FINALES

Una de las ideas que se derivan de este análisis es que el sistema educativo ha tenido una historia de cambios vinculada a distintos programas y propósitos de gobierno. Los regímenes que se han sucedido en el país unas veces han dado énfasis a su política económica y otras a la social. En este juego de prioridades el desarrollo educativo ha sido un instrumento para apoyar la formación de los recursos humanos requeridos por el sistema productivo, redistribuir los beneficios y estimular el surgimiento y consolidación de las clases medias. La política de expansión educativa, en todo caso, sirvió como palanca para intentar aminorar las desigualdades y desequilibrios sociales que el propio modelo de crecimiento no era capaz de eliminar.

Asimismo, el gobierno hizo crecer al sistema educativo para satisfacer las demandas de escolaridad de una población en rápido crecimiento, sin que la absorción de un mayor volumen de educandos se viera correspondida con modificaciones reales en la organización y contenido de la enseñanza. La apertura de oportunidades escolares no alteró la configuración de privilegios de las clases altas y medias, sino que devaluó la escolaridad al no corresponder su evolución a la del empleo. En consecuencia, se formularon cuestionarios sobre la forma de asignar y ejecutar el gasto público en este rubro y sobre el uso del sistema educativo como medio para obtener estabilidad política y generar consensos valorativos a los proyectos y programas de cada régimen.

La variedad y complejidad de los problemas del sistema educativo, su falta de adecuación al sistema productivo y la baja calidad de la enseñanza atribuida a las instituciones públicas impusieron al gobierno el intento de racionalizar la dinámica de dicho sistema al tiempo que se recogían preocupaciones sobre sus formas de financiamiento.

La crisis dio lugar para que el gasto público se volviera una herramienta clave de reordenamiento del sistema educativo. Por este medio, y por otros, se buscó dejarlo en condiciones para una renovación de fondo. Este objetivo implicaba deprimir el sistema público de enseñanza, vaciarlo de contenido crítico y eliminar su sentido social de participación, dejarlo de lado como medio de estabilidad política, debilitarlo institucionalmente, reducir la presión de la demanda, etc. Con todo ello la educación pública perdería eficacia en el mercado de trabajo, acentuándose por la escasez de empleo, las tendencias demográficas que auspiciaron el aumento de la oferta laboral y el abaratamiento de la mano de obra.

La política educativa, encaminada de esta manera, dio paso a la expresión de proyectos e intereses educativos privados, los cuales estimularon el desarrollo de instituciones de prestigio y calidad para formar cuadros profesionales mejor preparados que los de las escuelas públicas. A través de un sistema privado paralelo al público se lograría socializar parte del costo educativo y establecer nuevas formas de conexión entre la escolaridad y el mundo del trabajo. Por la vía de un credencialismo exacerbado en el mercado, la diversificación institucional (entre lo público y lo privado) dotó

otra vez de capacidad a la educación para legitimar las nuevas formas de división y diferenciación social que emergieron con la crisis.

A lo largo de varios sexenios, la política educativa gubernamental terminó por agotar al sistema público de educación como promotor de clientelismo y de movilidad social. Ello implicó que el gobierno pasara al manejo del conflicto social en la arena política y abriera espacios en ella para que se manifestaran las fuerzas sociales afectadas por las estrategias anticrisis. En tales espacios se ventilarán, posiblemente, proyectos de educación alternativos para distintos niveles escolares y segmentos del mercado, que reflejarán a la vez la capacidad de presión y de diferenciación de los actores y movimientos sociales que los enarbolan.

Por lo pronto, el gobierno ha intentado una salida a la crisis imponiendo como modalidad de desarrollo la integración comercial con los países desarrollados del norte. Para sacar adelante su proyecto tendrá que recurrir al sistema público de educación y reorientarlo conforme a éste; buscará tener apoyo para que algunos factores de la producción (p.e., tecnología y mano de obra) estén en condiciones de hacer lo más competitiva posible la economía al insertarse en la dinámica de la globalización y regionalización del mercado internacional.

En el corto plazo, el sistema privado de educación a nivel superior no contará con las condiciones para hacer frente a todas las necesidades de conocimiento, y de su aplicación, que requiere el nuevo modelo de desarrollo. Será en el sistema público, que realiza la mayor parte de la investigación en el país, donde el gobierno encontrará más posibilidades de acceso a los avances del conocimiento. La adquisición y desarrollo de este último será un elemento clave para la diferenciación institucional y la estratificación social, porque no todos lograrán rebasar los filtros de selección (sociales y académicos) para llegar a los niveles más altos de la educación superior. La promoción para producir conocimiento, entonces, tendrá que ser una de las líneas básicas de la política educativa. Asimismo, se estimularán las carreras profesionales y subprofesionales más ligadas a los requerimientos de los sectores productivos y público, de las que deberán egresar personas que sean capaces de enfrentar las innovaciones tecnológicas y