

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",<sup>1</sup> 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

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

# 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

\* 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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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

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

<sup>5</sup> 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 dejaron 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)<sup>6</sup> 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.

<sup>6</sup> 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".<sup>7</sup> 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-

<sup>7</sup> 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

setenta<sup>8</sup> 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-

<sup>8</sup> 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”.<sup>9</sup> 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.

<sup>9</sup> 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”<sup>10</sup> del sistema político mexicano. La universidad pública empezó a aparecer más como inconveniencia que como reto educativo.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> El término es de López Cámara (1971: 167).

<sup>11</sup> 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 profesionistas<sup>12</sup> 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

<sup>12</sup> 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

ampliar sus miras ante la apertura de fronteras. Finalmente, otro lineamiento de política será conseguir que las fuentes de financiamiento al sistema de educación superior sean lo más diversas posible.

En el interés político del gobierno de demostrar las bondades de su modelo de crecimiento, y en la unión a los sectores empresariales que lo impulsan, se fincará lo que se ha dado en llamar la modernización educativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Báez, F. y E. González, "Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo" en Carlos Tello (coord.), *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*, México, CIIH-UNAM, 1989, pp. 446-526.
- Bravo A., Víctor y J. Carranza, *La obra educativa*, México, SEP, 1976 (Col. SepSetentas).
- Casar, J. y J. Ros, "Empleo, desempleo y distribución del ingreso" en Carlos Tello (coord.), *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*, México, CIIH-UNAM, 1989, pp. 150-164.
- Comisión Económica para América Latina, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, ONU, 1990.
- Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava, "Equidad vía reducción. La distribución del ingreso en México (1977-1984)", México, CES, El Colegio de México, 1990 (mimeografiado).
- Fuentes Molinar, Olac, *Educación y política en México*, México, Nueva Imagen, 1983.
- , "Los retos educativos del sexenio" en *México en la década de los ochenta. La modernización en cifras*, México, UAM, 1990.
- García Brígida y Orlandina de Oliveira, "El nuevo perfil del mercado de trabajo femenino: 1976-1987", ponencia presentada a la *IV Reunión Nacional sobre Investigación Demográfica en México*, México, Somede (en prensa).
- Guevara Niebla, Gilberto, "Introducción: los múltiples rostros de la crisis universitaria", en G. Guevara Niebla (comp.), *La crisis de la educación superior en México*, México, Nueva Imagen, 1981, pp. 11-21.
- Hernández, Rogelio, *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo*, México, Flasco/Miguel Ángel Porrúa, 1988 (Col. Las Ciencias Sociales).
- Kent, Rollin, *Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM*, México, Nueva Imagen, 1990.
- Latapí, Pablo, *Política educativa y valores nacionales*, México, Nueva Imagen, 1979.
- , *Temas de política educativa (1976-1978)*, México, SEP, 1982 (Col. SepSetentas).
- Levy, Daniel, *Higher Education and the State in Latin America*, Chicago, Londres, The University of Chicago Press, 1987.
- López Cámara, Francisco, "La reforma educativa y el desarrollo nacional" en *Los problemas nacionales*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Serie Estudios, núm. 23, 1971, pp. 165-186.
- , *Apogeo y extinción de la clase media mexicana*, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM, 1990.
- Lustig, Nora, "Crisis económica y niveles de vida en México" en Carlos Tello (coord.), *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*, México, CIIH-UNAM, 1989, pp. 421-445.
- Martínez, I., "Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso" en Carlos Tello (coord.), *México: informe sobre la crisis (1982-1986)*, México, CIIH-UNAM, 1989, pp. 373-420.
- Padua, Jorge, "Los desafíos al sistema escolar formal" en *México en el umbral del milenio*, México, CES-El Colegio de México, 1990, pp. 307-344.
- Partida, Virgilio, "El volumen, la estructura por edad y el ritmo de crecimiento de la población de México", *Revista Mexicana de Sociología*, año LII, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1990, pp. 223-246.
- Rendón, Teresa y Carlos Salas, "Población y economía. Empleo y patrones de crecimiento económico", *Demos, Carta demográfica sobre México*, núm. 2, México, 1989.
- , "Estructura productiva y empleo. Una década de transición", ponencia presentada a la *IV Reunión Nacional sobre Investigación Demográfica en México*, México, Somede (en prensa).
- Sandoval, Alfonso, "La población de México 1910-1985", en *México 75 días de revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, Desarrollo Social, núm. 1, 1988, pp. 1-97.
- Tedesco, Juan Carlos, "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo nacional en América Latina" en *El cambio educativo. Situación y condiciones*, Buenos Aires, UNESCO/CEPAL/PNUD, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, 1982 (Informes Finales, núm. 2), pp. 59-88.
- , *El desafío educativo*, Buenos Aires, GEL, 1987.
- Tello, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores, 1982.
- Torres Franco, José Luis, "El proyecto educativo a fines de los sesentas", México, 1990 (mecanoescrito).
- Trejo Reyes, Saúl, "El empleo en México: posible evolución al año 2000" en *México hacia el 2000: desafíos y opciones*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1990, pp. 159-169.
- Varela Petito, Gonzalo, *La universidad mexicana en transición. Políticas para la educación superior, 1970-1976*, México, Flasco, 1991.