Juan José Ramírez Bonilla

POBLACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES EN JAPÓN Y MÉXICO 1870-1990

EL COLEGIO DE MÉXICO

POBLACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES EN JAPÓN Y MÉXICO, 1870-1990

CENTRO DE ESTUDIOS DE ASIA Y ÁFRICA

POBLACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES EN JAPÓN Y MÉXICO, 1870-1990

Juan José Ramírez Bonilla

EL COLEGIO DE MÉXICO

301.32972
R173lp

Ramírez Bonilla, Juan José
Población y políticas sociales en Japón y México, 1870-1990 / Juan José Ramírez Bonilla. – México : El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África, 1996.
208 p. ; 21 cm.

ISBN 968-12-0675-4

1. México-Población-Historia. 2. Japón-Población-Historia. 3. Política demográfica-México-Historia. 4. Política demográfica-Japón-Historia. 5. México-Política social-Historia. 6. Japón-Política social-Historia.

Portada de Mónica Diez-Martínez
Ilustración: Patricia Tuirán, *Amor en estos tiempos*, encáustica sobre madera, 1995. Fotografía de Carlos Alcázar.

Primera edición, 1996

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

ISBN 968-12-0675-4

Impreso en México/*Printed in Mexico*

ÍNDICE

Índice de cuadros 11
Índice de gráficas 15
Índice de mapas 17
Presentación y reconocimientos 21
Introducción general 23

PRIMERA PARTE:
TENDENCIAS SECULARES DE LA POBLACIÓN
Y POLÍTICAS DEMOGRÁFICAS 27

Introducción de la primera parte 29
I. Natalidad, desarrollo socioeconómico y políticas poblacionales 33
Natalidad y determinantes socioeconómicos en Japón 35
Desde 1870 hasta 1920, la reproducción "natural" de la población 35
Desde 1920 hasta 1945, la disminución de las TNJ debido a la difusión de métodos anticonceptivos y pese a los esfuerzos gubernamentales para incrementar la natalidad 37
El periodo 1945-1955, los esfuerzos conjuntos de la sociedad, del gobierno y de la administración de las fuerzas aliadas para reducir la natalidad 39
La natalidad en México: ¿transición de un régimen de fertilidad natural a uno de fertilidad controlada? 45
El periodo 1920-1965 46
El periodo 1965-1990 53

Los programas de planeación familiar y su incidencia sobre las TNM 56
II. La mortalidad en Japón y México 59
Mortalidad y esperanza de vida en Japón 60
Mortalidad y esperanza de vida en México 63
Conclusiones de la primera parte 69

SEGUNDA PARTE:
ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES 73

Introducción de la segunda parte 75
Evolución de la estructura de la población japonesa 75
La estructura de edades 75
La renovación incierta de una población predominantemente masculina 76
La estructura de la población mexicana 81
Una población predominantemente juvenil 81
La renovación acelerada de una población predominantemente femenina 85

III. Estructura poblacional, sistema educativo y formación escolar de la población 87
El sistema educativo japonés: ¿un modelo exportable? 88
El sistema de educación obligatoria (SEO) 88
El sistema de educación preescolar 94
El bachillerato 95
El sistema de educación superior 96
Las condiciones para la realización de la tercera reforma educativa 98
Estructura de la población mexicana y características del sistema educativo 101
Normas jurídicas y características del sistema educativo 101
Las presiones demográficas sobre el sistema educativo 104

IV. Población y mercado laboral 117
El mercado de trabajo japonés 118

Características 118
La estructura de la Población Económicamente Activa 130
El desempleo 138
Inserción de la PEA mexicana en las actividades productivas 142
La subutilización productiva de la población 144
La PEA: su composición por sexos 145
La inserción de la PEA en las actividades productivas 148

V. El envejecimiento de la población japonesa y las políticas sociales 157
El envejecimiento de la población y las políticas de bienestar social 159
El sistema de pensiones 162
Características del sistema japonés de pensiones 165
Evolución de la cobertura del sistema de pensiones 168
Conclusiones de la segunda parte 175
Conclusión general 179
Apéndice estadístico 185
Bibliografía 205

ÍNDICE DE CUADROS

1. Japón: distribución de familias según su tamaño 39
2. Japón: proporción de abortos respecto a los nacimientos 43
3. Japón: porcentaje de parejas que utilizaban métodos anticonceptivos (1950-1959) 44
4. México: promedio de hijos nacidos vivos por grupo de generaciones 49
5. México: distribución de usuarias activas según método anticonceptivo usado (1976-1987) 57
6. Japón: tasas de mortalidad infantil 61
7. Tasas de mortalidad infantil por causas específicas (1931-1986) 66
8. México: esperanza de vida promedio al nacer 67
9. Japón: evolución del número de estudiantes por nivel educativo (1875-1935) 90
10. Japón: evolución del número de estudiantes por nivel educativo y por sexo (1948-1987) 93
11. Japón: estructura del sistema de educación de acuerdo con el tipo de establecimientos 96
12. Japón: porcentaje de estudiantes del sistema de educación obligatoria que siguen otro tipo de cursos después de la escuela oficial (1976-1985) 99
13. México: gasto del gobierno federal en educación (1922-1977) 105
14. México: cobertura del sistema educativo (1970-1980) 105
15. Japón: equivalente de los bonos semestrales por edades (promedios, 1985) 122
16. Comparación internacional de los niveles salariales 123

17. Japón: edades de jubilación de los trabajadores del sector privado 127
18. Japón: población de 15 años y más y población económicamente activa (1955-1990) 131
19. Japón: población y población económicamente activa (1955-1985) 131
20. Japón: estructura sectorial del personal empleado (1960-1986) 132
21. Estructura del empleo en algunos de los países industriales 133
22. Japón: tasas de desempleo por edades y para trabajadores del sexo masculino (1970-1987) 139
23. Japón: causas de desempleo, por grupos de edad y por sexo (1986) 141
24. Japón: causas que llevan a las mujeres trabajadoras a buscar empleo (1985) 142
25. México: PIB por sectores (1940-1980, valores relativos) 143
26. México: PEA por rama de actividad (1950-1980, valores absolutos) 149
27. México: PEA por rama de actividad (1950-1980, valores relativos) 150
28. México: PEA por posición en el trabajo y rama de actividad (1950-1980, valores absolutos) 152
29. México: PEA por posición en el trabajo y rama de actividad (1950-1980, valores relativos) 152
30. Japón: población por principales grupos de edad (1940-2040) 160
31. Japón: cobertura de los sistemas de pensiones (1970-1984) 169
32. Japón: ingresos y gastos del sistema de seguros de pensiones de los empleados (1970-1984) 172
A-1. Japón y México: indicadores del crecimiento natural de la población (1875-1990) 187
A-2. Gasto del gobierno federal en educación (1922-1975) 188
A-3. México: tasas de mortalidad infantil (1900-1987) 188

A-4. Población total por edad y sexo de Japón y México (1940) 189
A-5. Población total por edad y sexo de Japón y México (1950) 190
A-6. Población total por edad y sexo de Japón y México (1960) 191
A-7. Población total por edad y sexo de Japón y México (1970) 192
A-8. Población total por edad y sexo de Japón y México (1980) 193
A-9. Japón: nivel educativo de los graduados incorporados al mercado de trabajo (1955-1987) 194
A-10. Participación femenina en la fuerza de trabajo (principales países industriales, 1975-1987) 194
A-11. Japón y México: índices de envejecimiento (1940-1980) 195
A-12. Japón: evolución de pensionados y desempleados 195
A-13. México: escolaridad promedio, general y por estados (población de 15 años y más, (1987) 196
A-14. México: analfabetismo estimado (población de 15 años y más, 1987) 197
A-15. México: reprobación en la escuela primaria (ciclo escolar 1987-1988) 198
A-16. México: deserción escolar en la escuela primaria (ciclo escolar 1987-1988) 199
A-17. México: eficiencia terminal de la escuela primaria (generación 1982-1987) 200
A-18. México: absorción de egresados de primaria en secundaria (ciclo 1987-1988) 201
A-19. México: deserción en la escuela secundaria (ciclo 1987-1988) 202
A-20. México: absorción de egresados de secundaria en escuelas de nivel medio superior (1987-1988) 203

ÍNDICE DE GRÁFICAS

1. Tasas de crecimiento natural en Japón y México 32
2. Tasas de natalidad en Japón y México 34
3. México: gasto social presupuestado en educación y salud (1925-1975) 50
4. Tasas de mortalidad en Japón y México 59
5. México: tendencias de la mortalidad infantil 65
6. Japón: principales grupos de edad (participación relativa) 77
7. Japón: estructura de la población (por edades y sexo, 1940) 78
8. Japón: estructura de la población (por edades y sexo, 1950) 78
9. Japón: estructura de la población (por edades y sexo, 1960) 79
10. Japón: estructura de la población (por edades y sexo, 1970) 79
11. Japón: estructura de la población (por edades y sexo, 1980) 80
12. México: principales grupos de edad (participación relativa) 82
13. México: estructura de la población (por edades y sexo, 1940) 83
14. México: estructura de la población (por edades y sexo, 1950) 83
15. México: estructura de la población (por edades y sexo, 1960) 84
16. México: estructura de la población (por edades y sexo, 1970) 84

17. México: estructura de la población (por edades y sexo, 1980) 85
18. Japón: nivel educativo de los graduados incorporados al mercado de trabajo 125
19. Japón: participación femenina en la PEA (1975-1987) 136
20. Participación femenina en la PEA (principales países industriales, 1987) 137
21. México: tasas de participación de la PEA (por edades y sexos, 1970) 146
22. México: participación de la PEA (por edades y sexos, 1980) 147
23. México: participación de la PEA femenina (por grupos de edad, 1970-1980) 147
24. Japón: índices de envejecimiento (población total y por sexo, 1940-1980) 158
25. Japón: evolución de pensionados y desempleados (1970-1987) 170

ÍNDICE DE MAPAS

1. Escolaridad promedio (1987) 106
2. Índices de analfabetismo (1987) 107
3. Reprobación en primaria (1987) 110
4. Deserción en primaria (1987) 110
5. Eficiencia terminal en primaria (1987) 111
6. Absorción en secundaria (1987) 111
7. Deserción en secundaria (1987) 113
8. Absorción en nivel medio superior (1987) 113

Al Lic. Gustavo Cabrera Acevedo

PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS

En 1990, siendo presidente de la república, el Lic. Carlos Salinas de Gortari realizó una visita de Estado a Japón; en esa ocasión, él y el jefe del gobierno japonés decidieron establecer una comisión binacional para analizar la situación de las relaciones bilaterales y formular propuestas tendientes a fortalecer los vínculos entre ambas naciones.

Por el lado mexicano, las actividades de la Comisión México-Japón para el siglo XXI fueron coordinadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y realizadas, en una primera fase, por el Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán (IIESLA).

El presente estudio forma parte de las actividades realizadas durante 1990-1991 en el marco del IIESLA y contó con el patrocinio del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de la Población (FNUAP). Los azares financieros impidieron tanto al FNUAP como al IIESLA publicar el trabajo original. Ahora, a cuatro años de distancia, El Colegio de México, mediante el Centro de Estudios de Asia y África, ha aceptado generosamente publicar una versión modificada.

Cabe señalar que las modificaciones realizadas tuvieron como principal finalidad abreviar un texto que había resultado ser excesivamente largo; entre las múltiples razones que explican el haber respetado tanto la forma como el fondo de los cinco capítulos incluidos en la presente edición destaca el hecho de que 1990 representa, para la economía japonesa, el final del largo ciclo de crecimiento sostenido, iniciado a mediados de los cincuenta y sólo perturbado por factores externos como el alza de los precios internacionales del petróleo en los años setenta. Por lo tanto, los aspectos de Japón estudiados resultaron ser particularidades determinantes del ciclo que terminó con el derrumbe de la bolsa de

valores de Tokio en 1991 y que, a su vez, dio paso a una recesión que dura hasta ahora.

En vista de esta situación, se juzgó pertinente no actualizar el texto y, por lo tanto, el lector encontrará algunas referencias que, ahora, resultan inexactas: en algunas ocasiones, por ejemplo, se citan determinados artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, las citas han dejado de ser válidas debido a las revisiones sufridas por los artículos referidos durante los últimos cinco años. Algo semejante ha sucedido con las recomendaciones presentadas en el texto y el lector habrá de juzgar sobre su pertinencia en el momento en que fueron formuladas.

Por otra parte, el autor agradece a la SRE, al FNUAP y al IIESLA por haber autorizado la publicación del estudio así como a El Colegio de México por incluirla dentro de su programa editorial. El que este trabajo salga a la luz se debe a la conjunción de múltiples voluntades entre las cuales habrá que destacar las del Lic. Leopoldo Solís Manjarrez y del C.P. Eduardo Córdova Resillas, respectivamente director y secretario del IIESLA, así como las del profesor Mario Ojeda Gómez, presidente de El Colegio de México, y de la Dra. Flora Botton Beja, directora del Centro de Estudios de Asia y África del mismo Colegio.

J. J. R. B.

INTRODUCCIÓN GENERAL

A pesar de las advertencias que hiciera Robert Malthus en torno a los peligros del acelerado crecimiento de la población, los sistemas económicos del siglo XIX estuvieron fincados en el trabajo y el industrialismo, de tal manera que adquirieron un neto carácter poblacionista. La productividad del trabajo, en constante aumento gracias a la industrialización, ponía en entredicho las conclusiones malthusianas y elevaba a la población, teórica y políticamente, al rango de fuente de la riqueza social; la riqueza de las naciones dependía, por lo tanto, del tamaño de la población y de la proporción de ella que trabajaba productivamente, es decir, que generaba ganancias bajo la lógica capitalista.

La influencia del pensamiento europeo decimonónico se hizo sentir desde muy temprano en el México independiente; los liberales juzgaron necesario incrementar la población para colonizar las vastas extensiones territoriales del norte de la nación amenazadas por los colonos anglosajones. La necesidad de integrar territorialmente la nación explica en buena medida el mantenimiento de una actitud poblacionista a lo largo del siglo XIX y buena parte del XX. Sólo después de haber llevado al límite la expansión de la frontera agrícola, las autoridades reconocieron la necesidad de contener el crecimiento demográfico, que amenazaba con crear fuertes desequilibrios sociales.

En Japón, de manera semejante, el desarrollo industrial de las postrimerías del siglo XIX obligó al gobierno Meiji a adoptar una política poblacionista, reforzada más tarde por el expansionismo militar nipón. En 1926 el crecimiento anual absoluto de la población rebasó el millón de habitantes y algunos círculos políticos e intelectuales dieron la voz de alarma sobre el peligro que ello representaba; pese a ello, el gobierno se esforzó en impulsar el

crecimiento natural de la población hasta poco después de su derrota en la segunda guerra mundial.

La reorientación de la política poblacional no ha sido privativa de Japón y México; desde los años cincuenta, los gobiernos de una gran cantidad de países han diseñado y puesto en práctica programas tendientes a controlar el crecimiento de la población; la causa no ha sido el miedo al trágico destino de la humanidad pregonado por Malthus, sino la comprensión de las complejas relaciones existentes entre la población y el desarrollo económico.

La idea de que el productivismo industrial bastaría para satisfacer las necesidades materiales y espirituales de la humanidad fue desmentida por los hechos: los resultados frustrantes de la descolonización, los problemas generados por la industrialización reciente de los países en desarrollo, el continuo progreso de las naciones industriales y la desigual distribución de la riqueza en todo el orbe, refutaron en los hechos el optimismo de las concepciones decimonónicas.

Se empezó entonces a entender que la relación entre población y desarrollo económico era más compleja de lo que se había pensado. La atención se concentró sobre los niveles de vida y bienestar engendrados por el desarrollo; el cambio no fue rápido y provocó fricciones: durante la Conferencia Internacional de Población celebrada en 1974, en Bucarest, todavía se enfrentaron quienes privilegiaban las inversiones destinadas a la planificación del crecimiento poblacional en detrimento de las productivas y quienes anteponían las segundas a las primeras; después de ásperas discusiones, se aceptó, por consenso, que el desarrollo económico era un medio para influir sobre las tendencias demográficas y se reconoció a la vez que las políticas poblacionales representaban un factor de desarrollo.

En 1984 la conferencia tuvo como sede México y, habiendo sido refrendada la conclusión de la reunión precedente, la discusión se centró sobre aspectos cualitativos de la planeación del crecimiento poblacional. Este enfoque del problema trascendió la relación establecida por Malthus entre población y desarrollo; la nueva filosofía poblacional puso énfasis particular sobre el papel del individuo y de la familia en la toma de decisiones; la planeación familiar y, por extensión, la de la población no fueron concebidas

como "simple uso de anticonceptivos, sino como la conciencia, a nivel de la familia y de los individuos, de lo que deben ser la dinámica y el ciclo de vida de la familia" y, podría agregarse, de la sociedad.

En esta perspectiva, las experiencias de países tan diferentes como Japón y México son de provecho para afrontar los retos del futuro. La evolución de estas dos sociedades durante 120 años muestra que la transición de lo que los sociólogos e historiadores han dado en llamar el *ancien régime* a la moderna sociedad capitalista industrial, arrojó resultados diversos de acuerdo con las circunstancias propias de cada país. Esta constatación nos llevó a estudiar las condiciones que catalizaron, dificultaron o inhibieron el desarollo industrial a identificar los rasgos que les son comunes y a detectar los que las hacen diferentes.

El presente estudio está centrado sobre el tema de la dinámica poblacional en Japón y México y evoca las características más importantes de la evolución global de la población, así como las principales medidas de política social puestas en práctica por los gobiernos respectivos.

El trabajo consta de dos partes: en la primera son analizadas las tendencias seculares de la población; el objetivo es tratar de demostrar que los poblacionales no son procesos "ciegos" sino el resultado de la acción conjunta de los miembros de una sociedad; a partir de esta premisa, se considera que es posible influir en la evolución de la población siempre y cuando los individuos cuenten con la información necesaria y pertinente para orientar sus decisiones y se respete su libre voluntad. La primera parte abarca el periodo que se extiende desde 1860-1870 hasta 1980 (o 1990, cuando la información lo permite) y se aboca a analizar el crecimiento natural de la población a partir de las variables que lo determinan (natalidad y mortalidad).

En la segunda parte, nos ceñimos al periodo 1940-1990; esta elección temporal está justificada por el hecho de que tanto Japón como México entraron, después de la segunda guerra mundial, en una nueva fase de desarrollo. Con base en la estructura de la población (por edades y por sexo), se definen y comparan algunas de las necesidades sociales y de las formas en que los gobiernos japonés y mexicano han buscado satisfacerlas: para ambos países,

aludimos a las propiedades del sistema educativo y a las modalidades de la inserción de la población económicamente activa en la producción; asimismo, considerando la importancia del envejecimiento de la población en el primero de los países, exponemos las políticas de seguridad social que garantizan las condiciones de vida de los ancianos japoneses. En estos ámbitos de la vida social, creemos que la experiencia de Japón resulta aleccionadora para México.

PRIMERA PARTE: TENDENCIAS SECULARES DE LA POBLACIÓN Y POLÍTICAS DEMOGRÁFICAS

INTRODUCCIÓN DE LA PRIMERA PARTE

El año de 1867 representa un punto de inflexión en la evolución de dos países tan disímbolos como son México y Japón: en el primero, el gobierno constitucional de don Benito Juárez derrotaba a los grupos que sostuvieron el imperio de Maximiliano de Habsburgo; en el segundo, el feudalismo japonés tocaba a su fin con la caída del shogunato de Tokugawa. En ambos países se inauguró entonces una nueva era marcada por la realización de denodados esfuerzos para preservar la soberanía nacional y para modernizar las sociedades correspondientes.

En el este de Asia, bajo las presiones europeas, Japón se vio obligado a abrirse al comercio internacional y a esforzarse en superar el atraso económico y tecnológico; durante sus primeras fases, el proceso de modernización industrial utilizó los recursos propios del país y limitó al máximo los flujos de capitales provenientes del exterior.

Con la vuelta del siglo, el desarrollo de la industria japonesa puso en evidencia las graves carencias de materias primas, y el gobierno Meiji reorientó drástica y agresivamente su política: el expansionismo económico fue completado por el militar. Por una parte, las mercancías japonesas lograron desplazar a las europeas de los principales mercados del lejano oriente gracias a sus precios más bajos; por la otra, la necesidad de asegurar el abastecimiento de materias primas de otros países empujó al gobierno japonés a emprender aventuras militares contra Rusia y China, lo que le permitió conquistar nuevos territorios.

A pesar de los avatares de la primera guerra mundial, el expansionismo había permitido la consolidación regional del imperio económico y militar japonés durante el periodo de entreguerras. Pero la rendición incondicional arrancada al emperador en la segunda guerra mundial puso término a ese ciclo de la historia.

Sin embargo, esto coincidió con la apertura de otro ciclo: en esos años, el gobierno de Estados Unidos tuvo que afrontar en la región las fuerzas políticas y sociales emergentes que buscaban imprimir una orientación comunista a los regímenes de algunos países del este asiático. En aras de contener y neutralizar estos movimientos, el gobierno estadunidense se vio obligado a permitir y sostener la reconstrucción de la economía japonesa, de tal manera que la lanzó en una vía que la llevaría, con el correr de los años, a ser la más dinámica del mundo.

México, por su parte, para consolidar la soberanía nacional y modernizar la economía, siguió una trayectoria diferente. Tras la liquidación del imperio de Maximiliano de Habsburgo, se abrió un periodo de inestabilidad política que concluyó hasta el segundo gobierno del general Porfirio Díaz. En contraste con el gobierno Meiji, Díaz promovió el desarrollo industrial mediante importantes concesiones a los capitales extranjeros en sectores como la minería, los ferrocarriles y el petróleo. La soberanía territorial y la estabilidad política interna tuvieron como correlato, en el plano económico, la subordinación de la economía a la demanda de materias primas de Inglaterra y Estados Unidos.

Con el derrumbe de las estructuras económicas, políticas y sociales consolidadas durante el porfiriato, la revolución de 1910 inauguró un nuevo y prolongado periodo de inestabilidad marcado por el retrotraimiento del país. Desde 1915 hasta 1940, la principal tarea política de los regímenes fue la institucionalización de las relaciones sociales que emergieron tras la disolución del orden porfirista.

Esas nuevas relaciones habían cuajado alrededor del problema de la propiedad y de la distribución de la tierra que afectaba a una población predominantemente rural; su solución obligó a los gobiernos a postergar el desarrollo industrial.

En lo relativo a las relaciones internacionales, los gobiernos posrevolucionarios buscaron "corregir" los privilegios acordados en el pasado al capital extranjero; el medio adoptado para recuperar la soberanía sobre los recursos naturales fue el hacer recaer sobre la nación la propiedad de las aguas, del suelo y de las riquezas que éste encierra.

Agrarismo y nacionalismo fueron entonces dos rasgos característicos de la política mexicana, pero provocaron el ensimismamiento del país durante el periodo de reconstrucción.

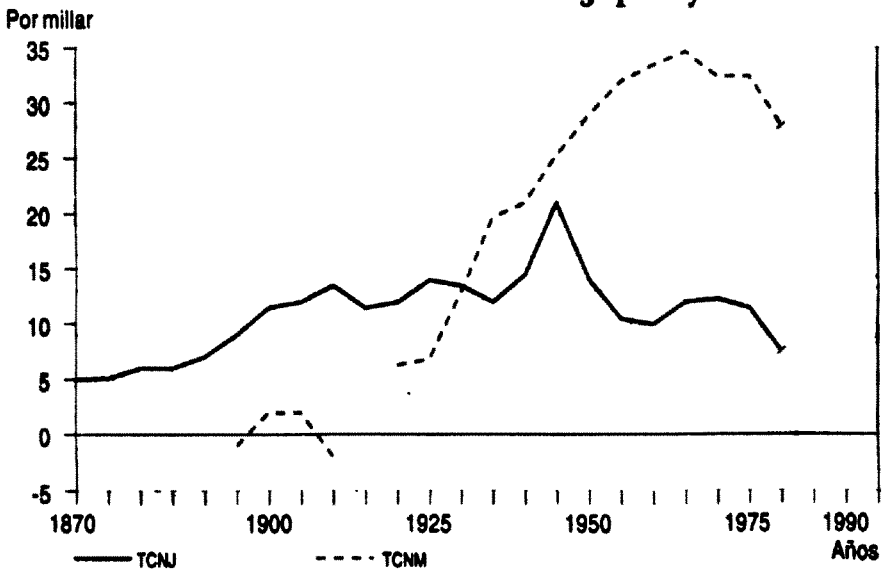
Desde 1940 hasta 1982, aun cuando mantuvieron un discurso nacionalista, los gobiernos reorientaron la política económica: primero, privilegiaron el desarrollo industrial sobre el agrícola; luego, reunieron las condiciones para atraer las inversiones extranjeras directas susceptibles de contribuir a la industrialización del país; finalmente, crearon un sistema de protección que sustrajo de la competencia internacional a los productores asentados en el territorio nacional.

A partir de 1982, los esfuerzos del gobierno mexicano han estado dirigidos primero a superar la crisis y después a diseñar una nueva estrategia de desarrollo. Ésta consistió en una política de apertura comercial y de integración de la economía nacional a los grandes bloques económicos. Los esfuerzos realizados parecen empezar a rendir frutos; sin embargo, como se verá a lo largo de este trabajo, todavía queda mucho por hacer en el plano poblacional.

La gráfica 1 muestra la evolución secular de las tasas de crecimiento natural de la población de Japón (TCNJ) y México (TCNM); al respecto cabe subrayar que, en el caso de Japón:

GRÁFICA 1

Tasas de crecimiento natural en Japón y México



La curva presenta, en 1945, el único punto de inflexión significativo a lo largo de todo el periodo. Esto indica que desde 1870 hasta 1945 las TCNJ crecieron de manera constante; los tres quinquenios durante los cuales no se verificó esta tendencia fueron 1915, 1930 y 1935; sin embargo, después de este último año, la TCNJ alcanzó su máximo valor histórico (2.09% en promedio anual).

A partir de 1945 la pendiente de la curva es negativa, lo que señala un drástico descenso de los valores de la TCNJ en 1950 y 1955; a partir de entonces los valores variaron pero permaneciendo siempre alrededor de 1% en promedio anual.

En el caso de México se hará hincapié en los siguientes fenómenos:

La curva adopta la forma de una S con puntos de inflexión en 1910-1915 y en 1965. Antes del primer periodo las TCN se mostraron erráticas e inclusive llegaron a adoptar valores negativos en 1895 y 1910. Sin embargo, una vez pasado el cabo, la pendiente de la curva tendió a 1, lo que indica un rápido crecimiento poblacional que se mantuvo hasta 1965.

A partir de este último año, los valores de las TCNM decrecieron y se fueron estabilizando alrededor de 2.5% en promedio anual.

Al comparar ambas curvas, se aprecia que las secciones con pendiente positiva abarcaron periodos distintos no sólo en el tiempo sino también en su duración, y que la pendiente de la TCNJ fue más suave que la de la TCNM. Como consecuencia de esto, la población de Japón se llevó 75 años para duplicarse, mientras que la de México creció 2.71 veces desde 1920 hasta 1965. Los diferenciales de crecimiento redujeron considerablemente la relación existente entre las poblaciones de ambos países: en 1895 por cada mexicano había 3.31 japoneses, y en 1970 la proporción se había reducido a 2.12.

En los capítulos siguientes se analizan los factores que determinaron la evolución de cada una de esas poblaciones. Se dará especial atención a los factores sociales que influyen sobre la natalidad y la mortalidad así como sobre el contexto social en el que los gobiernos de cada país adoptaron las estrategias políticas correspondientes.

I. NATALIDAD, DESARROLLO SOCIOECONÓMICO Y POLÍTICAS POBLACIONALES

La demografía define la tasa de crecimiento natural de la población como la diferencia existente entre las tasas de natalidad y de mortalidad; tanto la natalidad como la mortalidad, más allá de su dimensión biológica, dependen de factores sociales resultantes del nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado en un momento determinado. En lo que sigue se evocan algunos de esos factores y sus efectos sobre los fenómenos citados.

La tasa de natalidad expresa el número de niños nacidos vivos por cada 1 000 habitantes; de allí la necesidad de distinguir entre los niños nacidos vivos y el número total de embarazos en un periodo dado; esta cifra total representa la fecundidad global de las mujeres e incluye los embarazos correspondientes a los niños nacidos vivos, los nacidos muertos y las interrupciones voluntarias o involuntarias.

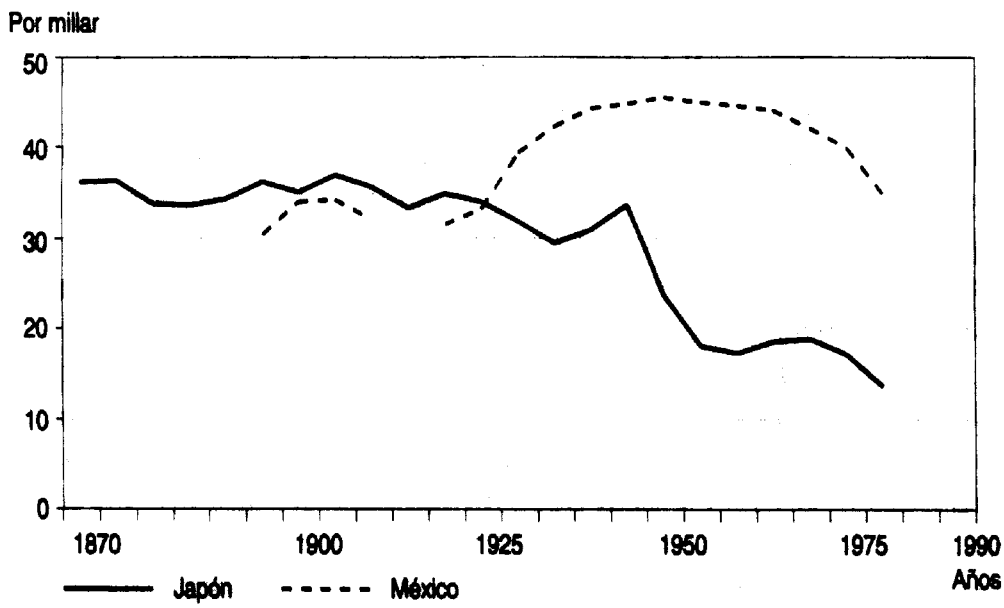
La fecundidad pone de manifiesto de manera inmediata las dimensiones natural y social de los fenómenos poblacionales. Por un lado, el periodo durante el cual las mujeres son aptas para reproducir la especie está determinado naturalmente; sin embargo, debido a las pautas sociales prevalecientes, la fertilidad natural sólo hace potencialmente fecundas a las mujeres; para serlo realmente, la unión entre hombre y mujer debe ser sancionada socialmente.

El matrimonio (religioso, civil o no oficial), a su vez, está normado por un conjunto de instituciones sociales que abarcan desde la religión hasta la política, pasando por la escolaridad y la economía. Por esta vía, un hecho aparentemente individual adquiere un

profundo valor social. En el presente capítulo se pondrán de relieve los principales factores socioeconómicos que han influido en la evolución de la natalidad en Japón y México.

La gráfica 2 presenta las curvas de las tasas de natalidad de Japón (TNJ) y de México (TNM). Lo primero que salta a la vista es que la pendiente de la de Japón es negativa prácticamente a lo largo de todo el periodo: 1870-1905, la pendiente tiende a cero y los valores de la TNJ oscilan alrededor de 3.5% en promedio anual. A partir de 1905 la pendiente es marcadamente negativa; las excepciones fueron provocadas por los incrementos correspondientes a 1940 y 1945.[1] Desde 1945 hasta 1960, el descenso de la TNJ es drástico y, aunque vuelve a incrementarse ligeramente en 1965 y 1970, sus valores siempre quedan por debajo de 2% en promedio anual.

GRÁFICA 2
Tasas de natalidad en Japón y México



[1] Estas alzas generalmente son atribuidas al comportamiento de los individuos en periodo de guerra: los matrimonios son adelantados en la medida en que los hombres parten al frente, lo que provoca un alza inmediata en la natalidad; el reencuentro de las parejas al retorno de los que han cumplido con sus obligaciones militares también provoca un alza diferida de la natalidad.

En México, durante los primeros 25 años del siglo XX, es también patente una ligera tendencia a la disminución de las TNM. En contraste, a partir de 1925 la curva describe media elipse en la que los valores crecen aceleradamente en 1925-1940; desde 1940 hasta 1965, los valores permanecen relativamente estables alrededor del máximo valor histórico (4.45% en promedio anual), alcanzado en 1950; y en 1965-1980, la TNM decrece rápidamente.

Otro hecho relevante es que hasta 1925 las TN de ambos países tienen valores muy cercanos, aunque la de Japón supera a la de México; a partir de ese año, sin embargo, la situación se invierte y se empieza a notar un comportamiento diferenciado de las curvas.

NATALIDAD Y DETERMINANTES SOCIOECONÓMICOS EN JAPÓN

De acuerdo con la bibliografía existente en México, la curva de las TNJ puede ser dividida cuando menos en cuatro periodos, definidos cada uno de ellos por:

Desde 1870 hasta 1920, la reproducción "natural" de la población

Aun cuando el aborto y el infanticidio eran prácticas comunes, los métodos anticonceptivos estaban poco difundidos entre la población. Durante este periodo, a pesar de variar constantemente, las TNJ alcanzaron sus valores más altos; si se les compara con la curva TNM se constata que la natalidad japonesa superó entonces la mexicana. Los especialistas japoneses proponen varias explicaciones para este fenómeno de elevada natalidad:

En primer término, las pautas culturales de la sociedad tradicional japonesa. El estoicismo sintoísta (que hace de la pobreza una virtud y del lujo y la riqueza un vicio) hacía más llevadera la vida de privaciones de una población en su gran mayoría rural y compuesta por familias relativamente grandes.[2]

[2] Ayanori Okasaki, *Histoire du Japon: l'économie et la population*, París, Institut National d'Études Démographiques, Presses Universitaires de France (Travaux et Documents núm. 32), 1958.

En segundo lugar, el sistema educativo obligatorio, implantado por el gobierno Meiji en 1872. Dadas las condiciones de pobreza rural extrema, el mantenimiento de los hijos dentro del sistema resultaba demasiado costoso para la población campesina; por eso, al terminar el ciclo obligatorio, los hijos se incorporaban rápido a los trabajos agrícolas familiares[3] a fin de aligerar la carga de sus padres y de incrementar la productividad agrícola.[4] La temprana incorporación a la vida productiva favoreció un abatimiento de las edades matrimoniales.

En tercera instancia, la nupcialidad "precoz" en las zonas rurales. A pesar de no contar con estadísticas fiables sobre este aspecto particular, se calcula que a finales del periodo de referencia, la edad promedio del primer matrimonio era, en el medio rural, de 22.5 años para las mujeres y de 26.74 años para los hombres.[5] Se debe poner particular atención sobre el hecho de que en Japón la edad promedio del primer matrimonio era de 23 años para las mujeres y 28 para los hombres; esto hace suponer que en el medio urbano los valores eran cercanos a los 24 años para las mujeres y a los 30 para los hombres.

Last but not least, una política natalista explícita del gobierno Meiji que hacía descansar la potencia económica y militar del Estado japonés sobre una población no sólo creciente sino cada vez más calificada.

[3] *Idem.*

[4] A pesar de los inconvenientes del sistema de educación obligatoria para la economía familiar, éste sentó las bases para el futuro desarrollo de la economía; en poco tiempo el analfabetismo se redujo a una proporción mínima.

[5] Para el lector mexicano no deja de ser sorprendente el calificativo "precoz" de la nupcialidad japonesa: en términos legales la edad mínima de matrimonio en México es de 14 años para las mujeres y de 16 para los hombres. Tadashi Fukutake, *The Japanese Social Structure*, Tokio, University of Tokyo Press, 1989, p. 127.

Desde 1920 hasta 1945, la disminución de las TNJ debido a la difusión de métodos anticonceptivos y pese a los esfuerzos gubernamentales para incrementar la natalidad

En 1922 fueron creadas dos instituciones con el objeto de propagar el uso de métodos anticonceptivos: el Instituto de Investigación sobre el Control de los Nacimientos y la Oficina de Consulta sobre la Restricción de los Nacimientos. Su apertura fue posterior a la prohibición legal del aborto y del infanticidio, que remitía, más que a razones humanitarias, al fomento de la política poblacionista; el reemplazo de ambas prácticas por la restricción de nacimientos mediante métodos científicos no fue del agrado del Estado y éste proscribió la fabricación de productos e instrumentos anticonceptivos.

Aunque no existan evidencias fehacientes, los especialistas japoneses no dudan en afirmar que, cuando menos entre los asalariados urbanos y los círculos intelectuales, el uso de anticonceptivos se difundió con amplitud. No es por lo tanto fortuito que en 1926, cuando la población japonesa alcanzó por primera vez en su historia un crecimiento anual absoluto superior al millón de habitantes por año, las primeras voces se alzaran en contra de la política natalista del gobierno, señalando los riesgos de dicho crecimiento.

Aunque el gobierno mantuvo su posición general sobre el asunto, no dejó de interesarse en el punto y creó, en julio de 1927, uno de los primeros organismos oficiales encargado de estudiar los problemas poblacionales: el Comité de Investigación sobre Problemas Demográficos y Alimentarios. Pese al eco malthusiano que resuena en su nombre, este organismo no encontró medios para afrontar el problema del control del crecimiento poblacional. Antes bien, justificó la política expansionista del Estado japonés:

> Nuestra industria no está suficientemente desarrollada para responder a la demanda, particularmente la de orden alimentario. En consecuencia, el crecimiento de la población puede suscitar inquietudes por la prosperidad nacional. Debemos esforzarnos por lo tanto en instaurar una política de aprovisionamiento de productos alimentarios que respondan al aumento de la población.[6]

[6] A. Okasaki, *op. cit.*, pp. 42-43.

Fue entonces cuando el gobierno japonés intensificó la industrialización de Formosa y Corea —que permanecían bajo su soberanía— y, pese a la reticencia de amplios sectores sociales de la población, generó nuevos instrumentos para llevar a cabo sus fines poblacionales:

En 1937 promulgó leyes relativas a la protección de las madres y de los hijos y creó dispensarios médicos que brindaban asistencia a unas y otros en el mismo momento en que los efectos de la guerra chino-japonesa se hacían sentir, hecho que provocó un descenso considerable de la natalidad; para asegurar la reproducción de la población, el gobierno estableció un sistema de permisos militares para visitas conyugales.

Como consecuencia del descenso en el ritmo de crecimiento de la población, en 1941 fue promulgada la ley sobre los Principios de la Política Demográfica, que establecía un sistema de subvenciones y disminuciones fiscales para las familias numerosas. En el mismo año fue publicado el "Programa tendiente a instituir una política de población", que buscaba llenar el vacío provocado por las guerras de Manchuria (1931) y de China (1937) y alcanzar los cien millones de habitantes en 1950.[7] Como se puede ver en la gráfica 2, los esfuerzos del gobierno tuvieron algunos resultados positivos: de 1935-1940 y de 1940-1945, las TNJ crecieron de manera considerable.

El cuadro 1 muestra la distribución proporcional de las familias de acuerdo con el número de miembros que las integran. El tamaño promedio era, en 1930, de 4.98 miembros —casi tres hijos por familia—; del número total de familias, sólo 14.5% correspondía al tamaño promedio; en 38.4% el tamaño era superior a la media, y en 47.1%, inferior. Para 1955, el tamaño promedio de familia había apenas cambiado: 4.97 miembros. Lo mismo sucedió con la distribución proporcional de acuerdo con el número de miembros; si acaso, disminuyó la participación de los tamaños extremos: 1, 2, 3, 8 y 9 o más miembros; pero aumentó la de los tamaños intermedios: 4, 5, 6 y 7 miembros. Aunque 1955 sale del periodo referido, por entonces todavía eran manifiestos los resul-

[7] Cf. Jean Louis Riallin, *Économie et population du Japon*, París, Éditions Génin, 1952.

tados de la política natalista promovida por el gobierno. No obstante, las cifras de ese año se deben considerar a la luz de las circunstancias creadas por la derrota del Japón en la segunda guerra mundial. Estas circunstancias impusieron una reorientación radical de la política gubernamental.

CUADRO 1
Japón: distribución de familias según su tamaño

Núm. pers.	*1930*	*1955*	*1965*	*1975*	*1985*
1	5.5	3.5	8.1	13.5	17.5
2	11.7	10.8	14.3	16.8	19.1
3	14.8	14.5	18.2	20.0	18.7
4	15.1	16.6	22.2	26.5	24.6
5	14.5	16.6	16.1	12.5	11.5
6	12.7	14.1	10.7	6.5	5.4
7	9.9	10.3	6.1	2.8	2.3
8	6.8	6.5	2.5	0.9	0.6
9 y más	9.0	7.1	1.9	0.3	0.1
Promedio	4.98	4.97	4.05	3.45	3.23

Fuente: Censos nacionales: citados por T. Fukutake, *The Japanese Social Structure*, Tokio, University of Tokyo Press, 1989, p. 124.

El periodo 1945-1955, los esfuerzos conjuntos de la sociedad, del gobierno y de la administración de las fuerzas aliadas para reducir la natalidad

La peculiaridad de esta fase es que el aborto fue utilizado como el principal medio de contención del crecimiento poblacional. En agosto de 1945 los acontecimientos militares se precipitaron: el día 6, la bomba atómica fue lanzada sobre Hiroshima; el 8, la Unión Soviética declaró la guerra a un Japón postrado; el 9, el ataque nuclear fue sobre Nagasaki; el 15, el emperador Hiroito anunció la rendición de Japón ante las fuerzas aliadas; el 30, el general Douglas McArthur, designado por el gobierno estadunidense jefe del Comando Supremo de las Fuerzas Aliadas (CSFA), llegó a Japón; el 2 de septiembre, se firmó el documento de rendición de Japón; el 28 de septiembre, se efectuó una reunión entre el emperador y

el comandante de las CSFA, en la que el primero se comprometió a apoyar la administración del segundo.[8]

El primer objetivo de la administración del CSFA era evitar a toda costa el restablecimiento del poderío económico y militar de Japón; para ello, inició una profunda reforma política destinada a implantar el sistema democrático occidental. Entre esas medidas cabe destacar:

a) La promulgación de una constitución que, aunque reconocía la personalidad del emperador, desconocía su carácter sagrado; por ese medio, se estableció la igualdad no sólo entre los hombres sino también entre los hombres y las mujeres.

b) La igualdad jurídica entre hombres y mujeres así como entre los hijos fue, a su vez, consagrada en el nuevo código civil; las bases para el rápido desarrollo de la familia nuclear fueron así instaladas.

c) Una profunda reforma agraria que desarticuló las antiguas formas de propiedad de la tierra e instauró un sistema agrario basado en la pequeña propiedad y en el trabajo familiar. En 1952, seis años después de haber sido promulgada la Ley de Reforma Agraria, 90% de las tierras cultivables estaba en manos de los productores.

d) Una tentativa de desarticular los *zaibatsu* (monopolios) para frustrar el resurgimiento del poderío económico japonés; la medida fue suspendida a causa de la urgencia que tenía el gobierno de Estados Unidos de contar con una base de apoyo durante la guerra de Corea.

e) La reforma total del sistema de enseñanza; la enseñanza obligatoria fue extendida hasta los 15 años de edad; con la ampliación a nueve años del ciclo de educación básica, el analfabetismo fue rápidamente erradicado; se introdujo el sistema *high school* y de educación mixta; se reestructuró la educación superior mediante la creación de una red de universidades locales.

Todas estas medidas contribuyeron a transformar las estructuras sociales y mentales tradicionales. Por lo tanto, la elaboración y aplicación de una nueva política poblacional se insertó en un entorno político y social muy diferente al del pasado. La repatriación de los

[8] Jorge A. Lozoya y Víctor R. Palma, *Japón, 1946-1990: el camino a la opulencia*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, 1990.

soldados y los matrimonios diferidos por la guerra habían provocado un incremento momentáneo en la natalidad durante 1947 y 1948; esto, combinado con una tasa de mortalidad decreciente, produjo un notable crecimiento de la población.

Alarmados, los círculos intelectuales y políticos presionaron para que se tomaran medidas tendientes a controlar la natalidad; contando con el beneplácito del CSFA, el gobierno autorizó la restricción de los nacimientos así como la fabricación y la venta de productos anticonceptivos.

Por su parte, el CSFA también colaboró en este esferzo por controlar el crecimiento poblacional; cuidando las formas para evitar que su injerencia no se viera como una imposición, el CSFA invitó a especialistas como Waren Thompson y Margaret Sauyer para explicar la situación de Japón y las posibles soluciones a sus problemas demográficos. Así, "los americanos pudieron explotar una actitud favorable para limitar los nacimientos; Japón era ya de por sí un terreno favorable".[9]

Como se dijo, importantes sectores sociales pugnaban porque se tomaran providencias eficaces para controlar el crecimiento de la población; a ellos se sumaban también los círculos partidarios del mantenimiento de la pureza racial que buscaban una reglamentación legal de la misma.[10] La convergencia de intereses de esas capas sociales allanó el camino para la adopción de medidas legales sobre ambas cuestiones.

En 1934 un grupo de parlamentarios presentó un proyecto de ley sobre "la protección eugenésica de la raza", sin que fuera votado; presentado nuevamente en 1935, tampoco fue revisado por la Dieta. En 1937 circuló un segundo proyecto de ley eugenésica, pero no fue incluido en el orden del día de la Cámara de Diputados; sometido otra vez en 1938, ni siquiera fue discutido.

Sin embargo, en 1938 el interés gubernamental por el eugenismo era tal que creó la Sección de Eugenismo dentro del Ministerio

[9] Cf. J. L. Riallin, *op. cit.*

[10] Estos grupos surgieron desde los inicios del siglo XX; en 1917 nació, por ejemplo, la Sociedad Eugenésica de Japón, formada por especialistas, pero con una vida muy corta. En 1930 surgió la Sociedad de Higiene Racial Japonesa, que se asignaba como finalidad estudiar la genética y divulgar las nociones del eugenismo.

de la Salud. En 1940, el gobierno presentó al parlamento un proyecto de ley sobre el asunto y logró su aprobación; el 1 de mayo de ese año se promulgó la Ley sobre el Eugenismo Nacional, que establecía la esterilización facultativa al mismo tiempo que reprimía fuertemente su abuso.

En 1948 un grupo de parlamentarios presentó un proyecto sobre la protección eugenésica; con su aprobación, se autorizaba la interrupción de los embarazos no deseados; a pesar de no tener como principal fin proteger la pureza racial, suponía que la reactivación económica sería imposible sin reducir el crecimiento demográfico y, por ende, abogaba por la amplia difusión de métodos de control natal, rápidos y eficaces; en consecuencia, privilegiaba la esterilización y el aborto, descuidando la contracepción.[11]

Por su parte, el gobierno creó, en abril de 1949, un Comité de Estudios del Problema Demográfico. Poco más tarde, éste presentó al primer ministro dos recomendaciones: uno, estabilizar la población mediante la reactivación económica, el comercio internacional, la emigración, etc.; dos, limitar el crecimiento poblacional mediante el establecimiento de dispensarios, de agencias matrimoniales y la distribución gratuita de productos e instrumentos contraceptivos entre los sectores más desfavorecidos.

En 1949, bajo fuertes presiones políticas y sin discusión pública del proyecto de ley, la Dieta aprobó la Ley Eugenésica, que legalizaba la esterilización y el aborto por razones específicas y permitía la difusión de métodos contraceptivos por medio de los centros de salud.

Los testimonios de la época[12] afirman que la liberación del mercado de los anticonceptivos y el uso reiterado de ellos tuvo como consecuencia un incremento inusitado de embarazos no deseados; éstos se debieron tanto a la mala calidad de los productos como al uso deficiente que de ellos se hacía. En consecuencia, el recién legalizado aborto fue el recurso que puso fin a dichos embarazos; sin embargo, su práctica alcanzó dimensiones no previstas. En el cuadro 2 se compara el número de nacimientos y el número de abortos registrados oficialmente en los años 1949, 1950

[11] Cf. J. L. Riallin, *op. cit.*

[12] *Ibid.* Véase también A. Okasaki, *op. cit.*

y 1955. Pese a la subvaluación del número de abortos, su importancia causó justificada alarma entre las autoridades.

En 1949, al momento de la legalización del aborto, la proporción de éstos respecto a los nacimientos apenas era superior al 9%; pero en 1955 la proporción se había elevado al 67.64%. De allí que en los años siguientes, el gobierno se esforzara en difundir los métodos contraceptivos. Ante tal situación, en 1954 el Comité sobre Problemas de Población emitió una resolución mediante la cual condenaba el aborto frecuente, que ponía en peligro la salud de las madres, y recomendaba la contracepción y las familias pequeñas. Por primera vez, además, proponía medidas para difundir masivamente la contracepción: distribución gratuita de anticonceptivos entre los pobres; utilización del sistema educativo como medio de difusión; participación obligatoria del sector privado en la educación anticonceptiva; desincentivos a las familias numerosas mediante sistemas de remuneración e imposición apropiados; obligación laboral de los ginecólogos de informar a sus pacientes sobre la contracepción después del aborto. En la resolución del Comité, se hacía hincapié en la necesidad de planear la organización racional de la familia (número de hijos y espaciamiento entre ellos) en función tanto de la salud de la madre como del ingreso familiar. El equilibrio económico era, por primera vez, considerado como un criterio central para la organización familiar.

CUADRO 2

Japón: proporción de abortos respecto a los nacimientos

	Abortos *A*	*Nacimientos* *B*	*A / B × 100*
1949	246 104	2 696 638	9.13
1950	289 111	2 337 507	20.92
1951	638 359	2 157 414	29.59
1952	298 193	1 999 488	39.92
1953	1 068 066	1 862 348	57.35
1954	1 143 059	1 765 126	64.76
1955	1 170 143	1 727 040	67.64

Fuente: A. Okasaki, *Histoire du Japon: l'économie et la population*, París, Institut National d'Études Démographiques, Presses Universitaires de France (Serie Travaux et Documents núm. 32), 1958.

Los esfuerzos gubernamentales no fueron vanos: la tasa de natalidad pasó, de 1945 a 1955, de 3.36 a 1.81% respectivamente en promedio anual (véase la gráfica 2). Pero, a diferencia del periodo anterior, el uso de métodos anticonceptivos sustituyó al aborto. Una encuesta sobre contracepción realizada a principios de los años sesenta demostraba que la población urbana era más receptiva a los métodos contraceptivos que la población rural, aun cuando ésta los adoptaba paulatinamente.

A la reorientación total de la política demográfica gubernamental, hay que añadir otros factores que influyeron en las tendencias demográficas de Japón. Entre ellos se encuentran las consecuencias de los cambios institucionales señalados; la extensión de la educación hasta los 15 años postergó, para mujeres y hombres, la edad de contraer matrimonio y redujo un poco el periodo de vida fértil.

Sin lugar a dudas, la principal protagonista de la reorientación demográfica de Japón fue la mujer: reducida al papel de esposa del primogénito en el sistema familiar tradicional o, en el mejor de los casos, al de esposa en la familia nuclear, tuvo que sobreponerse al peso de las estructuras sociales y mentales para participar activa y conscientemente en la toma de decisiones tan importantes para la reproducción de la familia y de la sociedad. En efecto, a pesar de que se buscó obtener el uso de anticonceptivos en forma libre y por mutuo consentimiento de la pareja, era la mujer, en última instancia, quien los aceptaba o rechazaba.

CUADRO 3

Japón: porcentaje de parejas que utilizaban métodos anticonceptivos (1950-1959)

Año	*Porcentaje*
1950	19.5
1951	26.3
1952	21.7
1955	33.6
1957	39.2
1959	42.5

Fuente: J. L. Riallin, *Économie et population du Japon*, París, Éditions Génin, 1952.

Desde 1955 hasta 1990 el control natal dejó de ser un problema para el gobierno japonés; la gráfica 2 muestra que a partir de 1955 la tasa de natalidad se estabilizó alrededor de 1% en promedio anual y, en 1980, llegó inclusive a descender hasta 0.73%. Los problemas demográficos cambiaron entonces de naturaleza: dejaron de ser cuantitativos para transformarse en cualitativos. Una muestra de ello la constituye el cambio sustancial que se produjo en la estructura familiar: durante ese periodo, el número promedio de miembros por familia pasó de 4.97 a 3.23 en promedio; la proporción de las familias con más de dos hijos se redujo drásticamente (19.9% del total); las unidades compuestas por una persona y por una pareja hasta con dos hijos predominaron. Las formas tradicionales de organización familiar no desaparecieron totalmente pero se instauró un predominio de la familia nuclear.

Ulteriormente se analizará con detalle esta situación y sus efectos, entre los cuales destacan el envejecimiento de la población, su formación y su inserción en el mercado de trabajo, así como los requerimientos para mantener la supremacía económica de Japón sobre el mercado mundial.

La natalidad en México: ¿transición de un régimen de fertilidad natural a uno de fertilidad controlada?

A diferencia del gobierno japonés, el mexicano careció hasta 1974 de una política poblacional y, en consecuencia, su influencia directa sobre la evolución de la natalidad en el país fue poco relevante. El giro en la política gubernamental se produjo hasta 1973-1974 con la promulgación de la tercera Ley General de Población. Con ella no sólo se diseñaron programas específicos, sino también se instalaron las instituciones abocadas al cumplimiento de los mismos. Fue hasta la década de los ochenta cuando los programas oficiales de control natal recuperaron el espacio y el tiempo perdidos y lograron consolidar la tendencia hacia la reducción de las TNM manifiesta desde 1965. Al igual que en Japón, en México fueron ciertos organismos privados quienes pusieron en práctica, a partir de 1959, los primeros programas de planeación familiar y lo hicieron con eficacia.

En todo caso, como se indicó antes, durante los primeros 25 años del siglo XX, en México se produjo una ligera disminución de las tasas de natalidad; a partir de 1925, la curva de la TNM describe media elipse en la que los valores crecen aceleradamente desde 1925 hasta 1940, permanecen más o menos estables en 1940-1965 y decrecen rápido en 1965-1980 (véase la gráfica 2); por estas razones el estudio de la evolución de las TNM se divide en dos periodos: desde 1920 hasta 1960-1965 y de estos años a la actualidad.

El periodo 1920-1965

Este periodo se caracterizó por la ausencia de programas oficiales o privados de planeación familiar. Sin embargo, fue cuando aparecieron las primeras leyes que hacían referencia directa a la población.

En 1931 el Código Sanitario elevó el aborto al rango de crimen. Al proscribirlo, las autoridades gubernamentales impidieron la evaluación de su difusión; además, existe cierta obstinación en desconocer las proporciones trágicas del aborto ilegal, aunque se trata de un recurso bastante difundido para evitar los embarazos no deseados. El catolicismo del pueblo mexicano ha servido para justificar su penalización y la Iglesia católica mantiene la discusión del problema sobre el plano de la ética; con ello, sus implicaciones morales, políticas y sobre todo médicas, han sido relegadas a un plano secundario.

En 1936 fue formulada la primera Ley General de Población; ésta no dio pie a la formulación de una política de población en el sentido estricto de la palabra;[13] se limitó a promover el crecimiento natural y la colonización de las regiones menos pobladas.

El crecimiento natural de la población fue favorecido por:

[13] Carmen Miró define una *política* a partir de los dos criterios siguientes: primero, un programa específico integrado a la planeación del desarrollo y, segundo, el establecimiento de objetivos demográficos (tamaño, estructura, dinámica y distribución espacial de la población). Carmen Miró, "Política de población: ¿qué?, ¿por qué?, ¿para qué?, ¿cómo?", en *Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, vol. 2, México, 1970, pp. 275-284.

a) La sanción de una situación de hecho, característica del campo mexicano: la nupcialidad temprana[14] que favorecía la fecundidad y, por lo tanto, las familias numerosas.

b) La aplicación de programas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población: protección a la infancia e higiene pública, subvenciones para las familias numerosas.

Para colonizar las regiones menos pobladas, la ley de 1936 recurría al expediente de la inmigración selectiva de extranjeros y de la migración promovida.[15]

Como órgano ejecutivo, la ley de 1936 instituyó un Consejo Consultivo de Población encargado de definir los objetivos demográficos, el cual tuvo poca relevancia. Por otra parte, en esa época y bajo la influencia socialista, el gobierno mexicano enmarcó su política en el primer plan sexenal; la planificación era considerada como un instrumento para racionalizar el funcionamiento de la sociedad. Sin embargo, este plan no dedicaba un apartado específico a la población; es más, la ley de población no se insertaba ni se refería a éste. Plan de desarrollo y planeación demográfica parecían ser excluyentes.

La segunda Ley General de Población fue promulgada en 1947; en lo esencial, el contenido era el mismo que el de la anterior. No obstante, las atribuciones del Comité Consultivo de Población fueron todavía más reducidas en la medida en que la aplicación de la ley fue confiada a la Secretaría de Gobernación. Bajo la influencia de lo que sucedía en los países desarrollados, la ley de 1947 también estuvo marcada por ciertos tintes eugenésicos, aplicados sobre todo a los inmigrantes extranjeros. En esa época, el Código Sanitario vigente también prohibió la propaganda y venta de productos contraceptivos.

La natalidad dependió entonces de aquellos factores que sometían a la mujer a mayor riesgo de embarazo. Algunos especialistas

[14] Autorizaba 14 y 16 años como las edades mínimas legales de la mujer y del hombre para contraer matrimonio.

[15] La reforma agraria fue, a fin de cuentas, la que más contribuyó a poner en práctica este tipo de migración; sin embargo, su peso en la redistribución espacial de la población fue mínimo si se le compara con la migración espontánea del campo a la ciudad.

han definido esto mediante la noción de "fertilidad natural";[16] es decir que el número final de hijos depende del tiempo de exposición de las mujeres a la probabilidad de embarazarse. Pero las condiciones socioeconómicas gestadas por los regímenes posrevolucionarios condicionaron el aumento de los niveles de fertilidad de las mujeres mexicanas.

La curva correspondiente a la TN de México (gráfica 2) muestra dos puntos de inflexión (1920 y 1950) que limitan el segmento de la curva con pendiente positiva. La explicación y la evaluación del crecimiento acelerado de la natalidad durante ese periodo son difíciles debido a las deficiencias de la información estadística disponible.

Hasta 1920-1925, las TNM muestran una evolución aleatoria resultante de las difíciles condiciones que privaban en el país: ausencia de vías y medios de comunicación eficaces; carencia de servicios médicos y sanitarios; predominio de la alimentación tradicional, etc. La población vivía entonces en un estado relativamente natural debido al aislamiento en que se encontraban los núcleos de una población predominantemente rural y a la escasa difusión de las técnicas médicas y sanitarias modernas.

Sin embargo, la revolución de 1910 terminó con la inercia porfiriana y lanzó al país a la búsqueda de un nuevo orden social. La movilización militar de grandes contingentes puso término al aislamiento propio de la sociedad rural; las rápidas carreras, por mérito o por favor, demostraron que se habían abierto las posibilidades de ascenso social; los individuos establecieron contrastes entre el modo de vida urbano y el rural, entre la situación nacional y la internacional, etc. Pero a pesar de estas tendencias al reacomodo, las transformaciones seguían supeditadas a un eje central: la obstinación de las masas campesinas en recuperar una tierra que reclamaban como suya y en cuya demanda no cejaron hasta obtener satisfacción.

[16] El término ha sido introducido por Louis Henry. La fecundidad natural depende del tiempo de exposición de la mujer a la probabilidad de tener hijos. Cf. Louis Henry, "La fecondité naturelle: observation, théorie, résultats", *Population*, núm. 4, 1961.

A partir de 1915, los regímenes políticos se esforzaron por instalar y consolidar las nuevas instituciones políticas y sociales. Aunque los principales problemas se situaron en la esfera económica, los gobiernos posrevolucionarios pusieron particular atención en la esfera social.

A pesar de la diferencia existente entre el gasto destinado a la educación y el destinado a la salubridad pública, las condiciones de sanidad de la población mejoraron rápidamente. Esto provocó un rápido incremento en el número de hijos nacidos vivos. A este respecto existen estudios interesantes que subrayan los cambios de una generación a otra respecto a la natalidad. Así, en el estudio *México, estimaciones y proyecciones de población 1950-2000*, realizado por INEGI, Conapo y Celade, en 1983, se estimaba que entre 1950 y 1965 la tasa global de fecundidad era de 6.75 hijos por mujer. Correcciones aportadas por otros especialistas demostraron que durante ese lapso hubo una tendencia hacia el incremento de la tasa global de fecundidad: ésta pasó de 45.22 a 46.05 por millar de 1955 a 1960 y 1965 respectivamente. El promedio de hijos nacidos vivos por mujer y por generación de mujeres que habían terminado su ciclo reproductivo en la época en que se levantó cada uno de los censos respectivos está sintetizado en el cuadro 4.

CUADRO 4
México: promedio de hijos nacidos vivos por grupo de generaciones

Grupos de generaciones	*Grupos de edades en los censos*	*Promedio de hijos nacidos vivos*
1910-1919	40-49	4.95
1920-1929	40-49	6.18
1930-1935	45-49	6.30

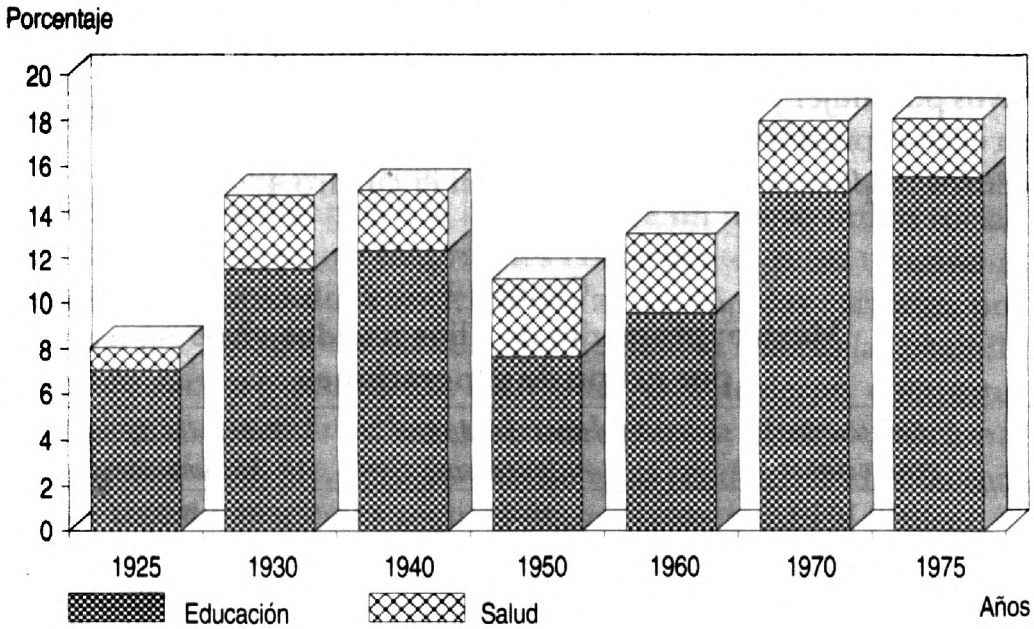
Fuentes: Censos generales de población 1960, 1970 y 1980; citados por Fátima Juárez, Julieta Quilodrán y Ma. Eugenia Zavala de Cosío, "De una fecundidad natural a una controlada: México 1950-1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 4, núm. 1, El Colegio de México, 1989.

Las generaciones de mujeres nacidas inmediatamente después de iniciado el conflicto armado de 1910 tuvieron una tasa de fecundidad muy superior a las nacidas durante y antes del mismo.

Las autoras del estudio citado atribuyen este incremento, por un lado, "a la extensión del periodo de exposición de la mujer al riesgo de concebir" y, por otro, "al incremento directo del número de embarazos que llegan a término".[17]

El primer factor dependió así de los descensos de la mortalidad en general y de la mortalidad materna en particular resultantes del mejoramiento de las condiciones de sanidad y la prolongación consecuente de la esperanza de vida de la mujer durante su periodo reproductivo, por una parte; y de la ausencia de métodos anticonceptivos y de la reducción del periodo de lactancia favorecido por la sustitución de la leche materna por productos industriales, por la otra.

GRÁFICA 3
México: gasto social presupuestado en educación y salud (1925-1975)



El incremento del número de embarazos que llegaban a término, a su vez, fue atribuido a las mejoras hospitalarias que permitie-

[17] Véase: Fátima Juárez, Julieta Quilodrán y Ma. Eugenia Zavala de Cosío "De una fecundidad natural a una controlada: México 1950-1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 4, núm. 1, El Colegio de México, 1989.

ron disminuir la mortalidad intrauterina y perinatal, así como la esterilidad secundaria.

Sea cual sea la proporción en que estos factores explican el incremento de la fecundidad, resulta claro que ésta es producto del desarrollo social. Por otra parte, las cifras reproducidas en el cuadro 4 representan promedios nacionales. Quedaría por establecer los diferenciales de fecundidad entre los medios rurales y urbanos.

La edad en que las mujeres contraen el primer matrimonio influye de manera directa sobre la fecundidad y la natalidad. Hacia la década de los sesenta, cuando las tasas de natalidad oscilaban alrededor del máximo valor histórico, la edad media de la primera unión era, para el país en su conjunto, 21.7 años[18] y, para las áreas rurales, 18.2 años.[19] Hacia 1970, la población rural y la urbana participaban, cada una, con cerca de 50% de la población total; esto permite decir que *grosso modo* la edad promedio de la primera unión en el medio urbano debía ser cercana a los 23 años. Se establece un diferencial promedio de cuando menos cinco años entre el periodo de vida fértil de las mujeres que viven en poblaciones rurales y el de las mujeres que viven en el medio urbano. En lo que se refiere a la duración de las uniones en el medio rural, ésta era de 26.8 años al final de la vida reproductiva de las mujeres (45-49 años). Si a eso se añaden las diferencias existentes en los niveles de educación, de inserción en el mercado de trabajo y otros, se llega a la conclusión de que las mujeres del medio rural tuvieron mucho que ver en el fuerte incremento de la fecundidad que se produjo durante los años cuarenta y cincuenta.

Este conjunto de factores (transformación de las condiciones socioeconómicas que contribuyeron a incrementar la esperanza de vida y a acortar el espaciamiento entre uno y otro embarazos, aunado a la poca difusión de métodos anticonceptivos en el medio rural) explican, en gran parte, el cambio en las tasas de fertilidad y de natalidad durante el periodo 1920-1965.

[18] Dato obtenido del *Censo de Población y Vivienda, 1970.*

[19] Dato obtenido a partir de la *Encuesta de Fecundidad Rural 1969-1970*; cf. Julieta Quilodrán, "La nupcialidad en áreas rurales de México", *Demografía y Economía*, vol. XII, núm. 3, 1979.

Ahora bien, de acuerdo con la gráfica 2, desde 1950 hasta 1965 las TNM descendieron levemente; este descenso permite suponer que, ya para entonces, intervenían factores que mediaban entre tasas elevadas de fecundidad y tasas levemente decrecientes de natalidad. Pero a ciencia cierta, poco se sabe de dichos factores y por medio de la información estadística disponible nada se puede decir de ellos.

Queda otro punto oscuro: ¿qué provocó el cambio de actitud de las mujeres nacidas después del conflicto de 1910-1920? Al respecto no se ha propuesto explicación satisfactoria; tal vez sea interesante explorar el campo de las expectativas socioeconómicas creadas por la reforma agraria. Es decir, teniendo en cuenta que el reparto agrario permitió, en un primer momento, elevar las condiciones de vida de la población rural, se podría avanzar la hipótesis de que ese mejoramiento, a su vez, favoreció la reproducción ampliada de las familias campesinas. Dadas las condiciones socioculturales del campo mexicano, después de unos cuantos años, los suficientes para que una o dos generaciones nuevas también se reproduzcan, la dotación de tierras por familia y el producto obtenido por la parcela familiar se volvieron insuficientes para garantizar el nivel de vida inicial.

El disfuncionamiento de la relación entre población y tierra disponible habría provocado entonces que algunos de los miembros de la familia buscasen sus medios de subsistencia fuera de la unidad familiar, trabajando como jornaleros, emigrando a las ciudades o aun al extranjero. Este hipotético esquema, sin embargo, debería ser puesto a prueba; por el momento, las únicas conclusiones que es válido sacar son las siguientes:

a) El rápido tránsito de un régimen de alta fecundidad a otro todavía más elevado denota una gran capacidad de las mujeres mexicanas para adaptar sus pautas de reproducción a las condiciones sociales imperantes. Esta capacidad pone en entredicho el gastado argumento de que las tradiciones éticas y religiosas inhiben el desarrollo de conductas destinadas a controlar la reproducción de la población.

b) El Estado, aun sin disponer de una política demográfica natalista, creó las condiciones socioeconómicas que favorecieron un incremento rápido de la fertilidad y de la natalidad.

El periodo 1965-1990

Durante el periodo 1965-1990 se produjo un descenso drástico de las TNM (véase la gráfica 2) que puso de manifiesto un desfase entre los objetivos gubernamentales y la conducta reproductiva de la población; en efecto, mientras que en 1970 ya se detectaba la primera disminución importante de la tasa de natalidad, el gobierno esperó hasta 1973 para formular la Tercera Ley General de Población y poner en marcha la primera política poblacional del país.

Este cambio se debió al oído receptivo que Luis Echeverría Álvarez, entonces presidente de la república, prestó a los círculos intelectuales que daban la señal de alarma:

> [...] los resultados del censo de población de 1970 mostraron el fuerte crecimiento demográfico de México en la década 1960-1970 y una población de 50 millones de habitantes. Las proyecciones de la CEPAL después de 1965 pusieron claramente en evidencia los límites del modelo de desarrollo económico y el final del "milagro mexicano". La distribución del ingreso apareció en 1970 más concentrada que en 1965. Las proyecciones de población del Banco de México estimaron que la población sería en 1980 del doble de la de 1960, incluso con una reducción del nivel de fecundidad.
>
> Frente a esos resultados alarmantes, aunados a una de las más graves crisis políticas de los últimos veinte años, el presidente Echeverría aceptó en 1971 los argumentos de los economistas acerca de los efectos negativos del acelerado crecimiento de la población sobre la economía y el empleo.[20]

En ese contexto, el gobierno dio un giro de 180 grados en la política poblacional: a partir de 1972, las instituciones de salud oficiales iniciaron la campaña "Paternidad responsable". El 26 de febrero de 1973, el Código Sanitario fue reformado, de tal manera que permitió la propaganda y venta de métodos anticonceptivos. El 11 de diciembre de 1973 fue votada la Ley General de Población, que apareció en el *Diario Oficial* el 7 de enero de 1974; el reglamen-

[20] Ma. Eugenia Zavala de Cosío, "Políticas de población en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LII, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1990.

to correspondiente fue publicado el 17 de noviembre de 1976; las bases de la política demográfica del gobierno mexicano estaban sentadas.

Esto tuvo además como correlato la modificación del artículo cuarto constitucional (31 de diciembre de 1974), que garantiza el derecho a la paternidad responsable, la protección de la familia, la promoción de la mujer (igualdad jurídica frente al hombre), y que obliga al Estado a proporcionar información acerca de la planificación de los nacimientos para garantizar la libertad e igualdad de los individuos y de las familias respecto a su reproducción.

> La reforma constitucional inscribió en la ley fundamental la igualdad de la mujer, la protección de la familia, el derecho de toda persona a decidir libre, responsable e informadamente sobre el número y espaciamiento de sus hijos.[21]

Pero, contrariamente a lo sucedido con otro género de reformas constitucionales (derecho a la educación, a la salud, al trabajo, etc.) que destacan por su carácter normativo, la del artículo cuarto fue eminentemente positiva: convalidó una situación de hecho; de una u otra manera, los ciudadanos y, concretamente, sectores de mujeres cada vez más amplios se arrogaban el derecho de decidir por sí mismos la forma de reproducción familiar.

Eso en nada disminuye el mérito gubernamental; antes bien hay que destacar la oportunidad de la medida, aunque el artículo cuarto haya sido limitado por las reglamentaciones: así, el Código Civil considera que el aborto representa un crimen tipificado; la posibilidad de decidir libre, responsable e informadamente sobre el espaciamiento de los hijos se ve limitada por la acción de terceros (la Iglesia, los tribunales, las asociaciones civiles, etc.), quienes de manera voluntaria o involuntaria se niegan a la difusión de la educación sexual dentro de los sistemas oficiales y privados de enseñanza.

Vista desde el ángulo de la ley fundamental del país, la discusión sobre la legalización del aborto carece de sentido: el derecho a recurrir a él se encuentra implícito en el artículo cuarto. A ese

[21] *Ibid.*, pp. 21-22.

respecto, la experiencia japonesa resulta aleccionadora: la legalización del aborto puede llevar a excesos como los ocurridos durante el periodo 1949-1955; por eso, la Conferencia Internacional de Población recomendó, en 1984, que el aborto legalizado no sea considerado como un medio de planificación familiar sino como

> un remedio a una situación familiar y social ante una demanda específica que se manifiesta y que, cuando no está legalizado el aborto, se convierte casi siempre en aborto clandestino que pone en peligro la vida de la mujer. La planificación familiar es lo básico y el aborto no es parte de la planificación familiar.[22]

Pese a las limitantes, el gobierno federal se dotó, por primera vez en la historia, de los instrumentos jurídicos, políticos y administrativos indispensables para establecer un sistema de planificación integral del desarrollo. La administración de José López Portillo concretó el nuevo sistema de planeación global gracias a las siguientes medidas:

a) Mediante el reglamento de 1976 instituyó el Consejo Nacional de Población (Conapo) como organismo ejecutivo encargado de la planeación demográfica del país.

b) Entre los diversos planes sectoriales, dedicó algunos a cuestiones de población; entre ellos destacaron: en 1977, la Política Demográfica Nacional y Regional, 1978-1982, que definía metas de crecimiento sociodemográfico para el país y los estados; el Plan Nacional de Planificación Familiar, que establecía cambios precisos en las tasas de crecimiento y en la distribución espacial de la población; más tarde, el Programa Nacional de Población, 1983-1988 continuó en la misma dirección.

Con la entronización de la administración de Miguel de la Madrid, la política de población se descentralizó: los estados formularon sus planes estatales de población integrados al plan nacional y, a instancias del Conapo, crearon los Consejos Estatales de Población.

[22] Víctor L. Urquidi, "La 'Declaración de México' en la Conferencia Internacional de Población de 1984", *Demografía y Economía*, vol. XVIII, núm. 4, 1984.

Los programas de planeación familiar y su incidencia sobre las TNM

De los múltiples programas sectoriales, para el presente estudio interesan los de planeación familiar. En enero de 1977 fue creada la Coordinación del Programa Nacional de Planificación Familiar (CPNPF) para poner en práctica el plan nacional. La primera gran medida fue que las clínicas y hospitales de las instituciones del sector público (IMSS, ISSSTE y SSA) ofrecieran servicios de planeación familiar.[23]

Como sucedió en Japón, la población mexicana adoptó rápidamente los métodos de planeación familiar: en 1976, cuando la reforma administrativa estaba en sus inicios, 30% de las mujeres unidas utilizaba algún método contraceptivo: el más socorrido era entonces la píldora (usado en 35.9% de los casos), le seguían los métodos tradicionales (23.3%) y el dispositivo intrauterino (18.7 por ciento).

Sin embargo, el cuadro 5 muestra un rápido cambio en los principales métodos empleados: en 1987 el principal método era la ligadura (36.2% de los casos) que supone una esterilización permanente; le seguían la píldora y el dispositivo intrauterino, ambos con 19.4%, y los métodos tradicionales habían perdido mucho terreno (14.7% de los casos).

Durante el periodo 1976-1987, la proporción de mujeres que recurría a métodos contraceptivos respecto al total de mujeres unidas, aumentó rápidamente y pasó de 30.2% a 52.7%. Lo más notable sin embargo es que, en el momento de instituirse la planeación global, casi un tercio de las mujeres unidas empleaba algún método contraceptivo; esto corrobora el hecho de que las mujeres ya decidían, por sí mismas y desde antes, sobre el crecimiento familiar. La preponderancia de métodos como la píldora y el diu (54.6% de los casos, en 1976) supone una decisión (individual o matrimonial) razonada.

[23] En 1980 el IMSS ofreció sus servicios a toda la población y desde entonces se convirtió en el principal organismo público participante en los programas de planeación familiar.

CUADRO 5
México: distribución de usuarias activas según método anticonceptivo usado (1976-1987)

Método	*EMF 1976*	*ENP 1979*	*END 1982*	*ENFS 1987*
Pastillas	35.9	33.0	33.8	19.4
Diu	18.7	16.1	13.8	19.4
Ligadura	8.9	23.5	28.1	36.2
Vasectomía	0.6	0.6	0.7	1.5
Inyecciones	5.6	6.7	10.6	5.3
Métodos locales	7.0	5.0	4.1	4.7
Métodos tradicionales	23.3	15.1	13.0	14.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje de usuarias respecto a mujeres unidas	30.2	37.8	47.7	52.7

Siglas:
EMF: *Encuesta mexicana de fecundidad.*
ENP: *Encuesta nacional de prevalencia.*
END: *Encuesta nacional demográfica.*
ENFS: *Encuesta nacional sobre fecundidad y salud.*
Diu: Dispositivo intrauterino.
Fuente: Encuesta nacional sobre fecundidad y salud, 1987; citado por Ma. Eugenia Zavala de Cosío, "Políticas de población en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LII, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1990, p. 27.

Las evaluaciones que relacionan el tipo de método elegido con el nivel de escolaridad dan perfecta cuenta del carácter racional de las decisiones de optar por determinados métodos y no por otros:

> La influencia que ejerce el nivel de educación formal en la selección de un método anticonceptivo es muy interesante. En las [...] categorías [sin escolaridad, primaria incompleta y primaria completa] el porcentaje de utilización de la operación femenina está por arriba de 40%, incluso entre las mujeres sin escolaridad casi llega a 50%; el cambio es muy importante al pasar al grupo de las mujeres con algún grado de secundaria, donde ya sólo la cuarta parte de las usuarias recurrieron a este método; en la categoría de preparatoria y más, este indicador se reduce y sólo la quinta parte de las usuarias estaban operadas con fines anticonceptivos. Por lo tanto se puede afirmar que confor-

me aumenta la escolaridad de la mujer, disminuye su preferencia por los métodos quirúrgicos...[24]

Esta relación proyecta una sombra sobre los resultados obtenidos: después de once años, el método dominante fue aquel al cual recurren las mujeres con menor instrucción; a ese respecto, la Conferencia Internacional de Población, reunida en México en 1984, lanzó un llamado para evitar que el recurso a la esterilización viole las garantías individuales.

En todo caso, por segunda ocasión, las mujeres mexicanas volvieron a mostrar su capacidad para adaptarse con rapidez a nuevas condiciones socioeconómicas. Esta vez, el resultado fue distinto pero no menos notable: la adopción de métodos contraceptivos provocó el rápido descenso de las TNM a partir de 1965. Si bien es cierto que los descensos no han sido constantes también lo es que las TNM no han vuelto a crecer desde entonces.

El gobierno mexicano, al igual que el japonés, encontró un terreno favorable para lanzar sus programas de control natal; sin embargo, le queda mucho por hacer; entre sus principales tareas destacan: vencer las resistencias de los sectores sociales opuestos al ejercicio individual del derecho a decidir sobre el tamaño de la familia; establecer sistemas de información eficaces y de largo alcance que permitan tomar decisiones con conocimiento de causa y sin imposiciones; fomentar la educación sexual por medio de los sistemas de enseñanza oficiales y privados, etcétera.

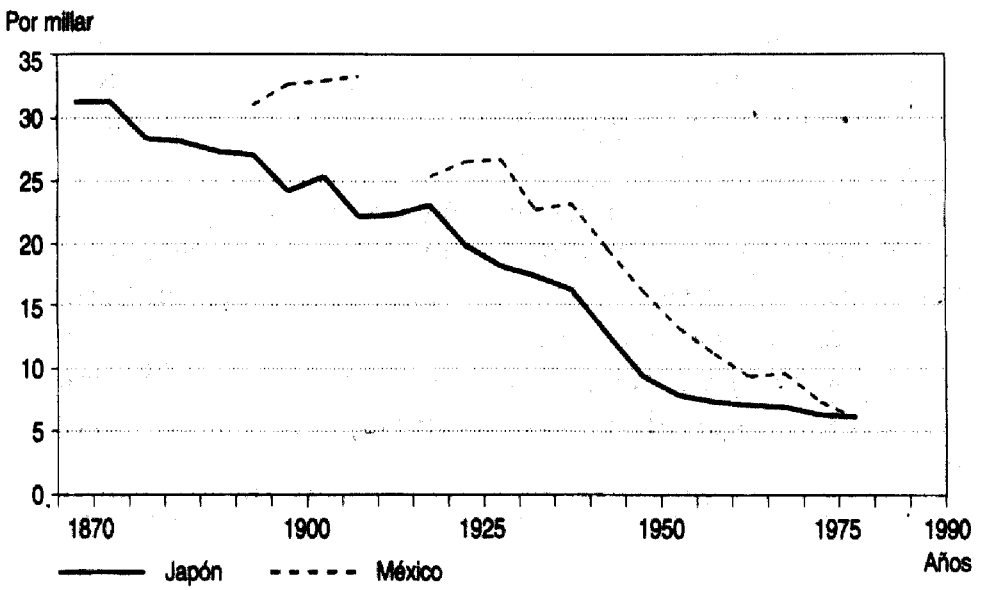
A pesar del avance notable logrado en materia de planeación familiar, el crecimiento natural ha sido elevado; esto se debe, evidentemente, a la estabilización de los descensos en la TNM pero sobre todo al rápido descenso de la tasa de mortalidad, como será expuesto en el capítulo siguiente.

[24] Yolanda Palma, Juan Guillermo Figueroa y Alejandro Cervantes, "Dinámica del uso de métodos anticonceptivos en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LII, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1990.

II. LA MORTALIDAD EN JAPÓN Y MÉXICO

El segundo factor determinante del crecimiento natural de la población es la mortalidad. Al analizar la natalidad y la nupcialidad, se anotó que los especialistas consideraban la experiencia japonesa como un caso extremo. Sin embargo, se ha constatado que, en México, el comportamiento de las variables demográficas indicaba situaciones todavía más agudas, como lo demuestra el comportamiento de la mortalidad. En efecto, la gráfica 4 muestra que:

GRÁFICA 4
Tasas de mortalidad en Japón y México



a) La pendiente de la curva de las tasas de mortalidad de Japón (TMJ) es negativa, mientras que la de las tasas de mortalidad de México (TMM) se divide en dos segmentos: desde 1895 hasta 1910, la pendiente es positiva y, de 1915 en adelante, negativa. Esto lleva

a suponer la existencia de condiciones socioeconómicas y sanitarias más difíciles que propiciaban el crecimiento sostenido de las TMM.

b) A lo largo de todo el periodo de análisis, las TMM superan las TMJ y, sólo hasta 1980, ambas se igualan. Esto apunta a la existencia de un mejoramiento sustancial de las condiciones sanitarias en México antes que a una reducción en el diferencial de desarrollo socioeconómico. Las esperanzas de vida en ambas sociedades confirman esta interpretación: en efecto, las tasas de mortalidad que tienden a ser iguales hacia el final del periodo, encubren esperanzas de vida muy diferentes.

MORTALIDAD Y ESPERANZA DE VIDA EN JAPÓN

La tendencia al continuo decrecimiento de las TMJ sólo es contradicha por dos repuntes de la mortalidad en 1905 y en 1915-1920. Las principales causas de mortalidad eran, entonces, enfermedades como la peste, el cólera, la viruela, la tifoidea, la disentería y la tuberculosis. Éstas diezmaban sobre todo a los estratos más jóvenes de la población ocasionando una fuerte mortalidad infantil y sobre todo neonatal.[1] El cuadro 6 muestra las grandes diferencias existentes entre las tasas de mortalidad neonatal y las de la mortalidad global.

Las cifras son elocuentes: durante las dos primeras décadas del siglo XX, las tasas de mortalidad neonatal y global permanecieron más o menos estables. A partir de 1925, ambas descendieron progresivamente y a ritmos semejantes; esto provocó que la relación entre ambas tasas permaneciera más o menos constante: en 1905, a cada deceso occurrido en el conjunto de la población correspondían 5.9 decesos de recién nacidos; la proporción aumentó hasta 7.1 en 1915, para descender hasta 6.0 en 1955. Esto implica que, a

[1] Por regla general se considera la mortalidad infantil como el número de decesos que ocurren durante el primer año de vida; dentro de ella se distinguen además la mortalidad neonatal (las muertes que ocurren durante los primeros 28 días de vida) y la posneonatal (los fallecimientos que se producen entre el día 29 y el primer año de edad).

pesar del abatimiento de ambas tasas de mortalidad, la neonatal siguió siendo relativamente elevada.

CUADRO 6
Japón: tasas de mortalidad infantil

	Tasas de mortalidad	
Año	*Neonatal (%)*	*Global (%)*
1905	15.2	2.53
1910	16.1	2.21
1915	16.0	2.23
1920	16.6	2.30
1925	14.2	1.98
1930	12.4	1.81
1935	10.7	1.74
1940	9.0	1.63
1950	6.0	0.94
1955	4.7	0.78

Fuentes: TM neonatal: A. Okasaki, *Histoire du Japon: l'économie et la population*, París, Institut National d'Études Démographiques, Presses Universitaires de France (Serie Travaux et Documents núm. 32), 1958.

TM global: cuadro A-1, Apéndice estadístico.

Por otra parte, los estratos de la población con edades entre 15 y 29 años también eran afectados por fuertes tasas de mortalidad debidas a la tuberculosis.[2] En este caso, el problema era todavía más serio: esta enfermedad afectaba a los sectores más dinámicos de la población económicamente activa y constituía una traba al desarrollo industrial.

La merma de la población infantil y juvenil obligó al gobierno Meiji a adoptar desde muy temprano medidas destinadas a mejorar las condiciones de salubridad de la población. Sobre el plano administrativo, en 1872 se creó, en el Ministerio de Educación Nacional, el Servicio de Salud Pública, encargado de la administración de los servicios de salud y de la enseñanza médica. Cuatro años más tarde, en 1876, el servicio fue mutado al Ministerio del

[2] En 1920 las tasas de mortalidad para esos estratos eran de cerca de 40 por cada 10 000 personas.

Interior y reestructurado: se abrieron primero las secciones de asuntos generales, de vacunación y de farmacia y, después, las de asuntos médicos, de higiene y estadística.

Poniendo al alcance de todos los individuos estos servicios, se lograron rápidos progresos en la lucha contra las principales enfermedades que causaban estragos entre la población. Sin embargo, el Ministerio de Salud Pública fue creado hasta 1938, pero introdujo un servicio cuyos resultados fueron excelentes: el de la medicina preventiva.

Se ha mencionado que hacia los años treinta y cuarenta, el gobierno promulgó leyes para proteger a las madres y a sus hijos. Esas leyes encajaban dentro del marco de la política natalista del gobierno japonés, pero contribuyeron a mejorar las condiciones de salubridad de la población y a erradicar las enfermedades endémicas que la asolaban en permanencia.

Gracias a estas medidas, durante los años cuarenta, las tasas de mortalidad disminuyeron muy rápido. La tendencia al descenso se ha mantenido hasta la fecha aunque las disminuciones sean cada vez más pequeñas (véase la gráfica 4). El control de las enfermedades infecciosas fue el principal factor de la modificación de la estructura de la morbilidad: ahora, las principales causas de los decesos se deben a los males propios del desarrollo: enfermedades cardiovasculares y nerviosas, violencia, etc. Pero, a ese respecto, sería necesario captar más información para tener una idea cabal del cambio en la estructura de la mortalidad.

Sin embargo, como consecuencia directa del control de las enfermedades que causaban el mayor número de muertes y del progresivo desarrollo económico y social de Japón, la esperanza de vida de la población se ha extendido hasta llegar a ser la más alta del mundo. En efecto, de acuerdo con las cifras de las Naciones Unidas, ella es de alrededor de 81 años para los hombres y 83 para las mujeres.

El abatimiento de las tasas de mortalidad y la consecuente extensión de la esperanza de vida, conjugadas con el control de la natalidad, han dado origen a problemas que afectan no sólo a Japón sino también a la gran mayoría de las sociedades "desarrolladas": el envejecimiento de la población y la disminución relativa de los estratos más jóvenes. Visto en la perspectiva amplia de las

estrategias futuras de desarrollo económico, la situación puede poner en peligro el tránsito hacia una nueva fase de desenvolvimiento: los nuevos adelantos tecnológicos requieren mano de obra con calificaciones nuevas. Por estas razones, en la segunda parte del trabajo se analizará en detalle el proceso de envejecimiento de la población japonesa, sus consecuencias socioeconómicas y las principales medidas políticas adoptadas por las autoridades para enfrentar el problema.

MORTALIDAD Y ESPERANZA DE VIDA EN MÉXICO

En México, al igual que en Japón, las enfermedades infecto-contagiosas representaban la principal causa de los decesos; viruela, tosferina, sarampión, paludismo, fiebre amarilla e influenza eran algunos de los males que azotaban periódicamente a la población de vastas regiones del país; el tétanos era otro peligro permanente en una sociedad rural con deficientes servicios sanitarios. Los gobiernos posrevolucionarios pronto se vieron obligados a poner en práctica una estrategia política para controlar aquellas enfermedades.

En efecto, de acuerdo con algunos analistas, en el origen de los sistemas de salud pesaron más los criterios políticos que los de salubridad:

> A la muerte de Carranza, el gobierno norteamericano no reconoció la presidencia de Obregón. Al mismo tiempo, el país vecino combatía la fiebre amarilla y veía a México como un foco de infección que afectaba el comercio internacional. En un afán por mejorar las relaciones bilaterales el gobierno implanta el primer programa federal para apoyar el saneamiento fuera de la ciudad de México, cuando se crearon las Unidades Sanitarias Cooperativas en el estado de Veracruz con el fin de erradicar la fiebre amarilla. Las Unidades Sanitarias Cooperativas se organizaron en torno a distintos municipios del Golfo de México, donde coincidían los tres niveles de gobierno y el apoyo técnico y financiero internacional. El éxito en la erradicación de la fiebre amarilla demostró así las bondades del modelo sanitarista geopolítico [...] No obstante, el modelo [...] continuó favoreciendo la salud urbana y los compromisos internacionales, toda vez que eran el

único ámbito capaz de sustentar los principios de la acción integral, continuidad y adecuado financiamiento.[3]

Las zonas rurales todavía permanecieron al margen del programa; sin embargo, años después, en 1933, se dieron los primeros pasos para el establecimiento de servicios de salud descentralizados y destinados a la población urbana y rural. A partir de las experiencias de las unidades sanitarias veracruzanas, durante el gobierno de Abelardo Rodríguez se establecieron los primeros acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos de los nueve estados más poblados del país; la finalidad de los nuevos servicios era: "extender los beneficios de la higiene a todos los municipios del país, sin importar cuán retirados estén de las áreas de población urbana".[4]

La administración de Lázaro Cárdenas reorganizó los servicios de salud; los criterios geopolíticos fueron abandonados en favor de criterios económicos; lo primordial era proporcionar servicios personales de salud a los principales grupos económicos: campesinos, obreros y funcionarios de la administración pública. Por supuesto, las condiciones de cada uno de esos sectores sociales planteaba problemas prácticos y financieros diferentes para cada caso. Posteriormente, los servicios se fueron extendiendo y las estrategias de salud tornando más complejas: la atención de grupos sociales se vio complementada con la puesta en marcha de programas verticales; no obstante, esto produjo una fragmentación administrativa y una ausencia de coordinación entre los diversos organismos existentes. De allí que en las décadas de los sesenta y setenta, ante la imposibilidad de mantener una estructura administrativa tan compleja, surgiera la necesidad de formular programas selectivos de bajo costo pero de alta eficiencia.

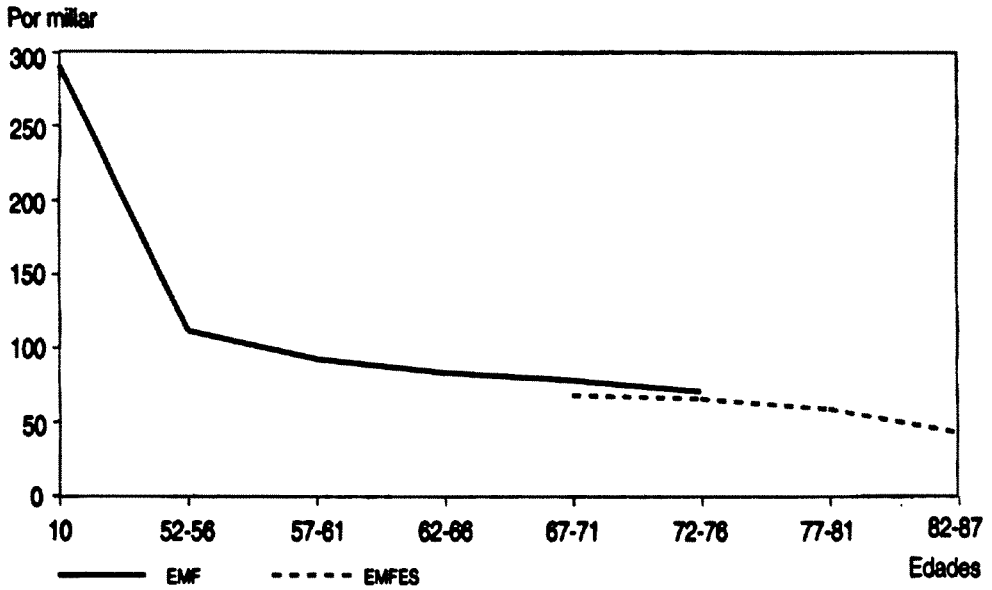
A pesar de las vicisitudes de las instituciones que integran el sistema nacional de salud, estas últimas beneficiaron a sectores cada vez más amplios de la población, erradicando y controlando las enfermedades más mortíferas. Ese efecto aparece claramente

[3] Jesús Kumate y Guillermo Soberón, *Salud para todos, ¿utopía o realidad?*, México, El Colegio de México, 1979, p. 10.

[4] *Ibid.*, p. 11.

cuando se revisa la evolución de las tasas de mortalidad global (gráfica 4) e infantil (gráfica 5).

GRÁFICA 5
México: tendencias de la mortalidad infantil



Los logros han sido grandes, pero perdura un gran retraso en el abatimiento de la mortalidad infantil en México respecto a Japón: en 1980 las tasas globales de mortalidad fueron prácticamente las mismas en ambos casos; sin embargo, las tasas de mortalidad infantil de México apenas alcanzaron en 1982-1987 el nivel de las de Japón en 1955. Es más, si se alude a las causas de mortalidad infantil, las proporciones llegaron a ser catastróficas: de acuerdo con el cuadro 7, hasta los años 1955-1957, de cada tres infantes nacidos vivos uno moría; las principales causas de mortalidad infantil eran, como lo indica el cuadro, las infecciones pulmonares y gastrointestinales. Las intensas campañas de salubridad llevadas a cabo por los organismos públicos de salud, así como el mejoramiento de los servicios (farmacéuticos y hospitalarios) y de los equipamientos (dotación de agua potable e instalación de drenaje o letrinas), contribuyeron a que los índices de mortalidad correspondientes a esas enfermedades disminuyeran; hacia mediados de la década de los ochenta, éstas estaban prácticamente en pie de igualdad con las causas perinatales de mortalidad.

CUADRO 7
Tasas de mortalidad* infantil por causas específicas (1931-1986)

	Años				
Causas de muerte	*29-31*	*55-57*	*70*	*80*	*86*
Enteritis y enf. diarreicas	3 922	2 888	1 662	875	507
Influenza y neumonía	2 959	1 607	940	840	355
Tétanos, tosferina y sarampión	1 795	391	224	49	17[1]
Anomalías congénitas	nd	192	63[2]	214	220
Causas perinatales	nd	nd	1 183	976	483
Accidente y lesiones	nd	68	60	48	64
Total de muertes	315 998	331 625	146 108	94 227	59 722
Porcentaje	31.59	33.16	14.61	9.42	5.97

* por cada 100 000 recién nacidos.
[1] No incluye sarampión.
[2] Sólo del corazón.
Fuentes: datos de 1929-1931 y 1955-1957: Bravo Becherelle, "Causas principales de mortalidad en México según edad y sexo", *Revista de Enfermedades Tropicales*, núm. 19, México, 1959. Datos de 1970, 1980 y 1986, Dirección general de estadística, SPP, citados por José Luis Bobadilla y Ana Langer, "La mortalidad infantil en México: un fenómeno en transición", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LII, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1990, p. 123.

La transformación radical de las causas de la mortalidad infantil ha llevado a algunos especialistas a considerar que México se encuentra en una fase de transición epidemiológica de la mortalidad infantil.[3] El desarrollo económico y social ha permitido reunir las condiciones necesarias para abatir la incidencia de las enfer-

[3] De acuerdo con la teoría de la transición epidemiológica de la mortalidad infantil, las sociedades pasan de una patología dominada por las infecciones y las carencias nutricionales a otra caracterizada por las enfermedades crónico-degenerativas, las lesiones y los desequilibrios mentales. Consúltese al respecto: A. R. Omran, "The Epidemiologic Transition: A Theory of the Epidemiology of Population Change", *Milbank Mem. Fund Quarterly*, núm. 49, 1971.

medades propias del subdesarrollo en la mortalidad infantil y para que florezcan las enfermedades degenerativas propias del desarrollo.

Por otra parte, en términos globales, durante la década de los ochenta, también se produjo un cambio estructural en las causas de la mortalidad: en 1980, por ejemplo, "las enfermedades infecciosas y parasitarias representaban 28% del total, las muertes violentas 15, el cáncer 7 y las enfermedades cardiovasculares 17%".[6] Aunque el autor de la cita anterior reconoce la poca fiabilidad de las cifras oficiales, considera que ellas sirven para apreciar los cambios introducidos por la modernidad: violencia, cáncer y enfermedades cardiacas provocarían cerca de 40% del total de las muertes.

CUADRO 8
México: esperanza de vida promedio al nacer

Año	*Esperanza de vida promedio*
1910	24
1920	30
1930	35
1940	40
1960	58
1970	61
1980	62

Fuente: Sergio Camposortega, "La mortalidad en los años ochenta", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LII, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1990, p. 98.

A pesar de que los efectos negativos del desarrollo se manifiesten de manera más aguda que los positivos, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población ha sido considerable, lo que ha permitido prolongar la esperanza de vida. En el cuadro 8 se presentan las cifras correspondientes a la evolución de la esperanza de vida promedio de la población durante el siglo XX; ésta pasó de

[6] Sergio Camposortega, "La mortalidad en los años ochenta", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LII, núm. I, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1990.

24 años en 1910, a 62 en 1980, lo que equivale a un crecimiento de 258% en 70 años. No obstante, y a pesar de que las tasas de mortalidad de México fueron en ese año semejantes a las de Japón, la esperanza de vida en este país todavía excede en cerca de 20 años a la de aquél.

CONCLUSIONES DE LA PRIMERA PARTE

Las experiencias japonesa y mexicana respecto a la contención del crecimiento poblacional demuestran que las tendencias demográficas no son procesos azarosos sino racionales; esta racionalidad hace que sea posible encauzarlos en función de los intereses globales de la sociedad.

Aunque de diversa índole, en uno y otro casos, siempre han existido prácticas que permiten establecer un control sobre el tamaño y la composición de la familia: en Japón, el aborto y el infanticidio (sobre todo de las niñas) fueron recursos tradicionales.

En sentido contrario, en México, el incremento de la fertilidad durante el periodo de los años cincuenta y sesenta fue un mecanismo empleado para ajustar el tamaño de las familias de acuerdo con las expectativas económicas.

En ambos casos, la adopción de métodos anticonceptivos por parte de amplios sectores de mujeres antecedió las políticas de los gobiernos respectivos; su éxito se debió en gran parte a la predisposición de los individuos para poner en práctica las medidas propuestas.

Con base en este panorama de la situación, es posible avanzar las siguientes conclusiones: primero, el contexto socioeconómico determina la posibilidad de que las tasas de crecimiento natural sigan determinada tendencia; la realización de la posibilidad depende única y exclusivamente de las decisiones de los individuos considerados en forma aislada o colectiva. Dicho en otros términos, la relación entre la percepción del entorno social y las decisiones individuales y colectivas se establece gracias a la mediación de un proceso de racionalización ejecutado por cada individuo. Cual-

quier tentativa de explicación y solución de un problema como el crecimiento demográfico debe tomar en cuenta estos factores.

Gracias a la participación consciente de la población y al acelerado desarrollo económico y social, en Japón pudieron ser resueltos los problemas ligados al crecimiento natural de la población, aunque la solución generó otras situaciones críticas: el envejecimiento de la población, la concentración en las regiones megalopolitanas, las profundas disparidades entre éstas y las regiones rurales, por ejemplo.

En México, por otra parte, pese a que las expectativas de los programas de control familiar no se realizaron plenamente, los logros fueron importantes; pero la agudización de los problemas del crecimiento cuantitativo provocó otros nuevos: ya se escuchan las primeras advertencias que señalan la inminencia del envejecimiento de la población.

La permanencia de las inercias poblacionales y el surgimiento de problemáticas diversas a las anteriores exigen mayor atención y decisión en el diseño y aplicación de las estrategias políticas. Se ha visto que los índices de natalidad siguen siendo elevados; su nivel representa un obstáculo para los planes de saneamiento y reactivación de la economía; no obstante, se ha notado un relajamiento en la atención que el gobierno mexicano brinda a la cuestión.

Otro punto es más delicado de tratar: a veces no existe claridad en la exposición de motivos de las políticas estatales; esto provoca malinterpretaciones de las intenciones gubernamentales; tal fue el caso de la polémica, en 1991, sobre la legalización del aborto en Chiapas.

En términos estrictos, la discusión ya había sido zanjada por el artículo cuarto constitucional, que hace recaer sobre el Estado la responsabilidad de informar a la población sobre los asuntos demográficos y los medios de resolverlos. La decisión de utilizar, o no, uno u otro medio corresponde exclusivamente a los individuos; la libertad individual para decidir sobre el número y el espaciamiento de los hijos supone implícitamente el derecho a recurrir al aborto para poner término a un embarazo no deseado; sin embargo, las leyes complementarias contradicen las disposiciones constitucionales. La falta de claridad en los objetivos de la legalización y la ausencia de una campaña informativa impidió

que importantes sectores sociales apoyaran el proyecto gubernamental.

Para prevenir el recurso excesivo al aborto, debe tomarse en cuenta la experiencia japonesa: la despenalización coincidió con la autorización para la difusión y venta de medios anticonceptivos; la mala calidad de éstos y su uso deficiente provocaron un sinnúmero de embarazos no deseados, interrumpidos mediante el aborto. Una campaña intensa de información y el mejoramiento técnico de los métodos permitieron abatir rápido el número de abortos e instaurar la contracepción como una práctica social.

En México existe el precedente de un largo trabajo de planeación familiar y la adopción de ésta por una gran proporción de la población femenina. En este contexto, el riesgo de que el recurso al aborto adquiera proporciones catastróficas puede ser reducido a su mínima expresión, a condición de reintensificar las campañas de información y de poner a disposición de los sectores más desfavorecidos los recursos necesarios para evitar los embarazos.

Para trascender la esfera de las definiciones técnicas y convertir el aborto en "un problema social y de salud pública", la rectoría del Estado sigue siendo necesaria, pero en los términos del artículo cuarto de la Constitución General de la República; es decir, como responsable de la información y garante del ejercicio del derecho individual a determinar el número y el espaciamiento de los hijos; sólo así la planeación familiar y la de la sociedad podrán ser concebidas como "la conciencia, a nivel de la familia y de los individuos, de lo que deben ser la dinámica y el ciclo de vida de la familia" y de la sociedad.

SEGUNDA PARTE:
ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

INTRODUCCIÓN DE LA SEGUNDA PARTE

La década de los cuarenta fue crucial tanto para Japón como para México: a la derrota de la segunda guerra mundial siguió, para el primero, una fase de transición política bajo la égida de las fuerzas de ocupación estadunidenses; al final de la década y bajo la presión del contexto político internacional, éstas permitieron e impulsaron la consolidación económica de Japón. A mediados de la década de los cincuenta, el país del sol naciente ya se encaminaba por la senda de la modernización industrial y del crecimiento sostenido.

Esta década fue, para el segundo, la del inicio de la industrialización, basada en la sustitución de importaciones, la implantación de las compañías trasnacionales y el proteccionismo exacerbado de la planta productiva.

En el plano demográfico, ya se expuso que en ambos países se produjeron transformaciones radicales que inauguraron sendas fases del desarrollo poblacional japonés y mexicano. Por estas razones, en el plano temporal el estudio se limita ahora al periodo 1940-1990; en él se analizarán los efectos que tuvieron dichos cambios en la estructura de la población de cada país, así como los principales problemas sociales que plantean estas modificaciones y las políticas con que los gobiernos respectivos han tratado de resolverlos.

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN JAPONESA

La estructura de edades

Al analizar la evolución de la estructura de edades de la población japonesa, el periodo 1940-1990 puede ser dividido en dos subpe-

riodos: 1940-1970, caracterizado por el crecimiento de los grupos de edades productivas y seniles a costa de los grupos más jóvenes de población; 1970-1990, por el crecimiento de los grupos seniles a costa de los grupos productivos.

El periodo 1940-1970

En 1940 y 1950 los grupos de las edades productivas participaban con 59% en la población total y los de las edades no productivas (menores de 14 años y mayores de 65 años) con el restante 41%. A partir de 1960, el descenso rápido de la tasa de natalidad hizo que predominaran las edades productivas sobre las no productivas; la proporción de la población de menos de 14 años pasó de 35 a 30% desde 1950 hasta 1960; la de la población que tenía entre 15 y 64 años, de 60 a 64%; la de más de 65 años, de cinco a cerca de seis por ciento.

En 1970 esa tendencia se acentuó más: las edades productivas representaban casi 70% de la población total. Sin embargo, la proporción de la población de más de 65 años también creció hasta poco más de 7%; los grupos de menos de 14 años alcanzaron una de las proporciones más bajas del periodo: 29.33 por ciento.

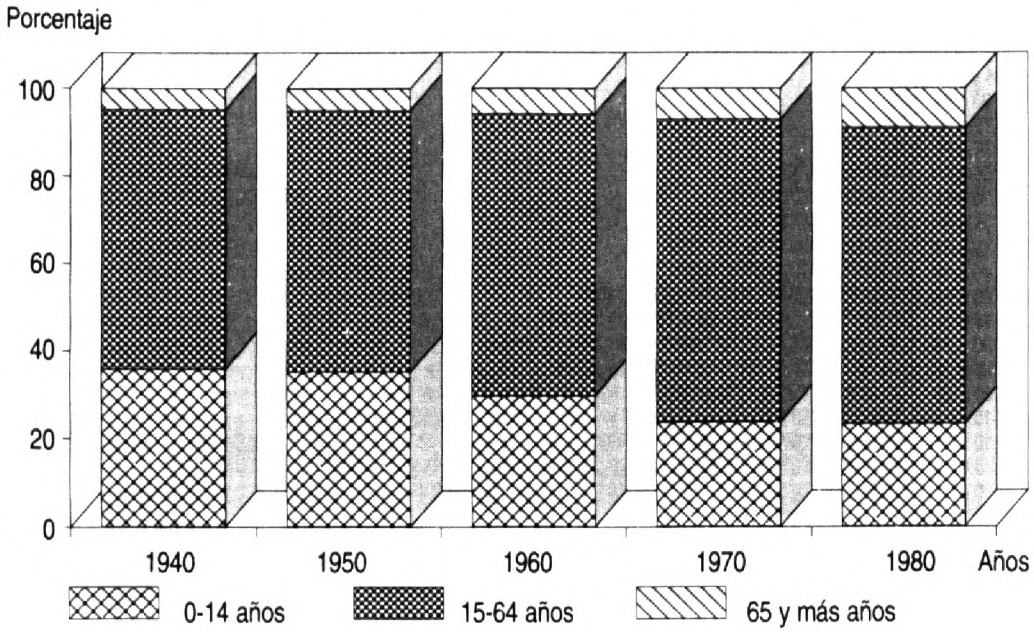
El periodo 1980-1990

A partir de 1970, la estructura de la población se modificó sustancialmente, y en 1980 el crecimiento de los grupos más viejos (9.09% de la población total) ya no se realizó a costa del decrecimiento de los más jóvenes (éstos mantuvieron prácticamente su participación relativa en la población total), sino del de las edades entre 15 y 64 años (cuya participación descendió hasta 67.36 por ciento).

La renovación incierta de una población predominantemente masculina

El segundo rasgo característico de la población japonesa es la tendencia hacia el predominio de la población masculina sobre la femenina en los grupos de jóvenes y en los de las edades productivas.

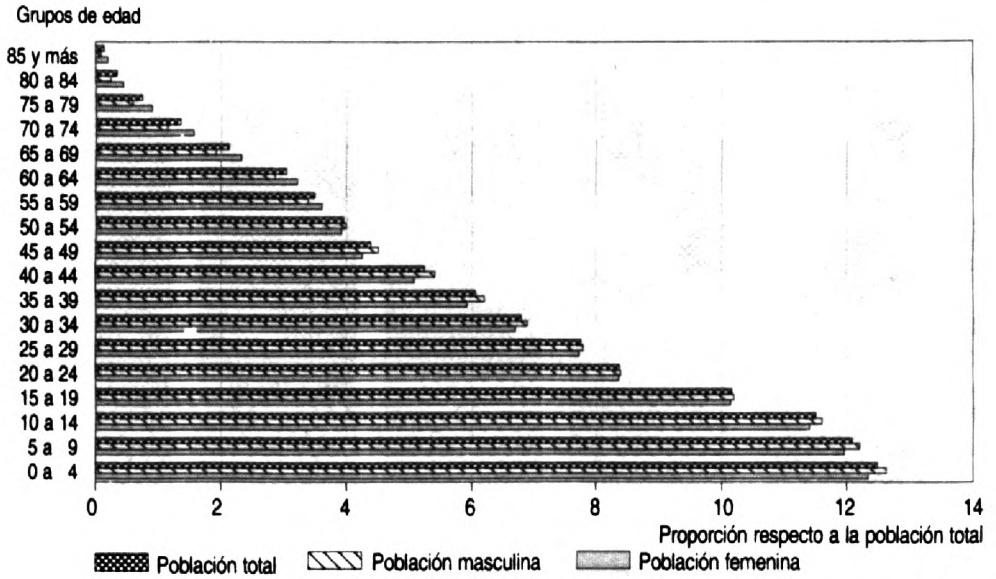
GRÁFICA 6
Japón: principales grupos de edad (participación relativa)



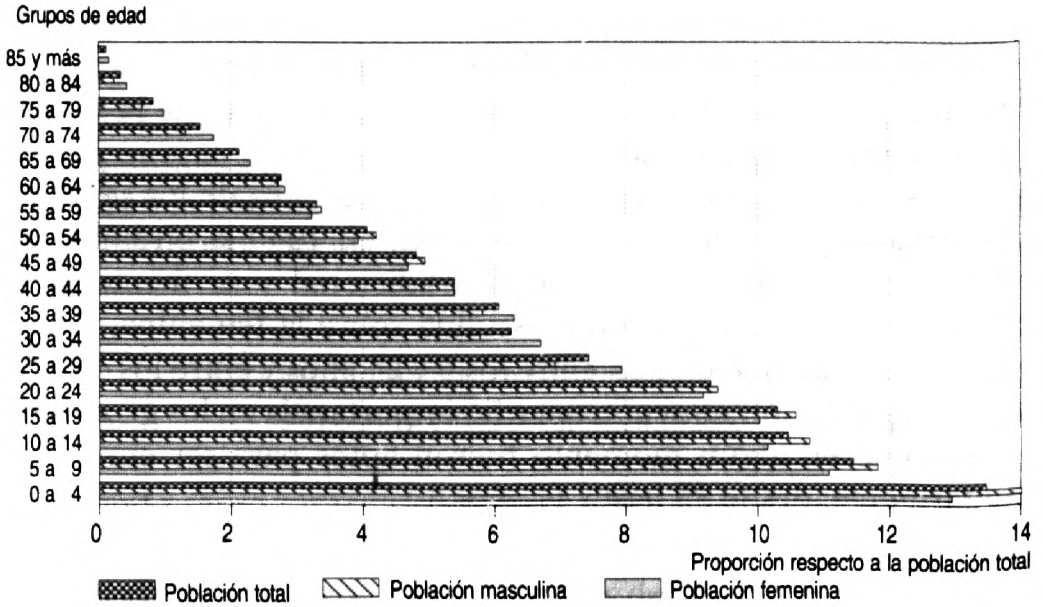
En 1940 la población masculina predominaba sobre la femenina en los grupos desde 0 hasta 54 años. Normalmente sucede lo contrario; sin embargo, la tendencia tradicional a privilegiar la crianza de los niños en detrimento de la de las niñas determinó probablemente esta originalidad. A partir del grupo de 55 años, la situación se normalizaba debido a la mayor longevidad de las mujeres. Esta situación poblacional era la resultante de la inercia del periodo de preguerra.

La segunda guerra mundial trastornó el peso de los sexos en la estructura de edades de la población: en 1950 la pirámide de edades todavía mostraba el perfil tradicional y se mantenía el predominio de la población masculina sobre la femenina, en los grupos de edad que oscilan entre los 0 y 24 años y entre los 45 y 59 años. La población masculina perdió importancia en los grupos de edades que en algún momento fueron aptos para ser enrolados militarmente: desde 25 hasta 44 años.

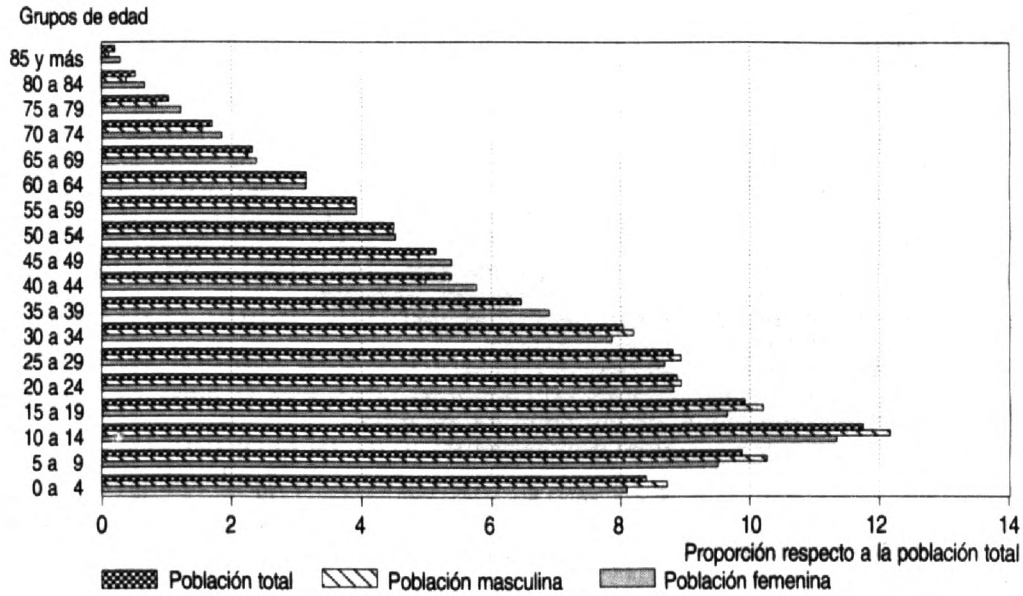
GRÁFICA 7
Japón: estructura de la población (por edades y sexo, 1940)



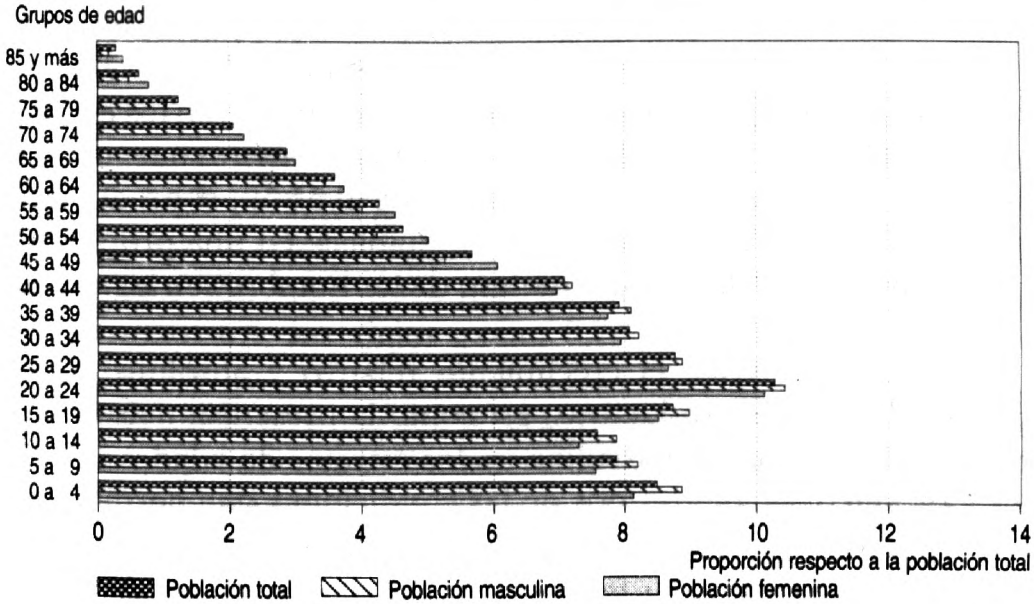
GRÁFICA 8
Japón: estructura de la población (por edades y sexo, 1950)



GRÁFICA 9
Japón: estructura de la población (por edades y sexo, 1960)

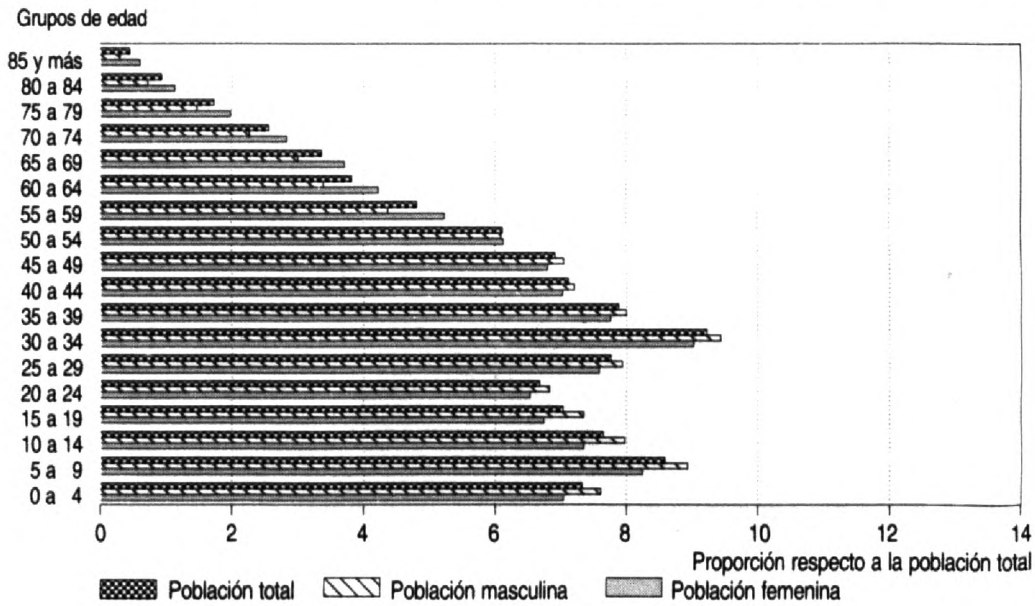


GRÁFICA 10
Japón: estructura de la población (por edades y sexo, 1970)



GRÁFICA 11

Japón: estructura de la población (por edades y sexo, 1980)



A partir de 1960, la población japonesa sufrió un doble proceso: por un lado, se impuso el predominio de la población femenina a partir de los 35 años, aunque en los segmentos 55-59 y 60-64 años, la proporción de ambos sexos era más o menos similar; por el otro, se inició la remasculinización de la población juvenil con el predominio de los hombres desde los 0 hasta los 34 años.

Durante las décadas de los setenta y de los ochenta, los hombres eran más numerosos en los estratos infantiles, juveniles y maduros. Las mujeres, en cambio, eran mayoritarias en los estratos seniles (a partir de los 55 años). Un rasgo interesante de esta situación es que al pasar del estrato 50-54 al 55-59, el predominio de las mujeres sobre los hombres se establece en una proporción sólo comparable a la del predominio de los hombres en las edades más tempranas.

Estos dos rasgos, el crecimiento relativo y absoluto de los grupos de edades productivas, así como la presencia más importante de la población masculina en los estratos de edades infantiles y productivas, fueron dos de las condiciones que permitieron el crecimiento acelerado de la economía japonesa durante el periodo 1955-1990.

Por lo general se subraya el hecho de que el crecimiento sostenido de la economía japonesa se funda en la expansión tanto del mercado interno como de las exportaciones; sin embargo, eso no hubiera sido posible sin la disponibilidad no sólo de excedentes financieros sino también de mano de obra en cantidad y calidad adecuadas.

La disminución relativa de los grupos de edades no productivas permitió utilizar productivamente los recursos que, de otra manera, hubieran sido destinados a satisfacer las necesidades sociales provenientes de esos grupos (educación, salud, etc.); por el otro, el crecimiento relativo y absoluto de los grupos de edades productivas, donde predominaban los hombres, se tradujo en una oferta de trabajo que sustentó la rápida expansión económica. Como se verá más adelante, a pesar de que el fuerte crecimiento industrial indujo la incorporación creciente de la mano de obra femenina a las actividades productivas, nunca lo hizo en la misma proporción que la mano de obra masculina. La mujer siguió atada, en buena medida, a las actividades domésticas; sin embargo, en la actualidad, la actitud de las mujeres cambia: éstas tienden a retrasar la edad del matrimonio en aras de obtener mayor educación y/o formación profesional.

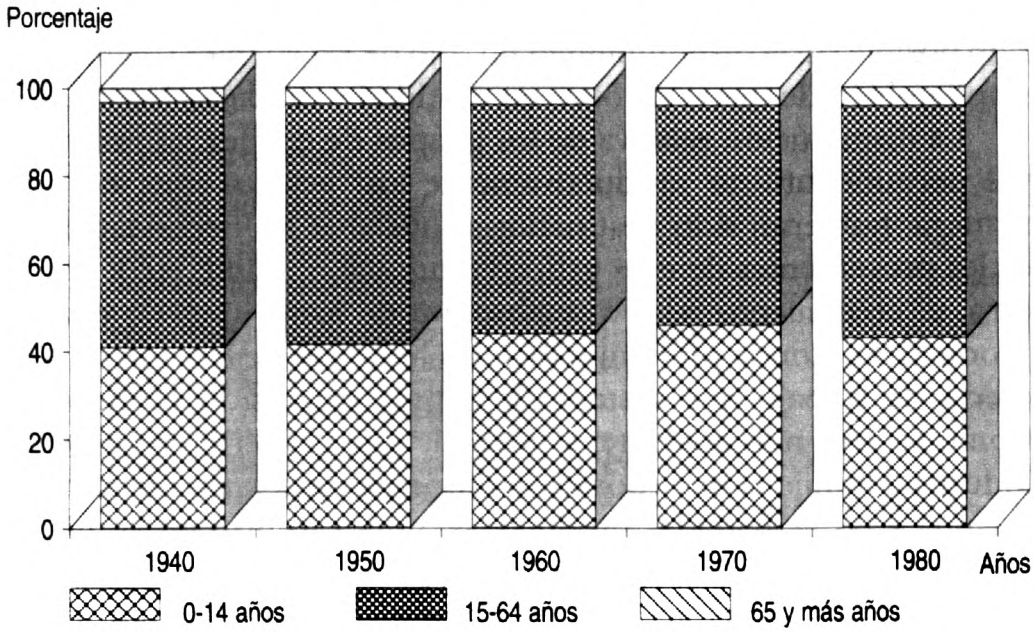
La estructura de la población mexicana

Una población predominantemente juvenil

La estructura de la población mexicana difiere de la japonesa: ésta tiende al envejecimiento, aquélla al rejuvenecimiento. En el periodo 1940-1970, los grupos de edades productivas decrecen en favor de los de edades no productivas y, dentro de éstos, los más favorecidos son los grupos más jóvenes; las edades productivas pierden casi 6%; los viejos ganan 0.7%; los niños, poco más de cinco por ciento.

Vista desde otro ángulo, la relación entre la población productiva y la no productiva está estructurada en forma tal que, en 1970, la relación de dependencia era de una persona productiva por una no productiva; sin embargo, de cien personas improductivas, 92.5 eran niños y 7.75 ancianos, situación muy diferente a la de Japón.

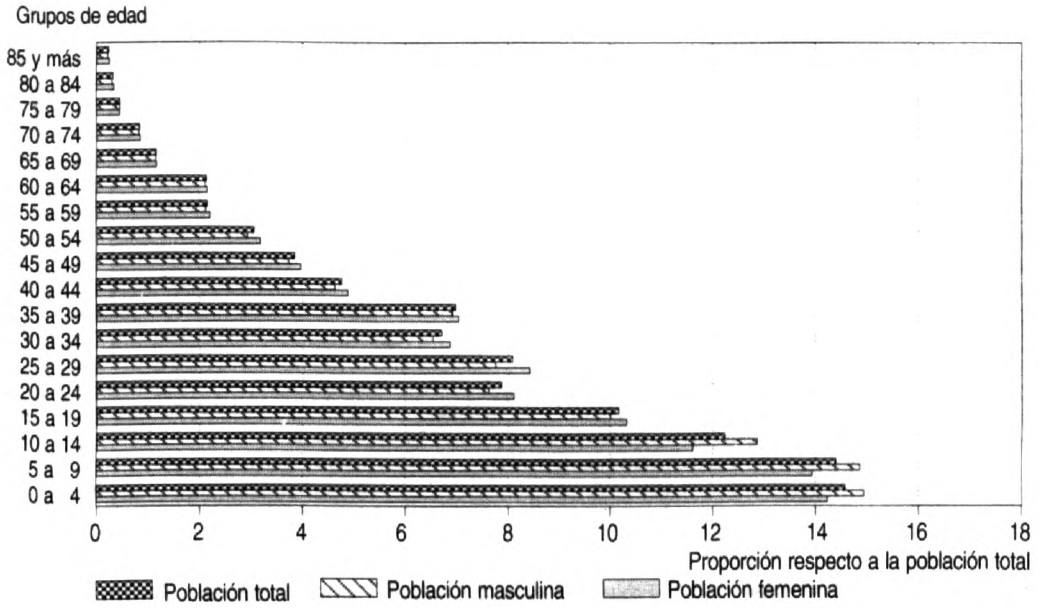
GRÁFICA 12
México: principales grupos de edad (participación relativa)



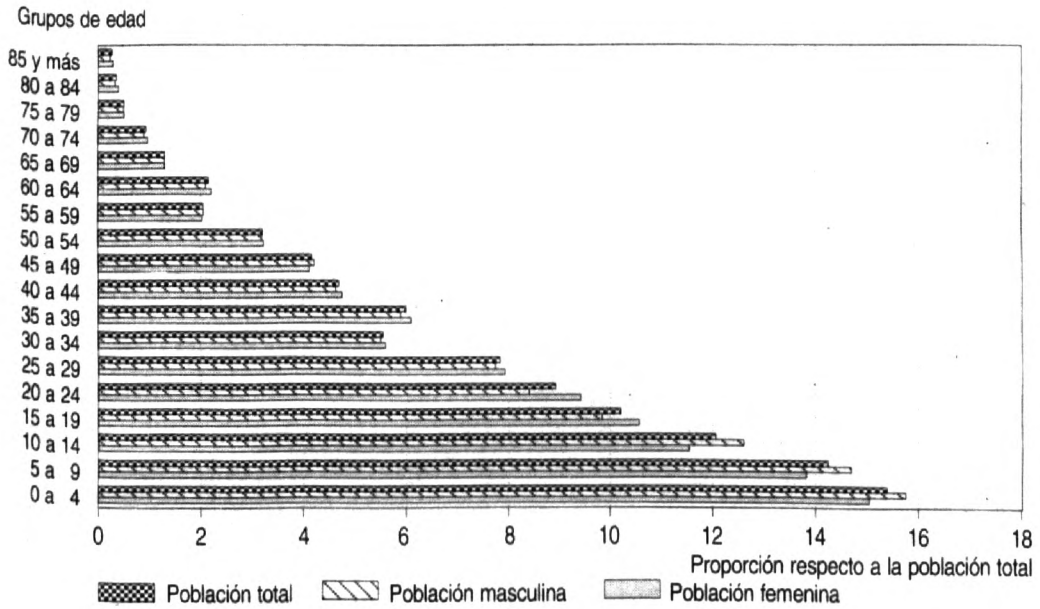
En 1980, cuando se produjo el primer cambio importante en la tendencia secular de la población mexicana, el grupo de los niños perdió poco más de 3%, en beneficio de los grupos de edades maduras y, en menor medida, de los ancianos: los primeros llegaron a constituir 53% del total de la población y los segundos 4%. A pesar del descenso de la natalidad constatado en 1980, la población mexicana siguió siendo predominantemente joven.

Las gráficas de la estructura de edades de la población mexicana indican que la forma tradicional de la pirámide se mantiene desde 1940 hasta 1970, aunque presente algunas irregularidades en ciertos estratos de edad en 1940 y 1950, resultantes al parecer del movimiento armado de 1910-1920. Una diferencia notable es que en el caso japonés la base de la gráfica nunca excede 14%, mientras que en el mexicano lo supera aun en 1980; esta diferencia explica la mayor velocidad del rejuvenecimiento de la población mexicana.

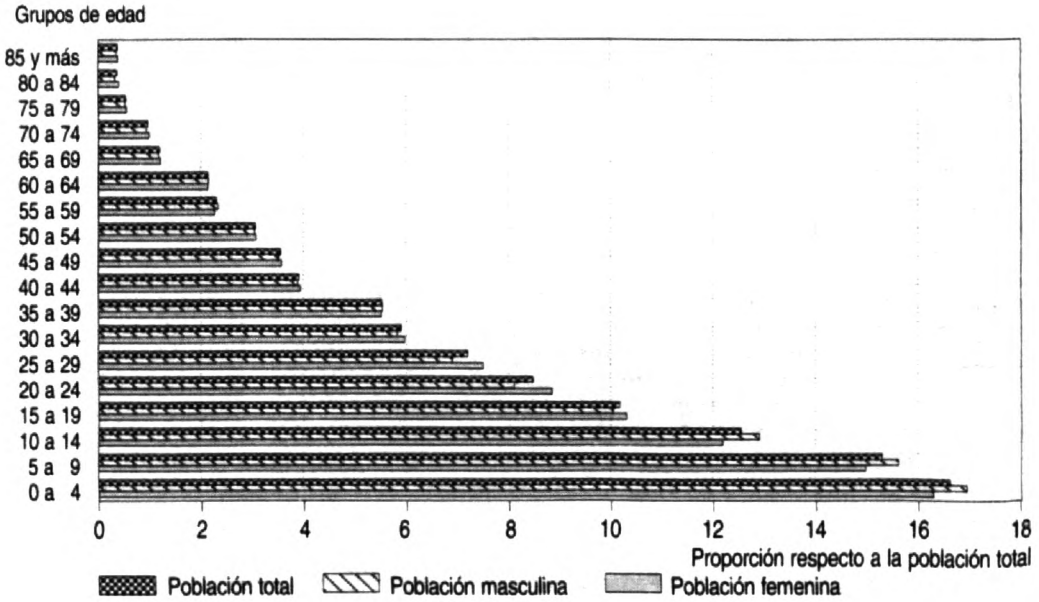
Gráfica 13
México: estructura de la población (por edades y sexo, 1940)



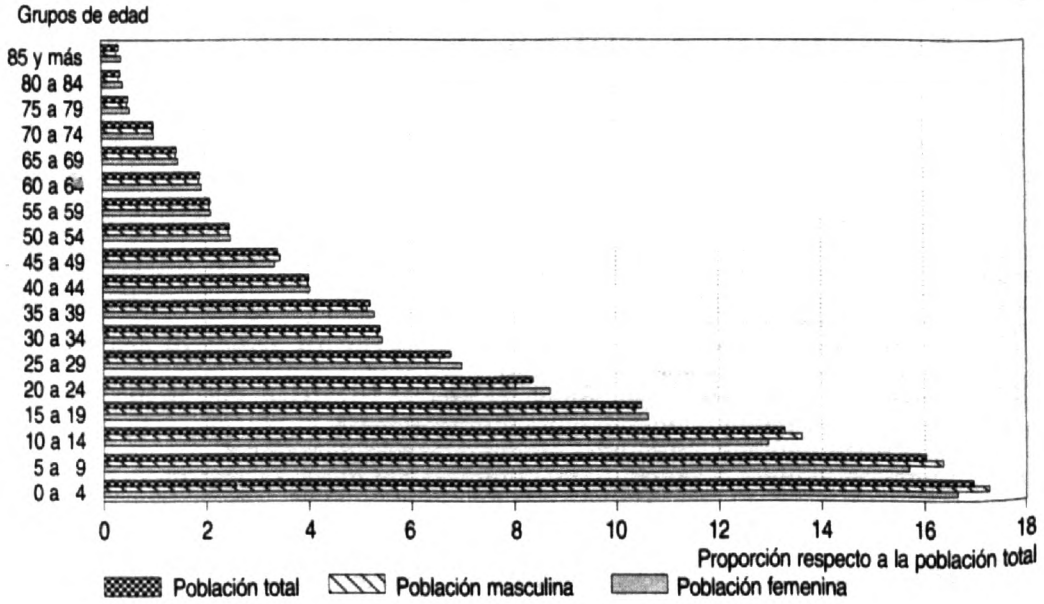
Gráfica 14
México: estructura de la población (por edades y sexo, 1950)



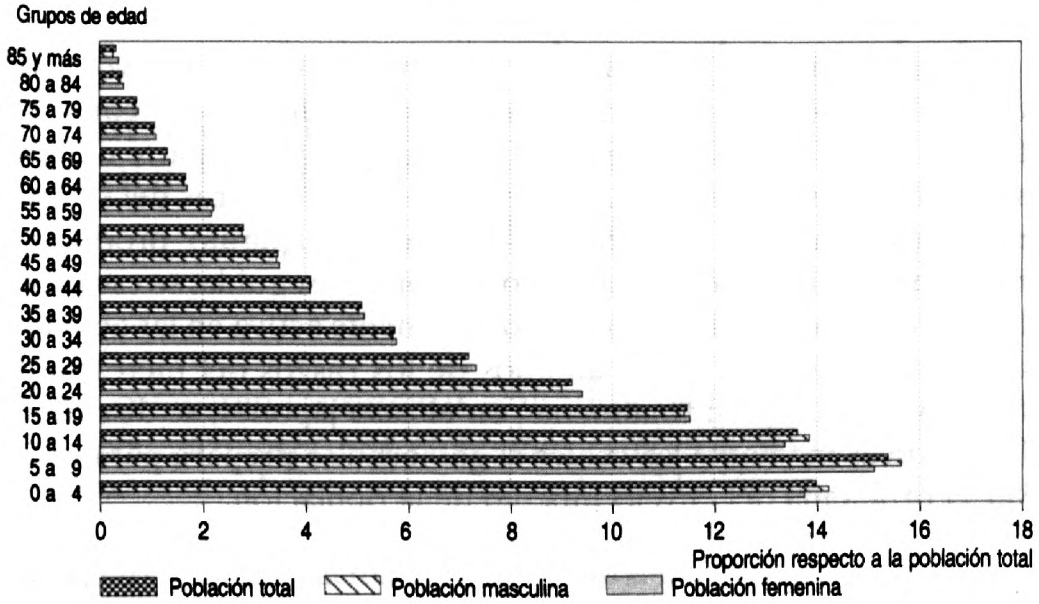
Gráfica 15
México: estructura de la población (por edades y sexo, 1960)



Gráfica 16
México: estructura de la población (por edades y sexo, 1970)



GRÁFICA 17
México: estructura de la población (por edades y sexo, 1980)



La renovación acelerada de una población predominantemente femenina

Respecto a la importancia relativa de los sexos, la población femenina tiene el mayor peso en la estructura poblacional mexicana. A lo largo de todo el periodo, los niños predominan sobre las niñas sólo en los tres estratos más jóvenes; sin embargo, a partir de los quince años, las mujeres superan en número a los hombres; existen, por supuesto, algunas excepciones: en el estrato de 45-49 años en 1950 y 1970, y en los de 40-44 y 55-59 años en 1980.

Las consecuencias del predominio de la población femenina son múltiples; sin embargo, sólo serán señaladas dos: desde el punto de vista demográfico, eso representa una fertilidad potencial más elevada que en aquellas sociedades como la japonesa donde la población masculina predomina; la composición sexual de la estructura poblacional favoreció la natalidad durante el periodo analizado. Desde el punto de vista de la lógica económica actual,

una población donde las mujeres son mayoría y los niños tienen un peso preponderante es poco productiva. El mantenimiento de ese amplio sector improductivo de la población exige mayores esfuerzos por parte de la población productiva.

Para ilustrar los problemas que ha generado la evolución diferenciada de las poblaciones de Japón y México, así como las formas de encararlos y de resolverlos, en la segunda parte del presente trabajo se analizarán, primero, las características del sistema educativo, dada su relación directa con el aparato productivo mediante la formación de la mano de obra; enseguida, se estudiará la inserción de la población económicamente activa en las actividades productivas, así como algunos de los rasgos del mercado de trabajo de cada país; finalmente, en el caso japonés, se discutirán las políticas mediante las cuales el gobierno se prepara para resolver el problema del envejecimiento de la población.

III. ESTRUCTURA POBLACIONAL, SISTEMA EDUCATIVO Y FORMACIÓN ESCOLAR DE LA POBLACIÓN

Si se comparan los sistemas educativos de los países industriales, se debe reconocer que el japonés es el más desarrollado: cubre virtualmente el cien por ciento de la población en edad de asistir a las escuelas elemental, secundaria y preparatoria y garantiza, por lo tanto, una formación escolar mínima de doce años.

Se trata de un sistema descentralizado en el cual las autoridades locales se reservaron para sí la educación obligatoria (escuelas primaria y secundaria) y dejaron el bachillerato y, sobre todo, la educación superior abiertos a la participación del sector privado.

Pese a ser el que garantiza la mayor formación escolar, la rigidez del sistema inhibe el desarrollo de la creatividad individual; las autoridades educativas se aprestan, por lo tanto, a realizar una nueva reforma para afrontar los retos impuestos a Japón por su posición internacional.

En México, a pesar del descenso considerable de la natalidad constatado en 1980 y 1990, el nivel actual de la misma todavía no permite reducir de manera considerable la demanda por servicios específicos ni las presiones sobre un mercado de trabajo deprimido. En esas circunstancias, el sistema educativo mexicano se caracteriza por haber logrado cubrir casi la demanda total existente en el nivel de la educación básica y por haber logrado avances notables en los niveles restantes; sin embargo, las condiciones socioeconómicas imperantes y las peculiaridades propias del sistema provocan serios problemas en lo tocante al aprovechamiento y a la eficiencia terminal. Dichas problemáticas se manifiestan plenamente a través de profundas desigualdades socioespaciales.

EL SISTEMA EDUCATIVO JAPONÉS: ¿UN MODELO EXPORTABLE?

Una de las principales preocupaciones del gobierno fue, desde la restauración Meiji, la educación de la población. Con el afán de obtener rápidos y sólidos resultados en ese dominio, en 1871 fue creado el Ministerio de Educación (ME) al que se encomendó la administración central del sistema educativo.

El sistema de educación obligatoria (SEO)

El marco jurídico

En 1872 la primera Ley de Educación estableció tres niveles de educación: elemental, intermedia y universitaria; con esta reforma, el antiguo sistema educativo feudal fue definitivamente reemplazado por el moderno. En 1886 cuatro leyes reestructuraron los tres niveles de educación existentes y crearon la escuela normal; la duración de la escuela elemental fue fijada en cuatro años y declarada universalmente obligatoria.

En 1900 una nueva ley reforzó el carácter obligatorio de la educación elemental, y en 1908 su duración fue extendida a seis años. Paralelamente, fueron dictadas leyes que reglamentaban diversos sectores del sistema educativo. Con ello, el gobierno japonés buscaba incorporar los avances educativos logrados por los países occidentales.

En 1947 dio inicio la segunda reforma educativa. En ese año fueron promulgadas la constitución japonesa y, en el plano educativo, la Ley Fundamental de Educación (Ley 25) y la Ley de Educación Escolar; éstas introdujeron nuevas reformas entre las cuales destacan la creación del "sistema 6-3-3-4"[1] y la extensión de la educación obligatoria a nueve años (seis de escuela elemental y tres de secundaria). En los años subsecuentes, el carácter de obligatoriedad de la enseñanza se extendió incluso a las escuelas de los

[1] Es decir, seis años de escuela elemental, tres de escuela secundaria inferior, tres de escuela secundaria superior y cuatro de estudios universitarios.

minusválidos[2] y se reglamentó el funcionamiento de las escuelas privadas (1949) y el de escuelas especializadas.[3]

La Ley 25 de 1947 estableció los lineamientos esenciales del sistema educativo japonés. En los considerandos, el Estado es concebido como el medio que permite a Japón contribuir a la paz mundial y al bienestar de la humanidad. Más aún, el Estado es definido como democrático y cultural; de allí que la educación sea considerada como uno de los medios fundamentales para la realización de los ideales de paz y bienestar. Los diversos artículos de la ley determinan las características de la educación: su finalidad es el desarrollo de la personalidad del individuo, quien debe amar la verdad y la justicia, estimar los valores individuales, respetar el trabajo y tener un profundo sentido de responsabilidad (Art. 1). La educación debe ser integral (desarrollada en todo momento y todo lugar), respetar la libertad académica, tomar en cuenta la vida contemporánea y cultivar un espíritu espontáneo (Art. 2). Todos los ciudadanos deben tener las mismas oportunidades educativas y el Estado y las autoridades locales han de asistir financieramente a aquellos con problemas económicos (Art. 3).

El Estado y las autoridades locales deben promover la educación en el seno de la familia y proporcionar la infraestructura social adecuada para ello (Art. 7). Todas las personas que tengan bajo su responsabilidad niños o niñas están obligadas a vigilar que éstos reciban nueve años de educación general; la educación obligatoria, brindada por los organismos nacionales y locales, es gratuita (Art. 4); la ley deja abierta la posibilidad para el funcionamiento de organismos educativos privados —pero reglamentados por las leyes— y define la respetabilidad del estatuto del docente así como sus percepciones salariales de manera que le permitan vivir con decoro (Art. 6). La educación tiene como objetivo proporcionar un conocimiento político pero al margen de toda actividad política (Art. 8); asimismo, ha de propiciar la tolerancia

[2] En 1948, para los ciegos y sordomudos; en 1979, para los que padecen deficiencias físicas o mentales.

[3] En 1950 fue el turno de los *junior colleges*; en 1962, el de los colegios tecnológicos; en 1976, el de las escuelas de formación especializada; en 1983, el de la Universidad del Aire.

religiosa, permaneciendo al margen de cualquier organismo religioso (Art. 9).

Resultados del SEO

La aplicación rigorista de las leyes educativas permitió a Japón superar su atraso en la formación de recursos humanos. En el campo de la educación elemental, Japón sobrepasó en sólo treinta años a Inglaterra, el país económicamente dominante de la época; en efecto, mientras que hacia 1875 el segundo ofrecía educación elemental a más de 40% de la población en edad de recibir esa instrucción, el primero lo hacía para apenas 35%. En 1900 la proporción se elevaba a cerca de 80% en ambos países.[4] En 1915 el sistema educativo japonés cubría virtualmente el total de la población en edad escolar: en ese año la proporción se elevó a 98.5%, pero en 1925 alcanzó 99.4% (véase el cuadro 9).

La educación secundaria también se desarrolló con rapidez, sobre todo si se tiene en cuenta que ésta era inexistente al momento de poner en práctica la primera reforma educativa; desde 1875 hasta 1935, su cobertura pasó de 0.7% a casi 40% (cuadro 9).

CUADRO 9
Japón: evolución del número de estudiantes por nivel educativo (1875-1935)

Nivel	*1875* %	*1895* %	*1905* %	*1915* %	*1925* %	*1935* %
Elemental	35.2	61.2	95.6	98.5	99.4	99.6
Secundaria	0.7	1.1	4.3	19.9	32.3	39.7
Superior	0.4	0.3	0.9	1.0	2.5	3.0

Nota: los porcentajes se refieren a la población total de los grupos de edad correspondientes a cada nivel educativo.

Fuente: *Education in Japan: 1989 (A Graphic Presentation)*, Tokio, Ministry of Education, Science and Culture, 1989.

[4] Yasushi Tokutake, *Education in Japan*, Tokio, Foreign Press Center (About Japan Series núm. 8), 1988, p. 10.

La segunda reforma, puesta en práctica por las autoridades japonesas bajo la ocupación, dio el impulso decisivo al sistema educativo. El Estado japonés mantuvo bajo su responsabilidad el desarrollo y la consolidación de la educación elemental y dejó abierta la posibilidad de participación privada en las áreas restantes.

En términos globales, el sistema se desarrolló rápidamente y el SEO se consolidó: las escuelas elemental y secundaria cubrieron de inmediato el 100% de la población, garantizando el acceso universal a esa formación. Esto tuvo, por supuesto, gran influencia en el cambio de actitudes de la población: por un lado, favoreció la adopción de las normas de vida occidentales en detrimento de las tradicionales y, por el otro, desarrolló la aptitud para el trabajo requerida por la producción industrial (disciplina, constancia, responsabilidad, etcétera).

En resumen, a mediados de los cincuenta, cuando comenzó el *boom* japonés, la industria ya contaba con las primeras generaciones de trabajadores con nueve años de formación escolar y ésta no tardó en extenderse, de hecho, a doce.

La estructura del SEO

El éxito del sistema educativo japonés se debe en buena medida a su descentralización real y al funcionamiento eficaz de cada uno de los sectores que lo componen. Al mismo tiempo que hacía recaer sobre el Estado la responsabilidad de velar por la vigencia de la educación obligatoria, la Ley Fundamental de la Educación reglamentaba la composición sectorial del sistema educativo; a partir de ese marco jurídico, el Estado supo hacer partícipes de ese esfuerzo tanto a los órganos de gobierno locales (prefecturales y municipales) como a un sector de agentes privados. El resultado fue, por lo tanto, un sistema eficaz en el cual los poderes públicos se reservaron para sí el sector de la educación obligatoria (en sus dos niveles) y dejaron abierta la participación del sector privado en los demás sectores.

El SEO está bajo la responsabilidad de las autoridades locales, prefecturales y municipales. En uno y otro casos, los órganos de

administración son los consejos de educación,[5] cuyas funciones son: administrar y operar las escuelas, las bibliotecas, los centros educativos, etc.; proporcionar educación comunitaria y física; consultar a los profesores sobre los asuntos concernientes a los programas educativos, etc. Los consejos de educación prefecturales tienen, además, la obligación de asistir a los consejos municipales cuando éstos lo soliciten y de proporcionar a los profesores cursos de formación continua. Por su parte, los consejos municipales están encargados de seleccionar los libros de texto para las escuelas elementales y secundarias.

Con el fin de garantizar una descentralización administrativa real y eficaz del sistema de educación obligatoria, su financiamiento proviene esencialmente de los recursos locales. Hacia mediados de los ochenta, de acuerdo con estadísticas oficiales, los gobiernos prefecturales y municipales aportaban 56.4% del gasto total (30.4% correspondía a los primeros y 26.0% a los segundos); el Ministerio de Educación Nacional proveyó el restante 43.6%; de esta proporción, sin embargo, 11.5% provenía de un impuesto local especial[6] que aquél administraba y sólo 32.1% adicional del presupuesto tenía su origen en la propia institución.

Esta capacidad de las autoridades locales para captar recursos financieros supone una estructura fiscal flexible que otorgue cierta autonomía, tanto a los gobiernos prefecturales como municipales, para diseñar sus propias políticas impositivas de acuerdo con sus necesidades particulares. Valdría la pena, en otro contexto, rea-

[5] Los consejos prefecturales están constituidos por cinco miembros, designados por el gobernador de la prefectura y aprobados por la asamblea prefectural. Cada consejo tiene un superintendente encargado de atender las cuestiones educativas dentro de la jurisdicción; designado por el consejo, el ministro de Educación aprueba su nominación.

El gobernador de la prefectura también tiene jurisdicción y responsabilidad sobre las universidades y *junior colleges* prefecturales; asimismo está capacitado para tomar decisiones sobre el establecimiento de jardín de niños, escuelas elementales y secundarias privadas dentro de los límites de la prefectura.

Los consejos municipales, por otra parte, están constituidos por tres o cinco miembros, designados por el comisionado municipal y aprobados por el consejo municipal. El propio consejo designa entre sus miembros a quien habrá de fungir como superintendente y la elección es ratificada por el consejo prefectural.

[6] Y. Tokutake, *op. cit.*

lizar una evaluación de los sistemas administrativo y fiscal japoneses a fin de apreciar el grado de autonomía de las instancias locales respecto de las nacionales. Por el momento, sólo se subraya la importancia que tiene, para las autoridades locales, la capacidad de captar recursos propios para obtener una descentralización eficaz de actividades como la educación.

CUADRO 10
Japón: evolución del número de estudiantes por nivel educativo y por sexo (1948-1987)

	Pre-	*Secundaria superior*			*Superior**			*Pos-*
Año	*escolar* %	*Total* %	*Masc.* %	*Fem.* %	*Total* %	*Masc.* %	*Fem.* %	*grado* %
1948	7.3							
1950	8.9	42.5	48.0	36.7				
1955	20.1	51.5	55.5	47.4	10.1	15.0	5.0	
1960	28.7	57.7	59.6	55.9	10.3	14.9	5.5	
1965	41.3	70.7	71.7	69.6	17.0	22.4	11.3	4.2
1970	53.8	82.1	81.6	82.7	23.6	29.2	17.7	4.4
1975	63.5	91.9	91.9	93.0	37.8	43.0	32.4	4.3
1980	64.4	94.2	93.1	95.4	37.4	41.3	33.3	3.9
1985	63.7	94.1	93.1	95.3	37.6	40.6	34.5	5.5
1987	63.6	94.3	93.2	95.4	36.1	37.1	35.1	

Nota: los porcentajes se refieren a la población total y corresponden a los grupos de edad apropiados para cada nivel escolar.

* Incluye formaciones técnicas y universitarias.

Fuente: *Basic Survey of Schools*, Tokio, Ministry of Education, Science and Culture, 1988.

Aunque la educación obligatoria es gratuita, los padres sufragan una serie de gastos conexos a la educación; la encuesta del ME calculaba, para mediados de los años ochenta, un promedio de 178 000 y de 219 000 yenes[7] por año para cada alumno de la escuela elemental o de secundaria inferior. Un punto de referencia que permitiría tener una idea de esos costos lo proporciona la misma encuesta; de acuerdo con ella, un profesor que enseñaba en la escuela elemental o en la secundaria con el mínimo diploma

[7] Al tipo de cambio prevaleciente en 1991 esas cantidades representarían, en términos redondos, 4 700 000 y 5 500 000 pesos.

válido (*junior college*) ganaba en promedio 164 700 yenes por mes (primas trimestrales incluidas). Indirectamente, los padres contribuyen, pues, de manera considerable en la educación obligatoria.

El sistema de educación preescolar

Comparado con el de otros países, el sistema de educación preescolar es poco desarrollado, y esta situación parece haber limitado la incorporación de la población femenina a los sistemas educativo y productivo. Las estadísticas acerca de su cobertura son ilustrativas: desde 1948 hasta 1970 creció rápidamente (pasó de 7.3 a 53.8%), pero a partir de 1975 se estancó, y en los años siguientes permaneció alrededor de 64% (cuadro 10). Esta falta de acción ha implicado que las madres de poco más de un tercio de los niños en edad preescolar deban hacerse cargo de éstos hasta el momento en que ingresan al sistema de educación obligatoria.

En las condiciones actuales, mayor incorporación de la fuerza de trabajo femenina a las actividades productivas podría contribuir a resolver la penuria de mano de obra que sufre actualmente la economía japonesa. Pero esta posibilidad sólo podría concretarse en la medida en que el sistema de educación preescolar se desarrolle y libere a las madres de la atención casi permanente que han de brindar a los pequeños. Asimismo, permitiría a las mujeres seguir estudios superiores en condiciones de igualdad con los hombres ya que, como se verá más adelante, en el nivel universitario la población masculina tiene mayor peso que la femenina.

En el sistema de educación preescolar, el peso del sector privado ya es mayor que el del público (58.3 y 41.4% respectivamente, véase el cuadro 11). Sin embargo, en este nivel los costos de mantenimiento representaban para los padres 172 000 y 325 000 yenes por año en las escuelas públicas y privadas. Comparados con los costos de las escuelas elementales correspondientes, el del jardín de niños público apenas era inferior mientras que el del privado prácticamente se duplicaba. Así pues, durante los años de educación preescolar, los hijos han representado, tanto una traba para la libre incorporación de la población femenina a las actividades productivas, como una erogación relativamente grande para la

economía familiar. Esto abunda en el sentido de que una reforma educativa debería pugnar por extender la cobertura del sistema preescolar y reducir los costos del mismo.

El bachillerato

Con la segunda reforma educativa, la cobertura del bachillerato aumentó con rapidez: en 1950 era de 42.5% y, para 1975, de 91.9%; a partir de entonces se ha mantenido alrededor de 95% (cuadro 10). Por otra parte, hasta mediados de los sesenta, la proporción de hombres que cursaban el bachillerato superaba la de las mujeres; pero a partir de 1970 la de éstas empezó a ser mayor que la de aquéllos. Dos factores de naturaleza diferente explican este fenómeno: sobre el plano económico, la expansión acelerada generó un fuerte aumento en la demanda de trabajo, principalmente masculino y en menor medida femenino; sobre el plano sicológico, el cambio de la mentalidad femenina movió a las mujeres a alcanzar mayor y mejor formación con el fin de insertarse en las actividades productivas. Ya se mencionó cuáles fueron los efectos de esta inclinación sobre la edad en que las mujeres contraían nupcias y, en consecuencia, sobre la duración de la vida fértil y la natalidad; posteriormente, se estudiará en qué medida esto influyó en la forma como las mujeres se incorporaron a las actividades productivas.

Por lo que se refiere a la administración y el financiamiento del bachillerato, la participación de las autoridades públicas también es decisiva, aunque la participación del sector privado es notable: 76% de las escuelas de este nivel permanecen bajo la tutela de las administraciones locales, mientras que la participación de la nacional se reduce al mínimo (0.3%) y la del sector privado es considerable (23.7%, cuadro 11).

Desgraciadamente la información disponible es puntual, lo que dificulta decir algo más acerca de las tendencias de participación de los sectores público y privado; un punto de comparación adicional permitiría cuando menos ver si el peso del sector público corresponde a una estrategia de ganar e incorporar el bachillerato al sistema de educación obligatoria. En todo caso, algunos especialistas hablan ya de la necesidad de regularizar de *jure* la situación

de *facto*: en la medida en que más de 95% de la población en edad de asistir al bachillerato cursa éste, la meta sería extender la educación obligatoria hasta una duración de doce años; el bachillerato quedaría entonces supeditado a las autoridades locales como ha sido el caso de la educación elemental y de la secundaria.

CUADRO 11
Japón: estructura del sistema de educación de acuerdo con el tipo de establecimientos

	Pre-escolar	*Elemental*	*Sec. Inferior*	*Sec. Superior*	*Tecnológicos*	*Junior Coll.*	*Universidades*
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nacional	0.3	0.3	0.7	0.3	87.1	7.0	19.4
Local	41.4	99.0	94.0	76.0	6.5	9.5	7.8
Privado	58.3	0.7	5.4	23.7	6.5	83.5	72.9

Fuente: *Education in Japan: 1989 (A Graphic Presentation)*, Tokio, Ministry of Education, Science and Culture, 1989.

Un rasgo adicional del bachillerato es que, a diferencia de la educación obligatoria —exenta de inscripciones—, los estudiantes deben pagar derechos considerables; en 1986, éstos se elevaban a 82 800 y a 218 300 yenes por año en las secundarias superiores públicas y privadas respectivamente. Esta suma, por supuesto, no incluye los gastos adicionales que los padres deben realizar por concepto de materiales, transporte, etc., evaluados, en promedio, en 284 000 y 588 000 yenes para las escuelas públicas y privadas respectivamente.

El sistema de educación superior

El sistema de educación superior tuvo un desarrollo extremadamente lento a causa de las dificultades que afrontó; así, en 1935 el sistema de educación superior apenas cubría 3% de la población en edad de recibir ese tipo de instrucción; esto se debió a las dudas que prevalecieron durante mucho tiempo para adoptar un sistema concreto: se pusieron en práctica sucesivamente el francés, el alemán

y, más tarde, el estadunidense. Sin embargo, después de la guerra, la descentralización del sistema universitario y la obtención de mayores niveles de formación escolar como medio de movilidad social provocaron el rápido desarrollo del sistema universitario (véase el cuadro 10).

En el nivel superior, las autoridades nacionales tienen un peso decisivo sólo en los institutos tecnológicos: 87.1% de ellos están bajo la férula directa de las autoridades de la educación nacional; esto se explica por la importancia que el Estado concede a este tipo de formaciones y a los apoyos que otorga para el desarrollo de nuevas tecnologías y de sus aplicaciones industriales.

El resto del sistema, en contraste, es controlado por el sector privado: 83.5% de los *junior colleges* y 72.9% de las universidades son privados[8] (véase el cuadro 11). En lo que respecta al reclutamiento de estudiantes, en 1988 los *junior colleges* privados captaban 90.9% y las universidades privadas 72.4%; existía, en consecuencia, una correspondencia entre el peso cuantitativo de esos tipos de escuelas y su cobertura relativa.

Un análisis de la captación de estudiantes, por sexos, en el sistema de educación superior, confirma la tendencia de las mujeres, detectada en el bachillerato, a buscar niveles de formación más elevados. En el sistema superior, aunque la participación femenina nunca supera la masculina, sí se nota una disminución en las diferencias existentes entre una y otra. En 1955 y 1960, por ejemplo, las tasas de cobertura de la población masculina eran tres veces mayores que las de la femenina; en 1965 apenas eran del doble y, a partir de 1970, la diferencia sólo fue de algunos puntos porcentuales.

Es más, después de 1975 se constató un retroceso de la tasa masculina, mientras que la femenina aumentaba lenta pero progresivamente. De nuevo las presiones del mercado de trabajo sobre el sistema educativo sirven para explicar el retroceso de las tasas masculinas y el lento avance de las femeninas; no obstante, queda todavía por comprobar que, a partir de la segunda mitad de los setenta, la demanda de trabajo absorbió una parte significativa de

[8] El peso de las autoridades nacionales es mayor que el de las locales en las universidades pero no así en el caso de los *junior colleges*.

la población tanto femenina como masculina en edad de seguir estudios universitarios. En el capítulo siguiente se trata este asunto con más detalle.

Por otra parte, las diferencias de los costos de inscripción y de mantenimiento de los estudiantes de las escuelas públicas y privadas aumentan en el nivel superior. Para empezar, todo estudiante debe pagar una cuota inicial de admisión: en 1987 fue de 450 000 y de 971 000 yenes, en promedio, en las universidades públicas y privadas respectivamente;[9] además, las cuotas anuales de inscripción se elevaban a 300 000 y 517 000 yenes en promedio; a eso habría que añadir todavía los gastos de mantenimiento de los estudiantes; en 1984, tres años antes de la encuesta referida, esos gastos se elevaban a 1 032 700 y a 1 426 500 yenes anuales en uno y otro tipo de institución.

El diploma universitario, en tanto que medio universal de movilidad social, implica un costo económico familiar y un esfuerzo individual de largo plazo. De allí que el sistema de educación tienda a fomentar la competencia entre los estudiantes. Sin embargo, lejos de ser una virtud, la competencia ha esclerosado el sistema de enseñanza y las técnicas de aprendizaje. Así, la eficiencia terminal ha estado acompañada de un efecto negativo sobre la creatividad individual; confrontadas con los retos de una reestructuración industrial que permita a la economía nacional constituirse en el motor del sistema mundial, las autoridades japonesas consideran ahora necesario llevar a cabo una tercera reforma educativa.

Las condiciones para la realización de la tercera reforma educativa

El sistema educativo, en su conjunto, ha podido satisfacer la demanda de mano de obra y dotarla de las calificaciones requeridas por la expansión industrial. No obstante, en el futuro inmediato, es posible que las deficiencias del sistema dificulten la realización

[9] La encuesta del Ministerio de Educación señala el caso extremo de una escuela privada de medicina en la cual el costo de la admisión fue de 7 000 000 de yenes. Véase Y. Tokutake, *op. cit.*, pp. 28-29.

de las metas económicas y sociales consustanciales al ascenso de Japón al rango de motor de la economía mundial. La principal de esas deficiencias es la rigidez de la educación y sus consecuencias negativas.

La educación ha sido un medio eficaz de promoción social. La vida productiva de un individuo comienza sobre la base del nivel de educación alcanzado; eso explica que la población estudiantil se empeñe en obtener un diploma universitario (máxime si es una universidad de gran prestigio la que lo extiende); éste garantiza no sólo la incorporación del individuo a las actividades productivas sino también un salario inicial interesante. El acceso a la universidad implica, por lo tanto, una fuerte competencia y los individuos son preparados para afrontarla desde que ingresan al sistema escolar obligatorio. La preparación se realiza mediante cursos adicionales a los de los programas oficiales. Estos cursos, llamados por los japoneses "la escuela después de la escuela", se imparten en tres formas: en escuelas formales (llamadas "tutoriales" y generalmente privadas), bajo la guía de un tutor personal o bajo la forma de lecciones privadas (con diferentes profesores). De acuerdo con estudios del Ministerio de Educación Nacional, el recurso a la "escuela después de la escuela" ha ido en aumento (véase el cuadro 12).

CUADRO 12

Japón: porcentaje de estudiantes del sistema de educación obligatoria que siguen otro tipo de cursos después de la escuela oficial (1976-1985)

	Total		*Escuela elemental*		*Escuela secundaria*	
Actividad	*1976*	*1985*	*1976*	*1985*	*1976*	*1985*
Total	64.0	71.2	67.5	76.0	56.2	62.5
Escuela tutorial	20.2	26.3	12.0	16.5	38.0	44.5
Cursos tutoriales	3.0	2.5	1.5	1.0	6.1	5.4
Lecciones privadas	51.0	55.5	62.8	70.7	25.1	27.4

Nota: en la medida en que muchos de los estudiantes siguen cursos bajo más de una de las modalidades, la suma de los tres tipos de cursos excede el total.

Fuente: *Ministry of Education Surveys*, Tokio, Ministry of Education, Science and Culture, 1986.

Desde 1976 hasta 1985, el porcentaje de los estudiantes de educación obligatoria que seguían alguna modalidad de cursos adicionales pasó de 64.0 a 71.2%, aunque en términos globales han predominado las lecciones particulares sobre las escuelas tutoriales; durante este periodo, la captación de las segundas superó la de los primeros; es más, cuando los datos son desagregados, de acuerdo con el nivel de educación, las preferencias por una u otra forma de cursos se diversifican: durante la escuela elemental, se nota un predominio absoluto de las lecciones particulares sobre la asistencia a escuelas tutoriales y, durante la escuela secundaria inferior, la situación se invierte aunque no de manera tan marcada como en aquel caso. Esto proviene, en buena medida, del hecho de que las lecciones particulares son más fáciles de controlar durante la infancia (además, si éstas son a domicilio, las madres evitan desplazarse); la escuela tutorial, por otro lado, es más viable en la medida en que el estudiante es más grande de edad y deviene autónomo y responsable.

Dadas las condiciones del aprendizaje intensivo durante el periodo de enseñanza obligatoria, no es difícil entender por qué el cien por ciento de los estudiantes que terminan la secundaria ingresa al bachillerato. Aunque el Ministerio de Educación no ha seguido en detalle la evolución del fenómeno más allá del sistema de educación obligatoria, es obvio que este comportamiento también existe en el nivel de bachillerato, como forma de preparar el acceso a la universidad.

Si bien esta práctica social representa una manera de complementar la enseñanza proporcionada por el sistema escolar, no es menos cierto que ha tenido consecuencias negativas: en opinión de los expertos japoneses, al privilegiar como objetivo los exámenes terminales y de admisión a los niveles superiores, la enseñanza se vuelve excesivamente uniforme y el aprendizaje se limita en muchos casos a la simple memorización de un cúmulo de datos para responder los exámenes; por lo mismo, se inhibe el desarrollo de la creatividad individual y, por ende, de la libre personalidad, provocando en los jóvenes estudiantes un rechazo del sistema educativo que se manifiesta por medio de la inasistencia o de la violencia en la escuela.

Por esta y otras razones, el ministerio se propone realizar una tercera gran reforma educativa que permita no sólo resolver estos

problemas sino formar la mano de obra (en cantidad y calidad) necesaria para afrontar las tareas del siglo XXI. La piedra angular de esa reforma es el desarrollo de la individualidad a partir de tres temas esenciales que determinan la relación entre el individuo y la comunidad (tanto nacional como internacional): primero, "un pensamiento abierto, un cuerpo sano y una rica creatividad"; segundo, "la libertad, la autodeterminación y el sentido de la espiritualidad pública"; tercero, "los japoneses en el orden mundial".

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN MEXICANA Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO

En esta sección se analizarán algunas características del sistema educativo mexicano: primero, se exponen las normas jurídicas que rigen el sistema educativo; segundo, las presiones demográficas sobre el mismo y sus consecuencias en los niveles de escolaridad de la población.

Normas jurídicas y características del sistema educativo

El artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* define las características generales de las actividades educativas:

> La educación que imparta el Estado –Federación, estados, municipios– tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.
>
> I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del

* El artículo tercero citado se refiere al vigente en 1991 cuando el estudio fue elaborado. El mismo sería posteriormente reformulado para dar validez constitucional a la extensión de la duración de la educación obligatoria de seis a nueve años y redefinir la intervención gubernamental en el ámbito educativo [nota del autor].

progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.[10]

Las fracciones II y III tratan de las normas que rigen la participación de agentes particulares en las actividades educativas:

II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero, por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y a campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;

III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos iniciales I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales.

La fracción IV se refiere a la exclusión de todas las actividades educativas de los particulares, personas morales o físicas, ligados a asociaciones religiosas y/o dedicados a la propaganda religiosa:

IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma

[10] Además, esta fracción incluye algunas características adicionales de la educación impartida por el Estado: *a)* Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; *b)* Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y *c)* Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, sectas, grupos, sexos o individuos.

alguna en los planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y destinada a obreros y campesinos.

V. El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

Mediante la fracción VI se establece la obligatoriedad de la educación primaria y de la VII la gratuidad de toda la educación brindada por el Estado. No obstante, la fracción VII ha dado lugar a interpretaciones ambiguas tendientes a justificar las bajas cuotas de escolaridad vigentes en las instituciones de educación superior. La ambigüedad consiste en que, por un lado, se reconoce la autonomía de las universidades pero, por el otro, se desconoce su dependencia económica del Estado; así, cuando las autoridades han querido recuperar parte de los gastos mediante el aumento de cuotas, la respuesta ha sido la movilización y politización de la vida universitaria, enarbolando, además, la gratuidad de la educación ofrecida por el Estado, por un Estado obligado a mantener las instituciones pero sobre las cuales, gracias a la malinterpretación de la autonomía, no tiene ninguna injerencia ni académica ni administrativa.

Finalmente, en 1980 se realizó la última modificación del texto constitucional para dar cabida al reconocimiento de la autonomía universitaria, de la libertad de enseñanza, investigación y discusión de las ideas, del carácter especializado del trabajo desarrollado por los profesores de universidades e instituciones de enseñanza superior.[11]

[11] "VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta constitución y con la modalidad que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere."

Las autoridades mexicanas han realizado grandes esfuerzos para satisfacer las necesidades de educación requeridas por la población de un país en mutación; pese a esos esfuerzos, queda aún mucho por hacer en el terreno de la formación escolar y la capacitación para el trabajo; las condiciones (cuantitativas y cualitativas) propias del sistema de educación nacional y el contexto económico y social nacional e internacional obligan a plantear la necesidad de llevar a cabo una nueva reforma educativa que dé al país instrumentos para afrontar en mejores condiciones los retos actuales: cambio tecnológico, reestructuración industrial e integración internacional de la economía, entre otras cosas.

Las presiones demográficas sobre el sistema educativo

En Japón, prácticamente el cien por ciento de los jóvenes permanece en el sistema educativo hasta los 18 años, lo que equivale a doce años de formación escolar; una buena proporción de la población en edad de seguir estudios superiores permanece en los círculos de los estudios universitarios; en la consecución de resultados tan positivos, los planificadores de la educación japonesa contaron con una gran ventaja: la ausencia de crecientes presiones demográficas.

En efecto, la población japonesa de 0 a 19 años de edad disminuyó, en términos relativos, a lo largo del periodo de estudio: bajó de 48.0% (en 1940) a 30.5% (en 1980) de la población total. En contraste, en México, ese mismo grupo de edad creció, tanto en términos absolutos como relativos, ya que pasó de 51.0% de la población total (en 1940) al 56.5% (en 1970) y al 54.2% (en 1980). El esfuerzo realizado por el gobierno mexicano para satisfacer la demanda de servicios educativos fue tal que los gastos de educación llegaron a equivaler a más de 40% del presupuesto ordinario (véase el cuadro 13). Gracias a esto, desde 1934 hasta 1987, la escolaridad promedio del adulto mexicano se incrementó de 1.5 años a poco más de seis y el analfabetismo de la población mayor de 15 años se redujo del 64 al 7.8 por ciento.[12]

[12] Juan Prawda, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo, 1988, pp. 20-21.

CUADRO 13

México: gasto del gobierno federal en educación (1922-1977)

Año	*Presupuesto total**	*Gasto en educación***	
		Absoluto	*Porcentaje*
1922	383 659	49 827	12.99
1930	259 995	32 074	12.34
1940	522 335	75 308	14.42
1950	1 853 244	313 994	16.94
1960	8 010 584	1 958 759	24.45
1970	22 612 892	7 817 129	34.57
1977	144 643 000	59 886 000	41.40

Nota: las cifras representan miles de pesos corrientes.

*Presupuesto ordinario; excluye inversiones, erogaciones adicionales y pagos por deuda pública.

** Presupuesto ejercido en el ramo de educación pública.

Fuente: Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, México, 1978.

CUADRO 14

México: cobertura del sistema educativo (1970-1980)

	1970			*1980*		
Nivel educativo	*Población total**	*Total alumnos*	*Porcentaje*	*Población total**	*Total alumnos*	*Porcentaje*
Total	24 038 506	11 235 688	46.74	34 366 451	20 975 262	61.03
Preesc.	1 687 290	400 138	23.71	2 083 159	1 071 619	51.44
Prim.	8 673 135	9 146 460	105.46	11 875 564	14 666 257	123.50
Sec.	3 758 745	1 082 377	28.80	5 419 583	3 033 856	55.98
Media	3 152 177	335 438	10.64	4 762 268	1 265 741	26.58
Superior	6 767 159	271 275	4.01	10 225 877	937 789	9.17

*La población total incluye los grupos de edad correspondientes a cada nivel de educación.

Fuentes: Población total: Censos de población y vivienda. Total de alumnos: *Estadísticas históricas de México*, vol. 1, México, SPP.

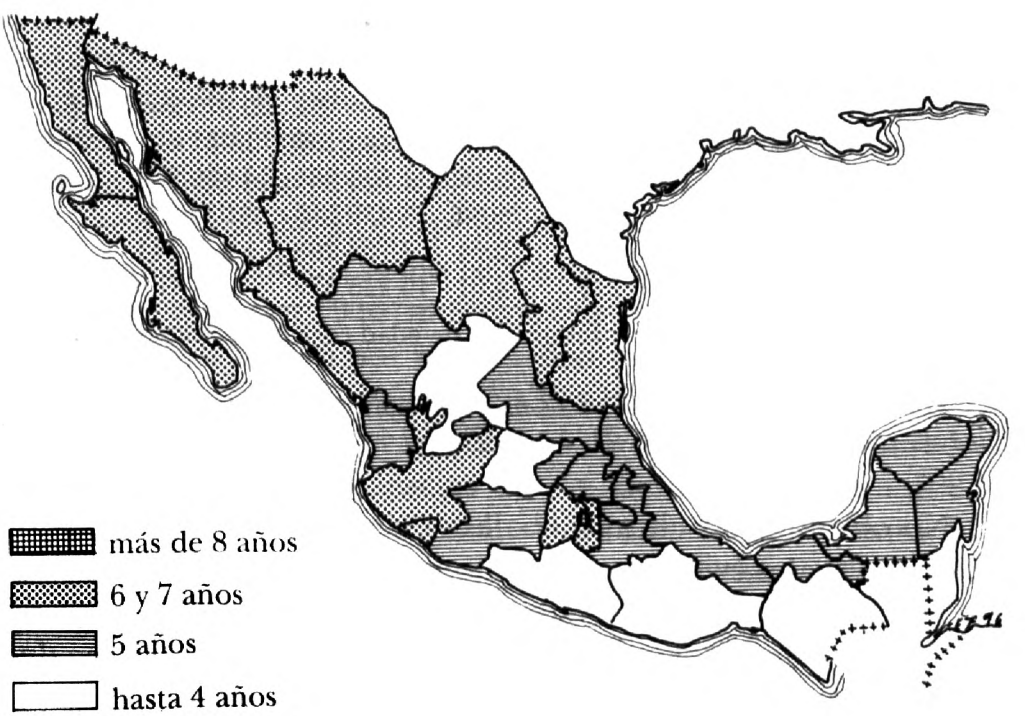
No obstante, las cifras globales ocultan las profundas disparidades regionales existentes en el rubro de la educación: de acuerdo con los criterios de la UNESCO, una de las características socioculturales propias de los países desarrollados es que el porcentaje de la población analfabeta es menor a 5% de la población total; en términos generales, México se sitúa a tres puntos porcentuales por

arriba de la norma internacional; sin embargo, al considerar los estados de la federación como unidades de análisis, es posible definir cuando menos cuatro regiones principales:

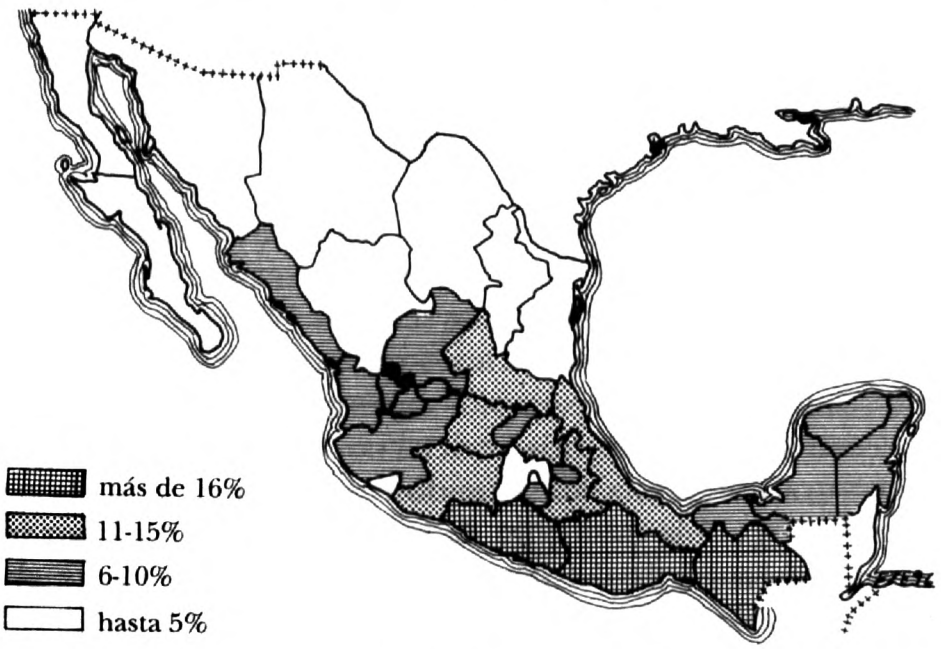
La norte (compuesta por los seis estados fronterizos con Estados Unidos –Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas– y Baja California Sur) y la central (formada por el Distrito Federal y el Estado de México), que se caracterizan por evidenciar los mayores índices de escolaridad (más de seis años) y los más bajos de analfabetismo (menos de cinco por ciento).

La sur (conformada por Guerrero, Oaxaca y Chiapas) que, en contraste, posee la tasa más baja de escolaridad promedio (menos de cuatro años) y las proporciones más altas de analfabetismo (más de 16%). Los 20 estados restantes se sitúan entre estos dos extremos, con indicadores de valores intermedios (véase los mapas 1 y 2).

MAPA 1
Escolaridad promedio (1987)



MAPA 2
Índices de analfabetismo (1987)



Esta configuración regional del territorio nacional se repite al referirse a otras características de la población (inserción sectorial en las actividades productivas, grado de urbanización, sistema de ciudades, etc.), lo que revela el desarrollo y el atraso relativos de cada una de estas regiones.

Pese al empeño del gobierno, los resultados distan de ser satisfactorios: en primaria, por ejemplo, aunque se ha cubierto prácticamente la demanda total, un simple análisis de los principales indicadores pone en evidencia los múltiples problemas que se sufren en este nivel educativo (reprobación, deserción, baja eficiencia terminal, etc.); en los otros niveles, la oferta está todavía por debajo de la demanda, y problemas de orden cualitativo se sobreponen a los cuantitativos.

Al igual que la Ley General de Educación de Japón, el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la educación obligatoria y gratuita; en el caso mexicano, ésta se limita al nivel primario[13] y es en este nivel donde se

[13] Cabe recordar, sin embargo, que durante su paso por la Secretaría de Educación Pública, Jesús Reyes Heroles trató de dar un nuevo impulso a la educación

han concentrado los mayores esfuerzos gubernamentales. Esto, a un grado tal que, de todos los niveles de educación, es el único que cubre más del cien por ciento de la demanda efectiva. En efecto, mientras que la cobertura promedio del sistema educativo nacional pasó de 26.16% (en 1950), a 61.03% (en 1980), la de la escuela primaria lo hizo de 72.36 a 123.50% durante el mismo periodo.[14]

La gráfica que representa la evolución de la cobertura de todos los sectores del sistema educativo indica que, mientras las pendientes de las curvas promedio y de la escuela secundaria son prácticamente constantes, las de los otros sectores presentan, en momentos determinados, puntos de inflexión importantes; los de la educación secundaria y de la superior correspondieron a 1960 y los de la preescolar y preparatoria se detectan hasta 1970.

La gráfica apunta un segundo rasgo: muestra que la política educativa siguió la evolución de la población sin un plan previo; eso se nota a partir del desarrollo de las curvas: entre el *quasi* paralelismo de todas ellas, resalta el cambio de pendiente en la curva de la escuela secundaria que, entre 1960 y 1970, superó el valor de la tangente de la educación preescolar; además, a ese cambio le sucedieron otros en la educación media y preescolar durante 1970.

En un sistema educativo planificado los cambios hubieran sido progresivos y no tan bruscos; además, sin descuidar la educación básica, hubiera puesto mayor énfasis en el crecimiento de los otros niveles. Ahora bien, el objeto no es enjuiciar la política educativa

---

por medio de lo que llamó la "revolución educativa"; uno de los ejes centrales de tal revolución era la extensión de la educación obligatoria hasta la secundaria; sin embargo, las condiciones políticas y económicas del país no se prestaban para la reorientación buscada por Reyes Heroles. Por lo tanto, sólo fue hasta el periodo gubernamental de Carlos Salinas de Gortari cuando existió la voluntad política necesaria para extender la duración de la educación obligatoria de seis a nueve años [nota del autor].

[14] Hemos considerado los grupos de edad de 5 años, 6 a 12, 13 a 14, 15 a 17 y 18 a 24, como la demanda potencial de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior, respectivamente; la oferta real de servicios la medimos indirectamente por medio del número de alumnos inscritos en cada nivel, sin importar la edad; por esa razón, la oferta supera la demanda potencial en el caso de la escuela primaria, ya que se supone que cierto número de personas mayores de doce años se inscriben en ese ciclo escolar básico.

del Estado mexicano sino poner en evidencia algunas de las dificultades encontradas a la hora de buscar satisfacer las necesidades sociales.

A partir de 1982 y a consecuencia de la crisis de la balanza de pagos y de sus secuelas, las prioridades políticas del gobierno mexicano cambiaron, lo que provocó un deterioro acelerado del sistema educativo nacional y de las condiciones de vida de la población. Todo esto repercutió de manera negativa en las condiciones de aprovechamiento escolar.

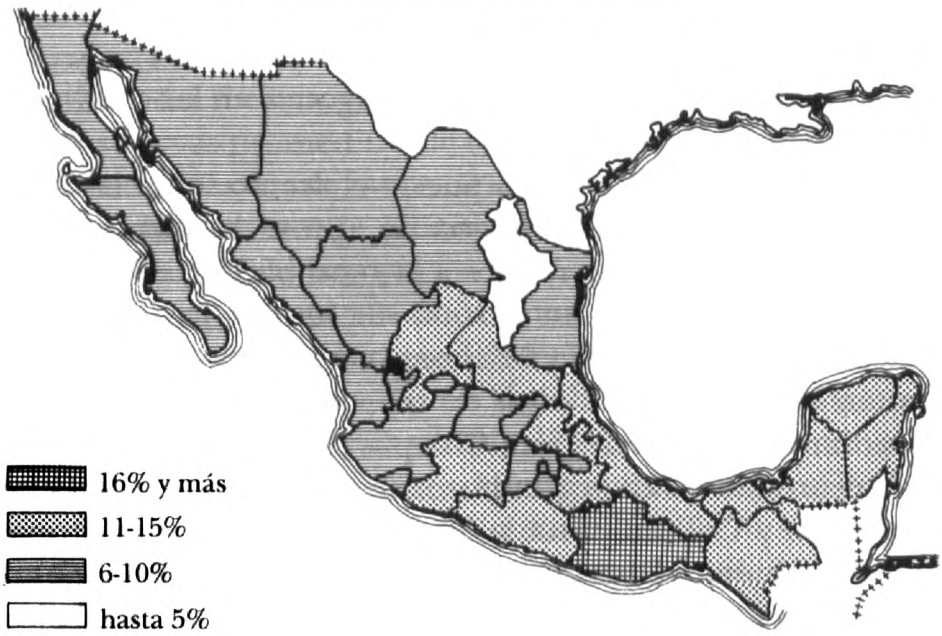
Algunos investigadores han puesto el acento sobre las fuertes disparidades regionales en materia de aprovechamiento escolar. Por ejemplo, en lo que se refiere a la reprobación, el país se encuentra dividido en dos: en la zona sur (que se extiende desde Zacatecas, San Luis Potosí y Michoacán hasta Quintana Roo) se presentan los índices más altos de reprobación (más de 10% de los estudiantes); en esa región, Chiapas tiene el índice más alto: 16% de reprobados. La segunda zona se extiende desde Guanajuato, Jalisco y Colima hasta la frontera norte (en esta zona se incluyen también el Distrito Federal y el Estado de México) con los más bajos índices; Nuevo León posee el índice más bajo de todos (menos de 5%, véase el mapa 3).

La deserción escolar es, en efecto, el segundo aspecto relevante del bajo aprovechamiento escolar; los estados del sur y del sureste vuelven a tener los mayores índices (constituyen la excepción Tabasco y, sobre todo, Quintana Roo) y el máximo vuelve a corresponder a Chiapas. La mayor parte de estos estados se caracterizan por tener una fuerte proporción de población rural y un sistema urbano poco desarrollado; en la medida en que la población juvenil, y aun la infantil, participa en las actividades productivas agrícolas, la condición rural de esos estados explica en buena proporción el fenómeno de la deserción (véase el mapa 4).

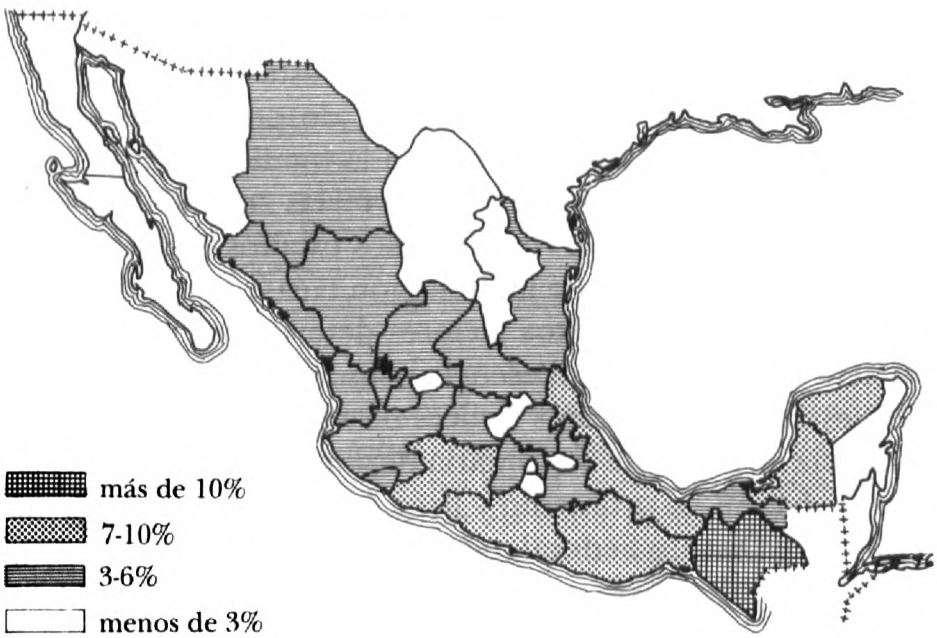
La combinación de estos factores determina los bajos niveles de eficiencia terminal de la escuela primaria. En el nivel nacional y en los estados con mayores índices de alfabetismo y escolaridad, la eficiencia terminal de la primaria deja mucho que desear: ella es apenas de 54.7% en promedio y llega hasta un máximo de 85.6% en el caso del Distrito Federal, pero baja también hasta un mínimo de 28.5% en el de Chiapas. Por lo demás, el norte y el centro más

"desarrollados" apenas alcanzan valores que oscilan entre 51 y 71 por ciento.

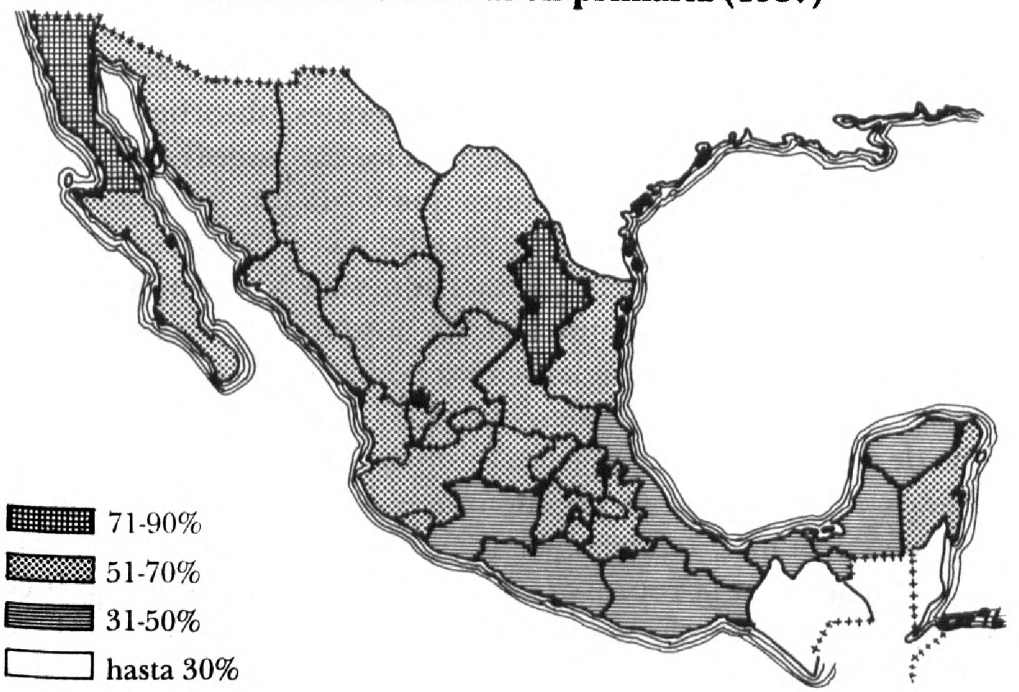
MAPA 3
Reprobación en primaria (1987)



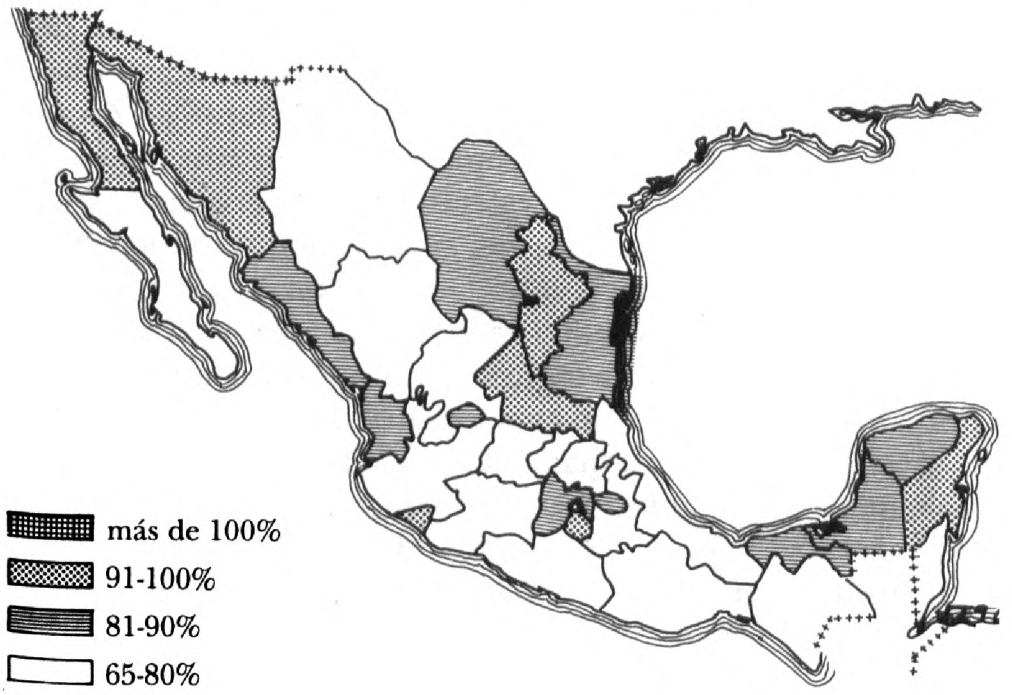
MAPA 4
Deserción en primaria (1987)



MAPA 5
Eficiencia terminal en primaria (1987)



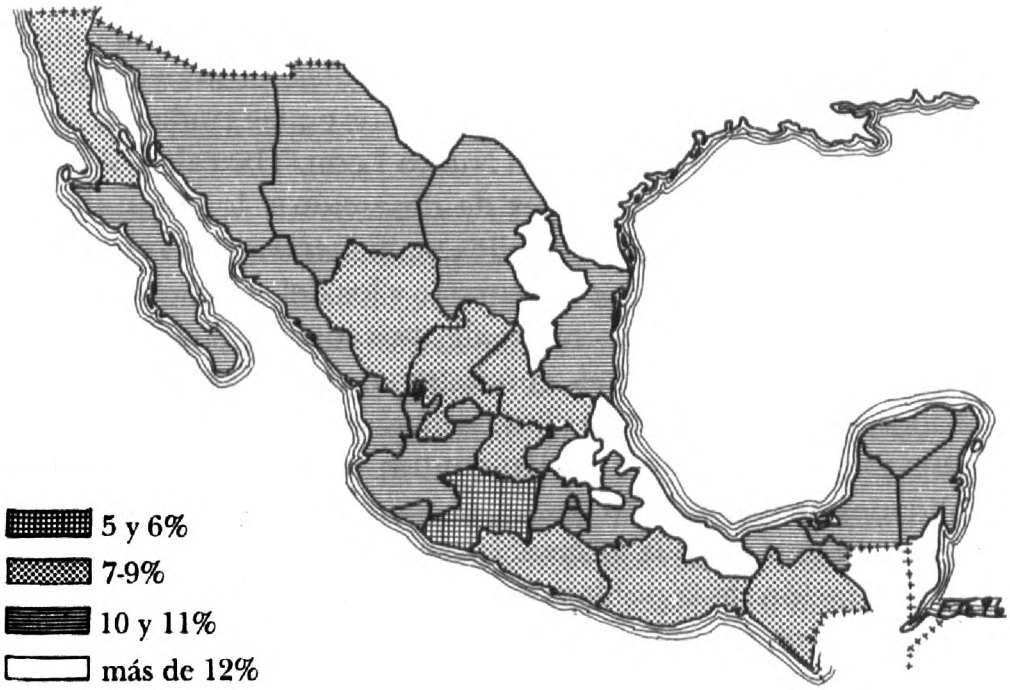
MAPA 6
Absorción en secundaria (1987)



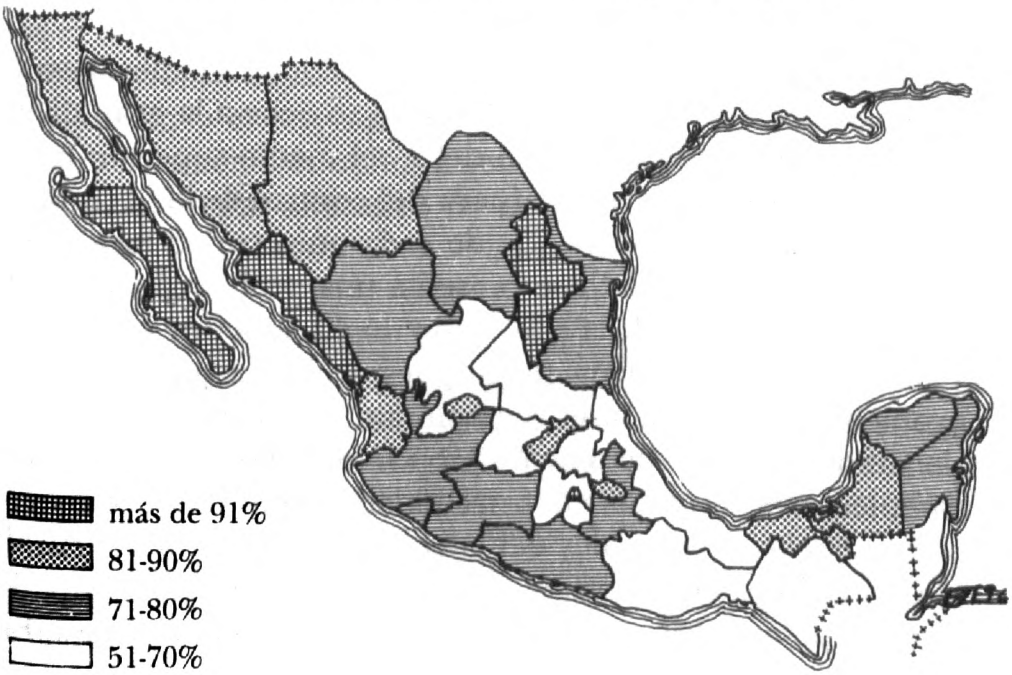
Pero los problemas no se limitan a la escuela primaria; una vez que ésta ha operado como un primer filtro social que descalifica a quienes están en peores condiciones para permanecer dentro del sistema escolar, entra en acción el segundo, que es el acceso a la escuela secundaria; ésta, en términos generales, absorbe sólo 83% de los egresados de primaria. Es decir, si los indicadores señalados fueran constantes durante el tiempo que tarda una generación de alumnos en empezar la primaria y acceder a la secundaria, de cada 100 que comenzarían aquélla sólo terminarían 55 y, de éstos, sólo 45 tendrían acceso a la secundaria. En ausencia de datos sobre la eficiencia terminal de secundaria, ésta podría evaluarse a partir de la deserción durante el ciclo escolar 1987-1988, que fue prácticamente de 9% en promedio nacional; si suponemos que durante los tres años del ciclo de la secundaria el índice de deserción se mantiene constante, tendríamos al final 27% acumulado; habría que añadir todavía la reprobación, que también tiene cierta incidencia sobre la eficiencia terminal. Para un cálculo general, se podría considerar una eficiencia terminal de la escuela secundaria cercana a 70%; así, sólo 31.5 estudiantes terminarían la secundaria.

En lo referente a la deserción y, por ende, a la eficiencia terminal de la escuela secundaria, vuelven a surgir profundas desigualdades regionales que dividen al país en un norte relativamente desarrollado y en un sur sumamente atrasado. El mapa 7 da cuenta de este fenómeno; pero cabe decir que a los estados del sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas, donde el atraso educativo ha sido siempre mayor) se suman esta vez Michoacán, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí y Guanajuato como los estados con mayor deserción (más de 10% en el nivel estatal) y menor eficiencia terminal (menos de 70%). En estos estados, la población rural tiene todavía un peso muy importante y, salvo Guanajuato, el sistema de ciudades se encuentra todavía poco desarrollado; esto hace suponer que existe una relación directa entre la escuela secundaria y su eficacia, por un lado y, por el otro, el grado de urbanización de la población de una entidad determinada. La ilustración palmaria de esta situación es Baja California, que también se encuentra entre este grupo de estados: en efecto, aun cuando su población ya era desde 1980 predominantemente urbana, ella se concentraba en sólo cuatro centros urbanos importantes.

MAPA 7
Deserción en secundaria (1987)



MAPA 8
Absorción en el nivel medio superior (1987)



Esa relación directa entre eficacia de la enseñanza secundaria y grado de urbanización de la población da cuenta, en cierta proporción, de los flujos migratorios del campo a la ciudad y hace evidente un yerro de la política educativa: por un lado, haber impulsado el crecimiento de las escuelas primarias rurales y, por el otro, descuidado el de las secundarias rurales, promoviendo más bien el crecimiento de los establecimientos en las ciudades.

En el otro extremo, destacan Nuevo León, Tlaxcala y Veracruz por tener los más bajos índices de deserción y los más altos de eficiencia terminal; después de ellos se encuentran los restantes de la zona fronteriza norte, los del sureste y los del occidente del país. Aunque entre ellos se encuentran algunos como Campeche, Tabasco, Colima y Aguascalientes, con sistemas de ciudades poco desarrollados, la gran mayoría de ellos cuenta no sólo con una población urbana importante sino también con un número considerable de localidades urbanas; esto viene a corroborar positivamente la relación directa entre la eficiencia terminal secundaria y el grado de urbanización de la población y el sistema de ciudades.

Pero existe, además, un tercer filtro, representado por la educación media superior, cuyo índice general de absorción apenas es de 77%: eso supondría que de los 100 estudiantes inscritos originalmente en primaria, sólo 24 iniciarían el ciclo medio superior. Si de nueva cuenta se supone una eficiencia terminal análoga a la de la secundaria (70%), de los 24 sólo 17 terminarían el ciclo.

En este caso es más difícil encontrar una lógica general explicativa de las disparidades regionales. Ello se debe a la gran diversidad de estrategias de desarrollo del nivel medio superior. En la medida en que ese nivel queda fuera del control de la Secretaría de Educación Pública y depende de cada universidad local o de particulares, en cada estado se presenta una problemática, hasta cierto punto, particular de la educación media superior y superior. Esa particularidad no evacúa, por supuesto, el carácter general de los problemas ligados a la eficacia de ambos niveles educativos, problemas que quedan fuera de los propósitos del presente trabajo.

Simplemente, se insiste en la necesidad de impulsar el desarrollo de la escuela secundaria y del bachillerato en el medio rural; su consolidación podría fungir como un factor de arraigo de la población y pesar sobre el crecimiento de la población urbana. En

el caso de la escuela secundaria, los problemas financieros podrían ser el principal obstáculo para el desarrollo de una estrategia semejante, pero una decisión política permitiría superarlo.

La situación es completamente diferente con el sistema de bachillerato. Para resolver los problemas allí presentes, las autoridades educativas habrían de sustraerlo al control de las universidades, lo que facilitaría el establecimiento de un sistema educativo integrado.

La necesidad de contar, en el muy corto plazo, con cuadros técnicos y profesionales calificados para afrontar los retos de la reestructuración industrial y de la transformación tecnológica de la planta productiva en un contexto de integración económica internacional, obliga a considerar la reformulación del papel desempeñado por las instituciones de enseñanza superior. Éstas, en efecto, deberían ocupar un lugar central en el sistema educativo integrado, lo que requeriría una redefinición de la autonomía universitaria que, sin menoscabos de la libertad de cátedra, investigación y discusión de las ideas, permita sumarlas a las estrategias del desarrollo nacional.[15]

Sin pretender erigir el sistema educativo japonés en un modelo exportable y adaptable a cualquier tipo de circunstancias, se debe hacer hincapié en algunas de las virtudes de la experiencia educativa japonesa que podrían ser de utilidad para mejorar las condiciones de operación de su homólogo mexicano.

Primero, su capacidad para mantener y alcanzar los objetivos trazados para el largo plazo; pese a la alternancia de los equipos gubernamentales o a los cambios radicales de la estructura política,[16] el sistema educativo ha podido formar la mano de obra

[15] En términos relativos, las instituciones de enseñanza superior han experimentado la mayor expansión, aunque continúan manteniendo un atraso considerable: en 1960 empezaron a mostrar un crecimiento acelerado, ya que su cobertura llegó a ser de 28 100 estudiantes (0.56% del total de la población de 18 a 24 años de edad); en 1970 la matrícula de alumnos se elevó a 271 275 (4.01%) y, en 1980, a 937 789 (9.17%) estudiantes (véase los cuadros 14 y 15).

[16] Tránsito de la "monarquía" constitucional al militarismo; instauración de la administración militar estadunidense e institucionalización del parlamentarismo constitucional al estilo occidental.

necesaria para sacar a Japón de la postración y elevarlo al rango de potencia económica.

Segundo, la conjugación de las estrategias de crecimiento económico y desarrollo educativo, que permitió llenar las expectativas de movilidad social de la población y, últimamente, mejorar considerablemente sus niveles de vida y bienestar.

Tercero, la delimitación clara tanto de la parte del sistema (el de educación obligatoria) bajo responsabilidad exclusiva de las autoridades públicas, como de esas mismas responsabilidades. Finalmente, el carácter descentralizado del sistema de educación.

La posibilidad de adaptar algunas de estas características al sistema educativo mexicano dependerá, más que de otra cosa, de la voluntad política de las autoridades del sector; voluntad que deberá insertarse en una estrategia global de desarrollo pues, como Japón y las nuevas economías industriales asiáticas lo han demostrado, ahora el desarrollo económico descansa más sobre el factor humano que sobre la disponibilidad de capitales abundantes. Si México desea disponer de una economía competitiva, debe empezar por dotarse de los recursos humanos necesarios para crearla y sostenerla. En el capítulo siguiente serán analizados los resultados de los sistemas educativos japonés y mexicano desde la perspectiva de la inserción de la mano de obra en la estructura productiva.

IV. POBLACIÓN Y MERCADO LABORAL

A partir de 1973, Japón se convirtió en el país con los más bajos niveles de desempleo del orbe: hasta finales de los ochenta la tasa no rebasó el 3% anual. La economía japonesa ha sido, por lo tanto, una de las que más se ha acercado al ideal económico del pleno empleo. La mexicana, por su lado y más allá de sus peculiaridades en tanto que economía subdesarrollada, ha sufrido fuertes presiones debidas a las características propias de la población; presiones no conocidas por las economías industriales.

Se ha visto que, en el caso japonés, la contención de los nacimientos, el predominio de los grupos de edades productivas (y dentro de éstos, de los hombres) sobre los no productivos y el elevado grado de escolaridad de la población fueron algunas de las condiciones *sine qua non* del "milagro" japonés. En el caso mexicano, en contraste, la industrialización se llevó a cabo en un contexto sociodemográfico definido por altas tasas de crecimiento natural y por la reproducción de una población predominantemente femenina que inducía elevadas tasas de fertilidad.

En el presente capítulo se analizará la incorporación de la población de ambos países a las actividades productivas. Como consecuencia de la dinámica demográfica propia de Japón, la proporción de los grupos de edades productivas respecto a la población total pasó de 59 hasta cerca de 70%, de 1940 a 1970, y descendió luego a 67% en 1980. La disponibilidad de un volumen de mano de obra en expansión (tanto en términos absolutos como relativos, al menos hasta los años setenta) y con calificaciones cada vez superiores permitió, por un lado, sostener la expansión industrial y, por el otro, superar el atraso tecnológico. De allí que se destaquen, primero, las características del mercado de trabajo; segundo, la

incorporación de la PEA a las actividades productivas; y, finalmente, la evolución del desempleo.

EL MERCADO DE TRABAJO JAPONÉS

Características

Entre los rasgos que distinguen el mercado de trabajo japonés respecto al de otros países, destacan, además del bajo nivel de desempleo, el empleo y el salario *de carrera*,[1] el reclutamiento de la mano de obra directamente en las instituciones de enseñanza y las disposiciones legales para el retiro.

El empleo de carrera

Para la persona formada en las tradiciones jurídicas, políticas y económicas occidentales, es común entender la relación entre el empleado y su empleador como una relación contractual que sanciona el intercambio entre dos agentes económicos, independientes, libres y dotados de una voluntad propia.[2] Como todo contrato, el intercambio se sujeta a reglas previamente fijadas y aceptadas por ambas partes y se limita al plazo estipulado de antemano; cualquier diferendo que tenga como origen la relación laboral es normalmente dilucidado ante las autoridades.

Sin que dejen de existir reglamentaciones jurídicas y las instituciones políticas correspondientes, en la economía japonesa las relaciones laborales son de naturaleza distinta; la incorporación de

[1] Los japoneses traducen al inglés ambos términos como *lifetime employment* o *career-long employment* y *seniority-based wages*; hemos preferido utilizar los términos empleo y salario de carrera en función de las analogías entre el sistema de funcionarios públicos de carrera existente en algunos países occidentales y el sistema de empleo japonés.

[2] De acuerdo con las diferentes escuelas económicas, tales agentes intercambian: uno, su fuerza de trabajo —o su trabajo en tanto que efecto útil— y, otro, el equivalente en dinero del valor de cambio —o precio de la fuerza de trabajo—, es decir, el salario.

los trabajadores a una empresa también es contractualmente formalizada, pero existen otras normas sociales que rigen la relación laboral. La más importante de ellas es la que establece el empleo de carrera:

> Bajo este sistema, la compañía que contrata un trabajador acepta como obligación hacer todo lo que esté de su parte para mantener a éste en su empleo, inclusive durante las recesiones, y proporcionarle ascensos continuos con miras a su jubilación. Este acuerdo no está asentado explícitamente en los contratos laborales pero existe sobre la base de un entendimiento tácito entre el trabajo y la administración.[3]

Este rasgo peculiar de las relaciones laborales es decisivo para la organización del trabajo dentro de las empresas; en primer lugar, genera entre los asalariados un fuerte sentimiento de identidad y pertenencia a la comunidad de la empresa; este sentimiento evacúa de la conciencia social de los trabajadores japoneses las diferencias de clase subyacentes en las ideologías y actitudes políticas occidentales.[4] Las diferencias sociales son transferidas a otros ámbitos y percibidas de manera diferente de como lo son en Occidente;[5] los esfuerzos de la administración y de los empleados de la empresa se orientan entonces a fortalecer la posición de esta última ante sus competidoras.

En ocasiones, este tipo de relaciones es percibido como resabio del servilismo feudal. Si bien es cierto que, a primera vista, aparecen como una forma de paternalismo, cuando se analizan con detenimiento, apuntan a una realidad más compleja: el verticalis-

[3] Yoshio Sasajima, *Labor in Japan*, Tokio, Foreign Press Center (About Japan Series núm. 9), 1988.

[4] Entre burgués y proletario o entre patrón y asalariado, según la perspectiva sociopolítica que se adopte.

[5] El estoicismo sintoísta explica en buena medida la actitud de los japoneses ante la vida. Sin reducir esta actitud a un simple conformismo, el sintoísmo pregona que el individuo no debe aspirar más que a aquello que merece; de esta forma, la movilidad del individuo en la sociedad contemporánea es justificada y reconocida gracias a y por sus méritos; de allí la tenacidad con la que los japoneses buscan alcanzar el más elevado grado de calificación posible. Esto les permite iniciar una carrera profesional en las mejores condiciones posibles y, a partir de entonces, se esfuerzan en hacerse merecedores de promociones laborales y salariales.

mo de la servidumbre o del paternalismo no existe e impera, por el contrario, una comunicación entre todas las categorías de empleados de la empresa; así, la toma de decisiones no reposa única y exclusivamente sobre los cuadros de la dirección sino que involucra a toda la comunidad.[6]

El sistema del empleo de carrera es un fenómeno reciente: su generalización data del periodo de crecimiento rápido (los años sesenta), aun cuando algunos especialistas señalan que durante el periodo de entreguerras algunas grandes empresas ya utilizaban este recurso. En 1986, una encuesta del Ministerio del Trabajo revelaba que 63.3% de los directivos y 88.9% de los empleados administrativos de las empresas con 5 000 y más empleados eran empleados de carrera; en la empresas con menos de 300 empleados las proporciones eran de 72.7 y 85.4% respectivamente.[7]

No obstante la amplia difusión del fenómeno, la reestructuración en curso de la economía japonesa ejerce múltiples presiones tendientes a introducir modificaciones al sistema del empleo de carrera, sobre todo en lo que se refiere al sistema de salarios, la incorporación de la mano de obra femenina y las promociones. Así, el Ministerio del Trabajo espera que las grandes empresas, cuando menos, modifiquen en el mediano plazo sus políticas de empleo; la encuesta antes citada señala que se calcula como porcentaje deseable que sólo 40% de los cuadros directivos y 75% de los empleados administrativos sean empleados de carrera.

Las políticas gubernamentales tienen además como objetivos promover mayor movilidad de la mano de obra y liberalizar el mercado de trabajo. Se prevé que la transición tomará un plazo

[6] Durante mucho tiempo los japoneses han sido considerados como los mejores en adaptar y desarrollar las tecnologías provenientes de otros países. Sin embargo, esto sólo ha sido posible en la medida en que los trabajadores directos también participan en la toma de decisiones; ejemplo de esto son los llamados "círculos de control de calidad": dentro de cada fase de la producción de un artículo, los trabajadores responsables pueden hacer sugerencias sobre modificaciones al equipo utilizado, a la organización del trabajo, etc., con miras a tornar más eficiente el proceso de producción. Muchas de las mejoras a la tecnología importada provienen de las sugerencias de los trabajadores directos y no de los ingenieros especializados.

[7] Ministry of Labor, *Survey on Changes in the Socioeconomic Climate and Japanese Employment Practices*, Tokio, 1986; citado por Y. Sasajima, *op. cit.*

relativamente largo (en la medida en que los nuevos reclutamientos se hagan progresivamente sobre la base de contratos no permanentes), lo que quizás redunde en una ventaja política ya que el costo social estará en relación inversa con la duración de la transición. No obstante, esta tardanza no despeja una gran incógnita relativa a la reacción del común de los asalariados japoneses, al verse confrontados con una situación inusitada.

El salario de carrera

El salario de carrera funge como la contraparte del sistema del empleo de carrera:

> La práctica de salarios acordes con la duración de los servicios [prestados por el empleado] es otro aspecto esencial del sistema del empleo de carrera y refleja el supuesto de que el empleo es un convenio de largo plazo. El salario inicial de un trabajador es fijado teniendo en consideración su edad y su formación académica y es intencionalmente bajo. Pero, cada año, el salario del trabajador será incrementado de acuerdo con una escala fija y crece de acuerdo con la duración de sus servicios. Este proceso normalmente continúa hasta que el trabajador cumple los cincuenta y cinco años.[8]

El salario consta de dos partes: el salario base mensual y los bonos semestrales. El salario básico incluye algunas bonificaciones extraordinarias determinadas tanto por cualidades individuales (edad, antigüedad, experiencia y calificaciones) como por las habilidades para desempeñar un trabajo. Algunas de estas bonificaciones suelen ser por concepto de costos de transporte (*commuting costs*), por el número de dependientes o por la vivienda. Como cada empresa utiliza métodos diferentes para evaluar las cualidades de los trabajadores o para sufragar algunos de los gastos de éstos, los salarios generalmente varían de una empresa a otra.

Las continuas encuestas del Ministerio del Trabajo revelan que existe una tendencia manifiesta (cuando menos en las grandes empresas) a considerar las habilidades del trabajador para realizar

[8] Y. Sasajima, *op. cit.*, p. 3.

un trabajo como el factor determinante del salario; esto se explica por la necesidad de las mismas empresas de reducir el número de candidatos a puestos directivos a la vez que promover rápido a los puestos de responsabilidad a los jóvenes talentos.

Después de la segunda guerra mundial, se extendió el sistema de retribuciones mediante bonos semestrales (algunas compañías los distribuyen trimestralmente); en ocasiones, en aquellas empresas donde existen sindicatos, éstos han logrado obtener una bonificación adicional análoga al reparto de utilidades vigente en México. Sin embargo, siendo los más difundidos, los bonos semestrales son fijados de acuerdo con el salario base y la situación del trabajador durante los seis meses precedentes. El cuadro 15 muestra, para 1985, los equivalentes en salarios mensuales promedio de los bonos semestrales para todas las empresas y para aquellas con 1 000 y más empleados, de acuerdo con los grupos de edad de los trabajadores. Mientras que el promedio para todas las empresas gira alrededor de los cuatro meses, en las grandes compañías el promedio se establece alrededor de los cinco meses. Los gobiernos nacional y locales pagan a sus empleados, en promedio, el equivalente a cinco meses de salario.

CUADRO 15

Japón: equivalente de los bonos semestrales por edades (promedios, 1985)

	Todas las compañías		*Cías. con 1 000 y más trabajadores*	
Edad	*Bonos*	*Eq. meses*	*Bonos*	*Eq. meses*
25-29	654	3.8	873	4.7
30-34	838	3.9	1 162	4.9
35-39	974	4.0	1 415	5.1
40-44	1 099	4.2	1 695	5.3
45-49	1 117	4.2	1 855	5.4
50-54	1 057	4.1	1 888	5.5
Promedio	822	3.8	1 249	5.0

Fuente: Ministry of Labor, *Basic Surveys on the Wage Structure*, Tokio, 1987.

Este sistema de salarios, materializado gracias al crecimiento sostenido de la economía, ha permitido que los salarios horario

promedio pagados a los japoneses rebasen en poco tiempo a los de los otros países industriales. En Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, los salarios horarios disminuyeron drásticamente; en Alemania, a pesar de ciertos altibajos, se han mantenido como los más elevados del mundo, seguidos no muy de cerca (25 puntos porcentuales por abajo, en 1988) por los japoneses (véase el cuadro 16). Es necesario aclarar, sin embargo, que este rápido avance de los salarios japoneses se explica en buena medida por la reapreciación obligada del yen de 1985; para tener una idea más justa del fenómeno, sería necesario analizar los avances en la productividad del trabajo y su influencia sobre los salarios.

CUADRO 16
Comparación internacional de los niveles salariales

Años	*Japón*	*EEUU*	*RFA*	*G. Bretaña*	*Francia*
1985	100	190	136	99	101
1986	100	133	129	82	91
1987	100	115	134	78	92
1988	100	100	125	78	85

Fuente: Ministry of Labor, *White Paper on Labor, 1988*, Tokio, 1988.

No obstante, la virtud esencial del salario de carrera es la de ser el principal medio para reforzar el empleo de carrera. Sin embargo, dentro de este marco, las retribuciones salariales poco tienen que ver con el tipo de trabajo desempeñado. A lo largo de la carrera profesional de un empleado, éste es cambiado cada determinado tiempo para ocupar puestos más elevados y, por lo tanto, está obligado a tomar cada vez cursos de capacitación para desempeñar sus nuevas responsabilidades.

La movilidad del trabajador dentro de la empresa y la capacitación continua que ésta le ofrece parecería poner en entredicho el carácter alienante del trabajo en la producción capitalista. Lejos de limitarse a realizar una simple operación mecánica, a lo largo de su carrera el asalariado adquiere una visión cada vez más amplia del lugar que ocupa dentro de la empresa y de sus responsabilidades.

A pesar de las muchas ventajas que tienen los sistemas de empleo y salario de carrera, sus consecuencias negativas se hacen sentir sobre todo en aquellos sectores de la población que se encuen-

tran en las edades cercanas a la jubilación; si por alguna circunstancia los asalariados de cierta edad están obligados a abandonar su empleo, su reubicación será tanto más difícil cuanto más cerca se encuentren de la edad de la jubilación.[9]

El sistema de reclutamiento de asalariados

Durante el mes de abril de cada año, las empresas se vuelcan sobre las instituciones de enseñanza para localizar los nuevos reclutas. En los inicios de la expansión económica, los egresados de la escuela secundaria eran muy demandados; en 1955 éstos constituían 62.1% de los recién incorporados a las actividades productivas; los egresados de bachillerato incidían en 30.3% y los de las universidades y *junior colleges* en 7.6 por ciento.

El auge de los egresados de secundaria fue breve: en 1970, apenas representaban 21.6% de los contratados por primera vez. Por su parte, bachilleres recién graduados alcanzaron en ese año la proporción pico (58.3%), y desde entonces se han mantenido cerca de esta cifra. De manera complementaria, la incorporación de los egresados de las instituciones de enseñanza superior a los nuevos empleos equivalía en 1970 a 33.1%, y todavía creció hasta 40.4%; en 1985, permanecían alrededor de esa cantidad (véase la gráfica 18).

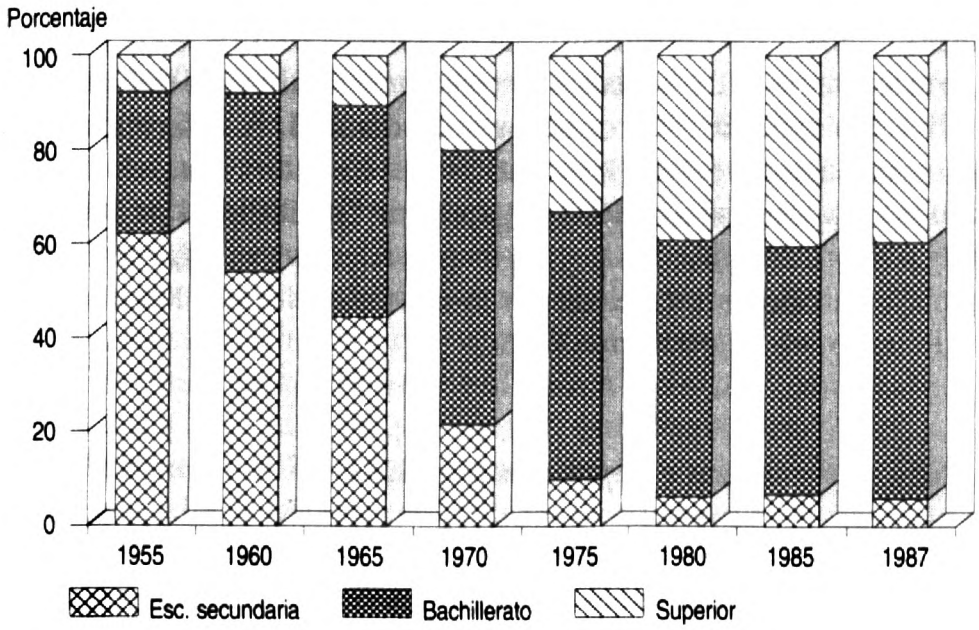
La demanda en el mercado laboral se apegó a la evolución del sistema educativo; cuando la población aumentó sus expectativas de formación y procuró ampliar la escolaridad de los jóvenes más allá del nivel ofrecido por el sistema de educación obligatoria, las empresas se orientaron hacia los egresados del bachillerato y de las instituciones de educación superior.

Por lo tanto, el destino de estos nuevos incorporados dentro de la estructura productiva dependió de la formación previa; así, en 1986, los egresados del bachillerato eran ocupados como trabajadores manuales (35.6%), administrativos (26.5%) y vendedores (17.6%); los de los *juniors colleges* como trabajadores administrativos (56.6%) y técnicos (30.1%); los universitarios como profesionis-

[9] A ese respecto, veáse las estadísticas concernientes al desempleo por grupos de edades presentadas páginas adelante.

tas y técnicos (41.6%), trabajadores administrativos (33.2%) y vendedores (21 por ciento).[10]

GRÁFICA 18
Japón: nivel educativo de los graduados incorporados al mercado de trabajo



En comparación con la mano de obra utilizada en otros países industriales, los asalariados japoneses constituyen una élite: ya que su formación escolar básica es de cuando menos doce años; pero, como se trata de una escolaridad general, relativamente poco útil en el desempeño de actividades productivas, al momento de ser reclutados por las empresas, los nuevos asalariados han de acudir a cursos de capacitación y son mutados a diversos puestos hasta ser signados a uno determinado.

A pesar del partido que las empresas han sacado del sistema educativo vigente, desde hace tiempo sienten la necesidad de vincular de manera más estrecha los sistemas escolar y productivo. En la perspectiva de la reestructuración industrial en curso, se

[10] The Japan Institute of Labor, *Employment and employment policy*, Tokio (Japanese Industrial Relations Series núm. 1), 1988, p. 12.

insiste en la necesidad de preparar a los escolares para afrontar los retos que representan tanto la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías y nuevos materiales como su aplicación a escala industrial.[11]

Por otra parte, como el sistema de empleo de carrera supone ascensos continuos en función de la antigüedad y de la experiencia adquirida por el empleado, las asignaciones a los puestos jamás son consideradas como definitivas; la movilidad dentro de la empresa es, por ende, una de las características de la división del trabajo e implica la capacitación continua del personal. A diferencia de lo que sucede a menudo en Occidente,[12] esta característica permite a las empresas japonesas un elevado grado de flexibilidad para reorganizar periódicamente los procesos productivos mediante la introducción de nuevas tecnologías y la modificación de los ritmos de producción, entre otras medidas.

Políticas empresariales y disposiciones oficiales sobre el retiro del personal

La flexibilidad organizacional inherente al sistema de empleo de carrera permite a las empresas encauzar a sus cuadros de más edad hacia el retiro. Hasta hace poco, 55 años era la edad oficial de jubilación; sin embargo, como consecuencia de la reestructuración industrial y del envejecimiento de la mano de obra, las autoridades laborales han puesto en práctica una política tendiente a extender la edad del retiro hasta los 60 años.

[11] Uno de los grandes proyectos que tienen como objetivo central este tipo de vinculaciones contempla la creación de las *tecnópolis*; es decir, ciudades donde se asientan institutos tecnológicos, universidades, centros de investigación privados y públicos, etc., para desarrollar programas conjuntos de investigación. Por ahora, este proyecto se encuentra ya en marcha en algunos lugares de Japón.

[12] En Occidente, dado que la relación entre patrón y trabajador es de entrada concebida como antagónica, los sindicatos, en defensa de sus intereses gremiales, tienden a oponerse a cualquier modificación de las condiciones de trabajo. En Japón, en la medida en que los sindicatos, al igual que los trabajadores en lo individual, se sienten parte de la comunidad de la empresa, el antagonismo a la occidental se diluye y se establece una relación de colaboración entre empleadores y asalariados.

Las empresas respondieron positivamente a la iniciativa gubernamental; de esta manera, mientras que el porcentaje de empresas que jubilaban a sus empleados a los 55 años pasó de 52 a 23% desde 1974 hasta 1987, el correspondiente a las que lo hacían a los 60 años ascendió de 32.4 a 53.9% durante el mismo lapso (véase el cuadro 17). Pero las grandes empresas, más que las medianas y pequeñas, han acatado las políticas gubernamentales: por ejemplo, mientras que 84.3% de las empresas con 5 000 y más empleados y 70.8% con un rango de 1 000 a 4 999 empleados jubilaban a sus trabajadores a los 60 años, sólo 51.9% de las empresas con 100-299 empleados hacía lo mismo; esto indica que una proporción considerable de empresas, sobre todo las medianas y pequeñas, jubila a sus empleados antes de que lleguen a los sesenta años. Otro hecho significativo es que muy pocos trabajadores continúan activos más allá de esta edad.[13] Esto crea, sin embargo, una difícil situación para los trabajadores ya que a pesar de estar obligados a cotizar cuando menos en el sistema nacional de pensiones, éste paga las pensiones de jubilación a partir de los 65 años, de tal manera que los trabajadores se ven obligados a adoptar soluciones personales para sortear los cinco años que hay entre la edad del retiro y el periodo en que comienza el pago de las pensiones correspondientes. En el capítulo siguiente se analizan con más detalle las características de los diversos sistemas de pensiones vigentes en Japón.

CUADRO 17
Japón: edades de jubilación de los trabajadores del sector privado

Año	*55*	*56-57*	*58-59*	*60*	*61-64*	*65*
1974	52.0	7.1	5.2	32.4	0.4	2.6
1976	47.3	10.0	5.9	32.6	0.3	2.8
1978	41.3	12.6	6.8	33.7	0.4	4.4
1980	39.5	12.6	7.5	36.5	0.7	2.5
1982	35.5	10.8	7.4	43.0	0.8	2.0
1984	29.6	12.2	6.1	48.3	1.3	2.0
1986	26.7	9.2	7.4	52.5	2.3	1.8
1987	23.0	10.3	7.7	53.9	2.3	2.4

Fuente: Ministry of Labor, *Survey of Employment Management*, Tokio, 1989.

[13] The Japan Institute of Labor, *op. cit.*, p. 13.

Recursos económicos y/o políticos para afrontar la penuria de mano de obra

Si se tienen en cuenta las condiciones económicas y poblacionales actuales de Japón, es fácil entender los problemas que se plantean a las autoridades nacionales: por un lado, gracias al ahorro interno y a la expansión de las exportaciones, el país cuenta con suficientes recursos para emprender las tareas marcadas por los programas de restructuración industrial; pero, por el otro, el mercado de trabajo japonés padece un cuello de botella debido al envejecimiento de la población en edad productiva, a la estabilización del crecimiento de la población joven y a la entrada relativamente tardía de los jóvenes al mercado de trabajo (como consecuencia de su prolongada permanencia en el sistema educativo).

El desequilibrio entre oferta y demanda en el mercado laboral ha provocado diversas reacciones en los medios económicos y políticos japoneses.

Las empresas han procurado resolver la penuria de mano de obra local mediante el recurso a la contratación de trabajadores no japoneses. Ahora bien, las leyes vigentes prohíben a los extranjeros trabajar dentro del territorio japonés[14] y esto ha generado un mercado negro donde los trabajadores ilegales son empleados mediante el pago de salarios más bajos que los oficiales. La literatura constata este hecho sin dar cuenta de la magnitud del mismo, limitándose a señalar que la mayor parte de los trabajadores ilegales provienen de los países asiáticos. De cualquier forma, las autoridades consideran la posibilidad de modificar las leyes para regular la llegada al país de inmigrantes de origen no japonés. El primer paso dado en este sentido ha sido la autorización de trabajar otorgada a los descendientes de japoneses con otras nacionalidades.

[14] Las únicas excepciones las constituyen, por ahora, las siguientes categorías laborales: *a*) ejecutivos o directivos de compañías comerciales o financieras; *b*) académicos de tiempo completo afiliados a instituciones de enseñanza o de investigación; *c*) actores, músicos y atletas profesionales; *d*) técnicos o ingenieros calificados invitados por instituciones públicas o privadas; *e*) franceses o chinos con una calificación inexistente en Japón, *f*) profesores de lenguas extranjeras o intermediarios en el comercio internacional. Véase Y. Sasajima, *op. cit.*, p. 14.

Las empresas con capacidad para transferir sus recursos financieros al extranjero han optado por invertir directamente en otros países y salvar, de esta forma, la penuria de mano de obra.[15] Según estimaciones oficiales, las inversiones directas japonesas en el exterior se elevaban a 3 500 millones de dólares en 1973; en 1984 la suma era de 10 000 millones de dólares, y en 1987, de 33 400 millones de dólares (20% de esta cantidad correspondía a las actividades manufactureras). A pesar de que la revaluación del yen en 1985 tuvo un peso considerable en este salto de las inversiones directas japonesas, también es cierto que éstas crecieron en términos absolutos. Por otra parte, se calcula que las empresas niponas localizadas en el extranjero ocupaban 1 200 000 empleados (850 000 en las manufacturas), mientras que en Japón se dejaron de crear 570 000 nuevos puestos de trabajo.[16]

En el plano político, las autoridades nacionales se esfuerzan para proponer soluciones a la penuria de mano de obra; la que a primera vista parecería la más viable consiste en extender el periodo productivo de los trabajadores hasta los 65 años y, de ser posible, hasta los 70 años; la medida se justifica dado que la permanencia en el sistema escolar retrasa el acceso de los jóvenes al mercado laboral. Sin embargo, las autoridades deben tomar en cuenta las inercias existentes en la actualidad: por un lado, el desfase entre la edad promedio de retiro (60 años) y aquella en la cual los jubilados empiezan a cobrar sus pensiones (65 años) y, por el otro, la renuencia de los aspirantes a la jubilación a retirarse más tarde, independientemente del hecho anterior.

En esa perspectiva, las autoridades despliegan una política *tous azimuts* para convencer al universo de la población japonesa que su envejecimiento dista mucho de ser negativo y que se puede sacar provecho de esa situación.

[15] La escasez de mano de obra no es, por supuesto, el único motivo por el cual las empresas prefieren expatriar sus recursos; entre otras causas, se debe considerar las barreras arancelarias que muchos países han opuesto a las exportaciones japonesas, las ventajas locacionales que algunos gobiernos ofrecen a las firmas niponas o el bajo costo de la mano de obra de algunos países.

[16] Y. Sasajima, *op. cit.*, pp. 24-25.

La estructura de la Población Económicamente Activa

Principales características de la PEA

La población de 15 años y más y la población económicamente activa (PEA) crecieron en términos absolutos y relativos durante el periodo1955-1985; sin embargo, el ritmo de crecimiento de la segunda fue menor que el de la primera.[17] En lo que respecta a la estructura de la PEA, es pertinente subrayar que se produjo una mutación importante gracias a la cual los trabajadores asalariados dejaron de ser minoritarios (en 1955 equivalían apenas a 43.5% de la PEA total): su proporción superó la de los trabajadores por cuenta propia y la de los que trabajan en unidades de producción familiares; en efecto, mientras aquéllos en 1985 representaban 74.3% de la PEA total, éstos apenas cubrían 23.1% (el restante 2.6% correspondía a los desempleados).

Sin embargo, el trabajo familiar sufrió en mayor escala las consecuencias de la penetración de las relaciones salariales en la economía japonesa. En efecto, al comienzo del periodo, este tipo de organización de la producción absorbía 30.61% de la PEA; pero, para 1985, captaba apenas 9.37 por ciento.

La importancia de los trabajadores por cuenta propia también declinó, aunque no en la misma proporción que la del grupo anterior: el porcentaje de la PEA absorbido por el sector durante los años señalados fue de 24.51% y de 15.36%. Es más, en términos absolutos su decrecimiento fue poco relevante: de 10.028 millones de trabajadores pasó a 9.160 millones entre 1955 y 1985; el mantenimiento de este sector se debe, en buena medida, a que se trata de pequeñas unidades de producción capaces de utilizar un número reducido de asalariados y de insertarse en los intersticios de la producción de las medianas y grandes empresas, cubriendo fases productivas intensivas en mano de obra (veáse el cuadro 19).

En lo que se refiere a la estructura sectorial del empleo, la de Japón refleja con claridad el proceso de terciarización característi-

[17] Si consideramos 1955 como el año base, los índices de crecimiento fueron de 160 para la población de 15 años y más, y de 142 para la PEA en 1985.

CUADRO 18
Japón: población de 15 años y más y población económicamente activa (1955-1990)

Año	*Población 15 años y más*	*PEA*
1955	100.00	70.80
1960	100.00	69.19
1965	100.00	65.69
1970	100.00	65.36
1975	100.00	63.03
1980	100.00	63.26
1985	100.00	63.00

Fuente: ONU, Anuarios de población.

CUADRO 19
Japón: población y población económicamente activa (1955-1985)

Año	*PEA*	*Total*	*Trabajan por cta. propia*	*Trabajan en familia*	*Empleados y asalariados*
1955	100.00	97.50	24.51	30.61	42.38
1960	100.00	98.34	22.30	23.52	52.54
1965	100.00	98.81	19.62	19.11	60.08
1970	100.00	98.86	18.96	15.62	64.16
1975	100.00	98.12	17.64	11.80	68.50
1980	100.00	97.98	16.83	10.67	70.28
1985	100.00	97.38	15.36	9.37	72.33

Fuente: ONU, Anuarios de población.

co de los países desarrollados: *a)* existe un incremento progresivo de la participación del sector terciario tanto en el PIB como en el empleo; *b)* la participación del sector primario en el PIB se reduce de manera considerable pero drástica en la generación de empleos; *c)* a partir de un momento determinado, la participación del sector secundario en el PIB y en el empleo deja de crecer y disminuye. En el caso japonés, el lustro 1970-1975 representa el punto de inflexión de la curva de crecimiento, cuando menos del empleo. A partir de entonces, el sector terciario se erige como el principal creador de empleos (veáse el cuadro 20).

CUADRO 20

Japón: estructura sectorial del personal empleado (1960-1986)

		Sector		
Año	*Total*	*Primario*	*Secundario*	*Terciario*
1960	100.00	37.5	24.4	38.1
1965	100.00	23.5	31.9	44.6
1970	100.00	17.4	35.2	47.3
1975	100.00	12.7	35.2	51.9
1980	100.00	10.8	33.5	55.4
1985	100.00	8.8	34.3	56.5
1986	100.00	8.5	33.9	57.2

Fuente: ONU, Anuarios de población.

Las previsiones económicas auguran el crecimiento del proceso de terciarización en el futuro inmediato. Pero achacan esa tendencia probable a los cambios recientes en el contexto internacional (incrementos en los precios de las materias primas y de los energéticos) que provocaron la desaceleración del crecimiento japonés. Por lo pronto, las autoridades apuestan a la expansión de la demanda interna para reactivar la economía. Esto supone, desde luego, una transformación radical de las pautas de consumo de la población, la cual no dejará de tener repercusiones negativas sobre el volumen del ahorro nacional.

En todo caso, una comparación entre la estructura del empleo de Japón y la de otros países industriales muestra profundas diferencias: en primer término, el proceso de terciarización marca cierto atraso respecto a Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia. En estos países, tanto los servicios financieros como los comunales ocupan un mayor volumen de empleados que en Japón.

Ese retraso tiene como correlato la segunda originalidad de Japón: el sector secundario japonés tiene mayor peso en el empleo que los sectores respectivos de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, aun cuando quede superado de lejos por el sector secundario oestealemán (cuadro 21). Una situación similar se detecta cuando se hace referencia a los subsectores manufactureros: esto comprueba que, por el momento, Alemania y Japón son los países que cuentan con las plantas manufactureras más desarrolladas y dinámicas en cuanto al empleo y las exportaciones.

CUADRO 21
Estructura del empleo en algunos de los países industriales

Sector y subsector	*Japón* 1970	*Japón* 1987	*EEUU* 1986	*RFA* 1986	*Francia* 1986	*Gran Bretaña* 1986
Primario	17.4	8.3	3.1	5.3	7.3	2.5
Secundario	35.6	33.7	27.7	40.9	31.3	30.9
minas	0.4	0.1	0.8	1.3	0.5	1.0
manufacturas	27.0	24.1	19.1	32.2	22.6	22.5
agua, electr.	0.5	0.5	1.1	0.9	1.0	1.2
construcción	7.7	9.0	6.6	6.6	7.2	6.1
Terciario	47.0	58.0	69.3	53.7	61.3	66.6
comercio y transporte	6.4	5.9	5.4	6.0	6.5	6.0
finanzas y servicios	205	28.5	41.7	32.6	38.2	40.0

Fuente: OECD, *Labour Force Statistics*, París, OECD, Department of Economic and Statistics, 1989.

El tercer aspecto significativo consiste en que el sector primario japonés es, de los cinco países más desarrollados, el que absorbe el mayor volumen de empleo; sólo el sector primario francés se le equipara; en cambio, el alemán y, sobre todo, el británico y el estadunidense absorben volúmenes relativos todavía más bajos.

Estos rasgos dejan entrever el desarrollo desigual de la economía japonesa: mientras que el acelerado proceso de modernización tecnológica permitió fortalecer algunas ramas manufactureras altamente productivas, las condiciones propias de Japón han contribuido a posponer el desarrollo de sectores tan importantes como el primario y algunas ramas del terciario.

Por lo que se refiere al sector primario, las condiciones fisicogeográficas del país y las sociopolíticas, engendradas por la reforma agraria realizada durante la ocupación de las fuerzas aliadas, explican de por mucho el retraso: la tierra llegó a ser fraccionada hasta el punto en que el promedio por campesino es de aproximadamente una hectárea.

El retraso manifiesto del sector de servicios financieros fue provocado, en buena medida, por el aislamiento relativo de la eco-

nomía japonesa. En efecto, la expansión de los mercados exteriores, tanto de importaciones –de materias primas y, más tarde, de productos semielaborados– y de exportaciones –de bienes de consumo final y de capital– como de capitales, ha ocupado un lugar central en la estrategia de desarrollo de los cuatro países occidentales más avanzados. En contraste, Japón ha reaccionado hasta muy recientemente para incrementar sus inversiones directas en el extranjero tanto en sectores claves para su planta industrial (materias primas sobre todo) como en los sistemas financieros de otros países. Quedaría entonces por ver si, desde 1987 hasta la fecha, esta reorientación de la política económica exterior de Japón ha acarreado cambios sustanciales en la estructura del empleo y del PIB.

La participación de la población femenina en las actividades productivas

Otro aspecto importante que subraya el retraso relativo del capitalismo japonés se percibe en el proceso de incorporación de la mano de obra femenina a las actividades productivas. Como se indicó al principio de esta sección, en la población japonesa predomina la población masculina sobre la femenina, cuando menos en los grupos de edades productivas. Sin embargo, las condiciones políticas, económicas y sociales del país fueron propicias para que las mujeres buscasen una participación igualitaria en las actividades productivas. En este sentido, tanto las leyes de educación como las laborales tienen en común el trato igual para hombres y mujeres. A pesar de los lastres de las tradiciones culturales, las mujeres se esfuerzan en materializar la igualdad con los hombres. En ciertos dominios lo han logrado: en el sistema escolar y cuando menos hasta el bachillerato, su participación es mayor que la de los hombres aunque la situación se invierte a nivel universitario.

Este cambio puede ser atribuido a las tradiciones familiares que anclan a la mujer en el hogar, tanto como ama de casa que como encargada de la educación de los hijos; estas tradiciones además están en el origen de la relativamente débil participación

de las mujeres en las actividades productivas.[18] Se enfatiza el adverbio de la frase anterior porque, a pesar del avance notable de la participación femenina en Japón, cuando se la compara con la de las mujeres de otros países industrializados, se pone de manifiesto el retraso de aquel país.

En efecto, mientras que la mayor parte de los hombres entran al mercado de trabajo al término del bachillerato (18 años), la proporción de mujeres con edades entre los 15 y 19 años que trabajaban, en 1975 y 1987 fue de 21.7 y 16.6% respectivamente; no obstante, conviene recalcar que, también en el caso de las mujeres, el mercado de trabajo se apega a la evolución del sistema educativo.

El segundo rasgo notable de la participación femenina es que es mayor en el grupo de 20-24 años. Esto es manifiesto en 1975 y en 1987: en estos años las tasas de participación fueron de 66.2 y 73.6% respectivamente, es decir, las máximas para todos los grupos de edades.

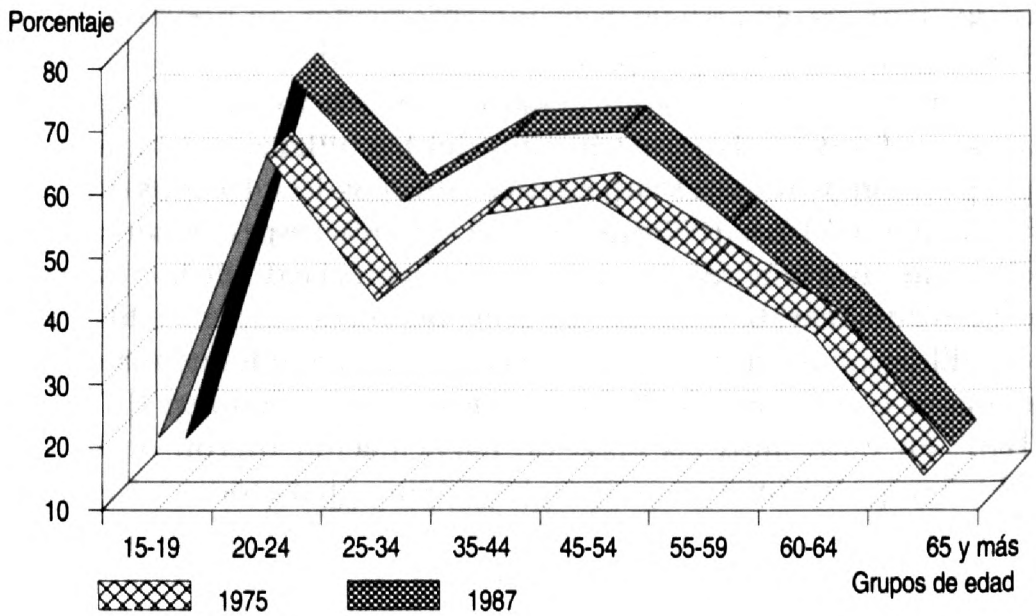
Sin embargo, en uno y otro años, las tasas descendieron drásticamente para los grupos de edad entre 25 y 34 años: 43.2 y 53.6%. Para los grupos siguientes, 35-44 y 45-54, las tasas aumentaron en ambos años aunque disminuyeron para los grupos que se sitúan después de la edad de jubilación oficial, 55 años (véase la gráfica 19).

A pesar de que en 1987 las tasas de participación fueron mayores en todos los casos, salvo en el grupo de 15-19 años, lo cierto es que la pauta de comportamiento social se mantuvo: una proporción considerable de las mujeres se retiró de las actividades productivas durante el periodo que va del matrimonio (25-26 años, véase la primera parte de nuestro trabajo) hasta el momento en que los dos hijos (promedio) ingresan al sistema escolar obligatorio (35-36 años).

Estas variaciones en las tasas de participación por edades revelan el desfase social de Japón respecto a las pautas de los principales países desarrollados. En la gráfica 20 son comparadas las situaciones imperantes en uno y otros durante 1987:

[18] La tasa de participación mide el porcentaje de mujeres que trabajan respecto al total de la población femenina. Las tasas pueden, en consecuencia, referirse a la población total o a la de determinados grupos de edades.

GRÁFICA 19
Japón: participación femenina en la PEA (1975-1987)



a) En Francia y Estados Unidos, la estructura de las tasas de participación femenina es semejante y "normal"; los mayores valores se presentan no en los estratos más jóvenes (15-19) sino en los maduros (de 20 a 54 años), sin que la curva presente depresiones drásticas, como en el caso japonés, o menos pronunciadas, como en el de Alemania y Gran Bretaña. Cabe señalar que, cuando menos en Francia, la disminución de la tasa de participación del grupo de 55-59 años respecto al de 45-54 es el resultado de una política explícita que toma carices diferentes según el sector donde las mujeres trabajen.[19]

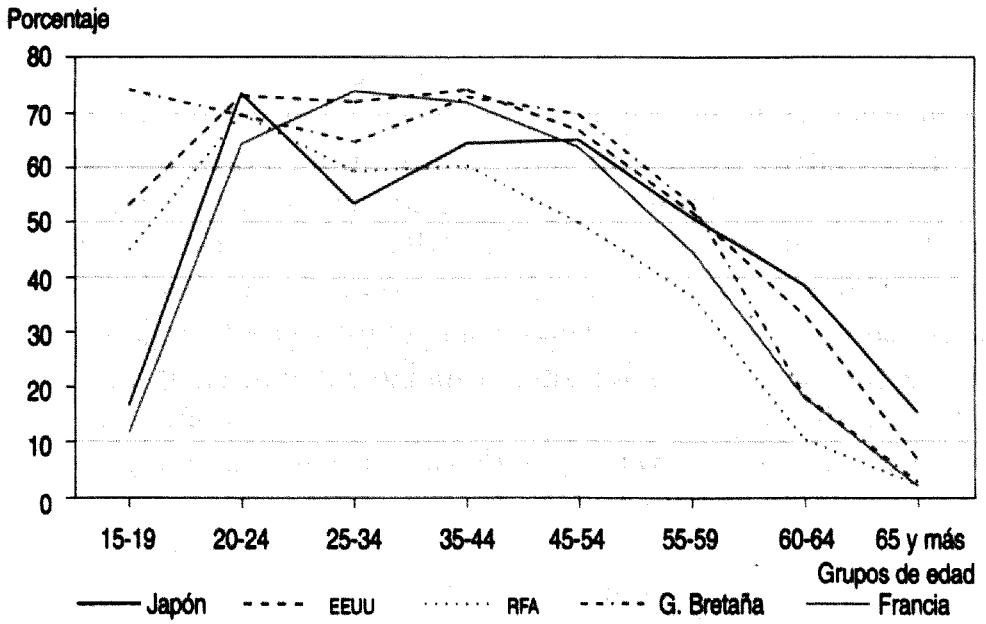
b) Salvo en Francia, en los otros tres países occidentales la tasa de participación de las mujeres de 15-19 años es muy elevada (oscila entre 45 y 75%). Esto habla en favor de los sistemas de educación

[19] En el sistema de educación nacional, por ejemplo, las madres de tres hijos o más pueden optar por la jubilación con quince años de servicio; en algunos otros servicios públicos, sin importar el número de hijos, las madres pueden optar por la prejubilación a los 55 años, recibiendo media pensión hasta los 60 años y, a partir de esa edad, reciben el cien por ciento.

obligatoria imperantes tanto en Francia como en Japón, que permiten una formación más sólida y prolongada de la mano de obra independientemente del sexo.

c) Es interesante constatar, por otra parte, que las mujeres japonesas de los grupos de las edades mayores procuran prolongar su permanencia en las actividades productivas más que las de los otros países. En Japón, Estados Unidos y Gran Bretaña, las tasas de participación en el grupo de 55-59 años oscilan alrededor de 52%; pero en el grupo de 60-64 (es decir, después de la jubilación), las tasas descienden a 41.3, 32.9 y 18.2% y, en el de 65 años y más, a 17.6, 6.9 y 2.8 por ciento.

GRÁFICA 20
Participación femenina en la PEA
(principales países industriales, 1987)



De esta situación derivan cuando menos dos conclusiones relevantes: primero, la participación de las mujeres japonesas en las actividades económicas sería más constante (como en los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña) si la infraestructura para el cuidado y la educación de los niños durante la primera infancia tuviese una mayor cobertura.

Segundo, la educación predispone a las mujeres a participar en la vida productiva; esta predisposición es la causa de la tenacidad de las mujeres mayores para mantenerse en las actividades productivas después de la edad de la jubilación. Parecería que las mujeres reaccionan a las limitantes sufridas durante la juventud prolongando al máximo su vida productiva. Cualquier tentativa gubernamental para retrasar la jubilación deberá no sólo tomar en cuenta a las mujeres sino basarse en ellas y más si se recuerda que, en contraste con lo que sucede en los grupos de edades productivas, entre los ancianos predominan ellas.

El desempleo

Como se mencionó antes, la economía japonesa se caracteriza por tener la más baja tasa de desempleo del mundo.[20] Hasta 1973, ésta se mantuvo alrededor de 1% anual; después de la crisis del petróleo de 1974, la demanda de mano de obra se redujo sensiblemente y la tasa de desempleo creció hasta 2% en 1976 y 3.1 en 1987.

Estas cifras disimulan fenómenos importantes que llevan a matizar su análisis; por ejemplo, cuando las mujeres suspenden o pierden el trabajo automáticamente dejan de clasificar en la PEA y, en consecuencia, no son consideradas como desempleadas. Sin embargo, las estadísticas incluyen en la PEA tanto a los trabajadores por cuenta propia como a los que trabajan en empresas familiares; dicho sea de paso, estos dos sectores funcionan como válvula de escape para los que se ven obligados a retirarse momentáneamente del mercado de trabajo asalariado.

Por otra parte, el desempleo afecta de manera desigual a los individuos de acuerdo con su edad y con su sexo. Las tasas de desempleo más elevadas se registran en los estratos más jóvenes de la población y en los más viejos. En el grupo de 15-19 años, por ejemplo, éstas aumentaron de apenas 2.7 a 9.3%, entre 1970 y 1987; durante el mismo periodo, las del grupo de 20-24 años pasaron de

[20] El desempleado es definido como la persona, de 15 años o más, que no trabajó durante la semana anterior o durante un mes determinado pero que es capaz tanto de trabajar como de buscar un nuevo empleo.

1.8 a 4.3%; las de 50-54, de 0.7 a 2.3%; las de 55-59, de 1.8 a 4.0% (véase el cuadro 22).

CUADRO 22
Japón: tasas de desempleo por edades y para trabajadores del sexo masculino (1970-1987)

Edades	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*	*1987*
Promedio	1.2	2.0	2.0	2.6	2.8
15-19	2.7	4.8	5.5	8.9	9.3
20-24	1.8	3.1	3.6	3.8	4.3
25-29	1.1	2.1	2.0	2.4	2.6
30-34	1.0	1.3	1.7	2.0	2.2
35-39	0.8	1.5	1.3	1.9	2.0
40-44		1.5	1.0	1.6	1.8
45-49	0.7*	1.4	1.3	1.5	1.7
50-54		1.6	1.5	1.9	2.3
55-59	1.8**	3.2	3.9	3.1	4.0
60-64		3.2	4.6	7.0	7.6
65 y más	0.6	1.8	2.2	2.1	1.6

* Edades 40-54.

** Edades 55-64.

Fuente: Management and Coordination Agency, *Labor Force Survey*; citado por Y. Sasajima, *Labor in Japan*, Tokio, Foreign Press Center (About Japan Series núm. 9), 1988, p. 8.

Además, la gravedad cualitativa del desempleo varía según el grupo de edad afectado: como se señaló, dadas las características del sistema de empleo de carrera, para los jóvenes es factible encontrar empleo, pero para los viejos, próximos a la jubilación, la situación se torna crítica. De esta forma, si bien es cierto que el empleo de carrera otorga una seguridad de por vida a la mayor parte de los asalariados, también provoca múltiples dificultades para los desempleados viejos. Éstas provienen del hecho de que la movilidad de los trabajadores es fomentada sólo dentro de los límites estrechos de la empresa y de que, en consecuencia, la movilidad interempresarial es percibida como negativa.[21]

[21] Mientras que en los países occidentales el paso del asalariado por múltiples empleos es considerado como un sinónimo de experiencia, en Japón lo es como síntoma de inestabilidad social y personal.

En torno a este aspecto particular, las tentativas gubernamentales de liberalizar el mercado de trabajo corren el riesgo de fracasar ante las inercias patronales engendradas por el sistema de empleo de carrera. Sin embargo, en algunos sectores de la población, sobre todo jóvenes y mujeres, empiezan a manifestarse síntomas de movilidad interempresarial.

En efecto, de acuerdo con algunas encuestas de opinión llevadas a cabo por el Ministerio del Trabajo, en términos generales, el desempleo de los hombres se debe principalmente a causas involuntarias (56.9% en 1986, véase el cuadro 23) mientras que el de las mujeres, a voluntarias (71.1 por ciento).

Cuando esas proporciones son desagregadas en función de los grupos de edad, en los estratos de 15-24 y 25-34 años de la población masculina, los motivos voluntarios de desempleo están detrás de 62.5 y 60.0% de los casos respectivamente; entre los factores voluntarios tiene un peso significativo la búsqueda de mejores puestos y remuneraciones. Ante los obstáculos que presenta el sistema de empleo de carrera a la movilidad de la mano de obra, a partir de los 35 años la pauta de comportamiento masculina cambia: los hombres tratan de conservar el empleo y las causas voluntarias de desempleo devienen minoritarias.

La actitud de las mujeres es completamente diferente a la de los hombres; en primer lugar, salvo en el estrato de edad próximo a la jubilación, el desempleo femenino remite fundamentalmente a causas voluntarias (véase el cuadro 23). En segundo término, al igual que en el caso de la mano de obra masculina, en los estratos más jóvenes (desde 15 hasta 34 años) la incidencia de las causas voluntarias es mayor que en el de los estratos más viejos (de 35 años en adelante). Finalmente, aun en el grupo de edad próximo a la jubilación, la proporción de las causas voluntarias de desempleo es mayor entre las mujeres que entre los hombres.

Una conclusión que se impone a primera vista es que la actitud flexible de las mujeres depende de que, en muchas ocasiones, su salario representa, dentro del ingreso familiar, un complemento al del jefe de familia; esto es cierto, sobre todo para aquella parte de la PEA femenina que sólo trabaja tiempo parcial; en esta categoría, 56% de las mujeres que solicitaban empleo declararon que lo hacían para completar el ingreso familiar y sólo 13.5% porque eran

ellas quienes aportaban la principal parte del mismo. En contraste, entre las mujeres que buscaban un trabajo de tiempo completo, 47.9% declaró ser la principal fuente del ingreso familiar, y sólo 25.2% dijo aportar un ingreso complementario.

Estas cifras revelan no sólo otra faceta del cambio de las actitudes femeninas sino también un hecho social de peso: en una sociedad en la que las mujeres estuvieron tradicionalmente sometidas a la autoridad masculina y relegadas a un segundo plano dentro de la estructura familiar, un número considerable de ellas asume, hoy día, el papel de jefe de familia.

CUADRO 23

Japón: causas de desempleo, por grupos de edad y por sexo (1986)

	Hombres			*Mujeres*		
Edad	*Total*	*Voluntario*	*Involuntario*	*Total*	*Voluntario*	*Involuntario*
Total	100	43.1	56.9	100	71.1	28.9
15-24	100	62.5	37.5	100	81.8	18.2
25-34	100	60.0	40.0	100	88.9	11.1
35-44	100	42.9	57.1	100	77.7	22.3
45-54	100	45.5	54.5	100	60.0	40.0
55 y más	100	16.7	79.2	100	33.3	66.7

Causas voluntarias: incluye búsqueda de mejores trabajos y permanencia obligatoria en casa por diversas razones.

Causas involuntarias: incluye recortes de personal, bancarrota, recesión económica, jubilación, decisión administrativa.

Fuente: Bureau of Statistics, Management and Coordination Agency, *Labor Force Survey: Special Survey*, Tokio, 1986.

Los clichés suelen presentar a la sociedad japonesa como el punto culminante de la modernidad; si bien esto es cierto en algunos aspectos, no es menos cierto que las rápidas transformaciones económicas y tecnológicas sufridas durante lo que va de la segunda mitad del siglo XX contrastan con la menos rápida disolución de pautas tradicionales de comportamiento social. Considerando algunas características del mercado laboral y de la estructura de la PEA, se puede comprobar que tanto económica como socialmente, la japonesa es una sociedad en fluctuación.

CUADRO 24
Japón: causas que llevan a las mujeres trabajadoras a buscar empleo (1985)

Causas	*Trabajadoras tiempo completo*	*Trabajadoras tiempo parcial*
Principal fuente de ingreso familiar	47.9	13.5
Ingreso familiar suplementario	25.2	55.9
Mejoramiento del nivel de bienestar	11.7	12.0
Utilización del tiempo libre	4.3	11.7
Otros	10.8	7.0
Total	100.0	100.0

Fuente: Ministry of Labor, *Survey on Employment Trend*, Tokio, 1988.

En esta transición, en ocasiones, los valores occidentales parecerían imponerse sobre los tradicionales; sin embargo, de lograrse esta imposición, la sociedad japonesa perdería más de lo que ganaría. Conscientes de esta dificultad, las autoridades nacionales ensayan estrategias políticas que salvaguarden la herencia histórica del país; es más, en reacción a la fuerte influencia occidental sufrida desde que el gobierno Meiji optó por la modernización, las autoridades intentan ahora aprovechar el lugar preponderante de la economía japonesa en el contexto internacional, para revertir la tendencia.

INSERCIÓN DE LA PEA MEXICANA EN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

En el capítulo anterior se expusieron los avances obtenidos en materia de educación formal en México; ellos permitirían suponer que, a partir de los 12 años, una proporción cada vez más grande de la población en edad de asistir a la escuela secundaria, preparatoria o vocacional y a la universidad estaría en posibilidad de incorporarse a las actividades productivas. La concreción o no de esta posibilidad es determinante para el desarrollo económico de un país, pues se trata de individuos en etapa de formación, cuyo carácter todavía es susceptible de ser moldeado, lo que hace posible influir sobre su conducta; es, en consecuencia, un periodo decisivo en la formación de la mano de obra utilizada en las actividades productivas.

Desgraciadamente, la información estadística deja entrever un panorama poco halagüeño a ese respecto: una proporción importante de la potencialidad productiva de los estratos más jóvenes de la población se pierde irremisiblemente. Esta pérdida se hace patente comparando la población reunida en los diferentes grupos de edad con la que está inscrita en cada uno de los diversos niveles educativos y con la que se encuentra inserta en las actividades productivas.

CUADRO 25

México: PIB por sectores (1940-1980, valores relativos)

Año	*Total*	*Primario*	*Secundario*	*Terciario*
1940	22 289	22.59	29.66	47.75
1950	41 060	22.51	30.36	47.13
1960	74 215	18.75	33.15	48.13
1970	152 341	11.63	34.26	54.11
1980	4 276 490	8.35	37.29	56.60

Desde 1940 hasta 1970, los valores expresan pesos de 1950; para 1980, pesos corrientes.

Fuente: censos económicos.

Una comparación de esta naturaleza sólo es posible para 1970 y 1980,[22] y en términos muy gruesos: los grupos de edad de la población total y de la PEA son quinquenales y sólo la población de 12 a 14 años coincide con el grupo de edad de los alumnos de secundaria;[23] al comparar la población que asiste al bachillerato con la PEA, se puede constatar que esta última es sobrevalorada en la medida en que, para la primera, se considera el grupo de edad de 15 a 17 años y, para la segunda, el quinquenio 15-19; la situación inversa se presenta al abordar el nivel de educación superior, para el cual se considera el grupo de edad de 18-24 años, mientras que para la PEA se establece otro con un rango de 20-24 años.

[22] Para 1960 la información denota una grave falla, ya que la población económicamente activa de ciertos grupos de edad es mayor que la población total de los grupos de edad correspondientes.

[23] El restante 61.20% no sólo era inactiva sino que además no realizaba ninguna actividad de formación.

Por otra parte, no fue posible realizar una comparación por sexo dado que si bien la información disponible sobre la PEA estaba organizada a partir de esta variable, el caso no era tal para la cobertura educativa que sólo brinda datos globales.

La subutilización productiva de la población

En 1970, 28.8% de la población de 12-14 años asistía a la escuela secundaria, y cerca de 10% formaba parte de la PEA; sólo 38.8% de la población comprendida en este grupo de edad desempeñaba alguna actividad formal. Para 1980 esta proporción se elevó hasta 70% (14% correspondía a la PEA y 56% a la escolarizada); esto connota el rápido desarrollo de la enseñanza secundaria y el lento crecimiento de la absorción de la mano de obra más joven.

Esa trayectoria se repite para los dos siguientes grupos de edad: en 1970 la población reclutada por el bachillerato representaba 10.64% de la población de 15-17 años, mientras que apenas 35% de la población de 15-19 años formaba parte de la PEA: *grosso modo*, 45% de la población se dedicaba a actividades formales. Para 1980 esta proporción alcanzó 67% pero, a diferencia de lo que sucedía con la secundaria, el mayor componente correspondía a la PEA (41%) y no a la población escolar (26 por ciento).

Volviendo a 1970, para la población de 20-24 años la participación en la PEA giraba alrededor de 50% (de este estrato hasta el de 45-49 la pendiente de la curva es positiva pero tiende a cero; después se torna negativa), y la que seguía estudios superiores (estrato de 18-24 años) representaba 4.01%, de tal manera que la proporción de la población que se dedicaba a alguna actividad formal se elevó a 54%. En 1980 ésta también creció hasta 67% aproximadamente (pero la PEA –58%– fue el componente fundamental, y la población escolar –9.17%–, el secundario).

En conclusión, en los tres estratos más jóvenes de la PEA ha existido una subutilización de las potencialidades productivas de los individuos que la componen; de una u otra manera eso ha representado una fuerte presión sobre el mercado laboral cuyo saldo ha sido el abaratamiento de la mano de obra. En esta reducción de los costos salariales intervino también el bajo nivel de

formación técnica y profesional de la fuerza de trabajo, de tal manera que se ha establecido en el mercado laboral un círculo vicioso del cual sólo será posible salir en la medida en que, por un lado, el cambio tecnológico obligue a utilizar mano de obra con niveles de calificación cada vez más altos y, por el otro, la política educativa se apegue a esas exigencias.

La PEA: su composición por sexos

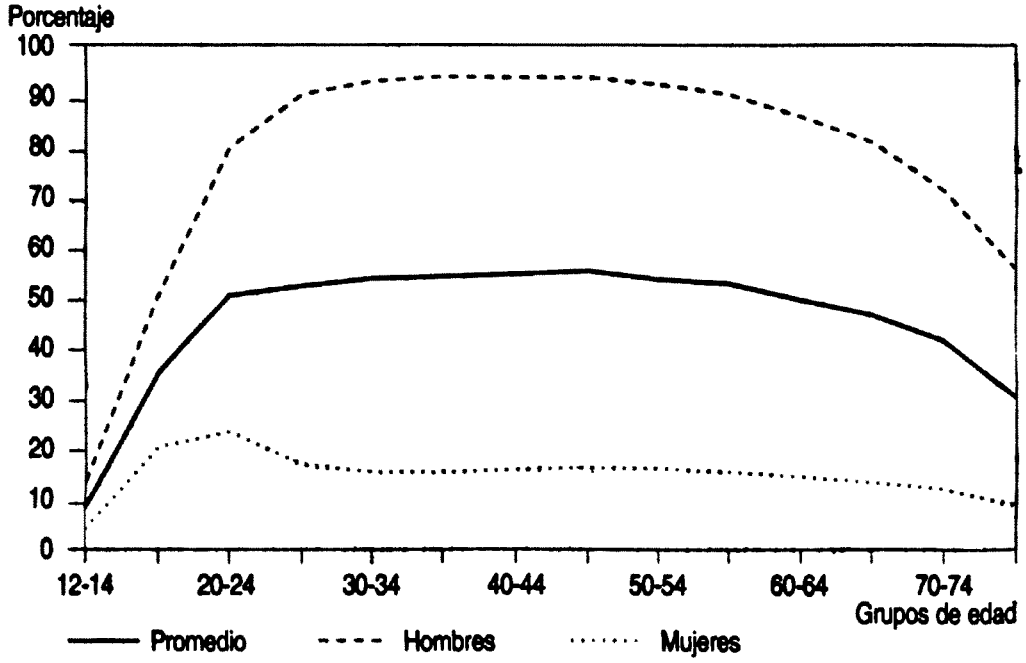
El segundo rasgo de la participación de la PEA se refiere a su bajo nivel global. De acuerdo con la gráfica 21, en 1970, del estrato de 20-24 al de 45-49 años, la pendiente de la curva de las tasas de participación es positiva y su valor tiende a cero (en esas condiciones la participación de la PEA oscilaba alrededor de 50%, cuando menos hasta el grupo de edad desde 55 hasta 59 años). Esta característica de la curva general es el resultado de las tendencias contradictorias de las curvas correspondientes a la participación de la PEA por sexos.

En efecto, la pendiente positiva del segmento que va desde los 20-24 años hasta los 30-34 proviene de la combinación de un fuerte crecimiento de la participación de la PEA masculina y un descenso notable de la femenina (véase la gráfica 21). Sin embargo, la PEA masculina alcanza el valor máximo de participación a los 35-39 años (más o menos 94%), y a partir de ese momento los valores decrecen ligeramente hasta los 45-49 años; a su vez, los de la participación femenina aumentan ligera pero constantemente a lo largo de todos esos estratos de edad. Éste es, de alguna manera, el rasgo más peculiar de la curva, pues la pendiente positiva del segmento correspondiente a los grupos de edad madura estriba no en la creciente participación de la PEA masculina sino en la de la femenina que crece constantemente después de un drástico retroceso debido a las edades de matrimonio.

Por supuesto, este rasgo *sui generis* también ha de ser considerado en su dimensión cuantitativa ya que si en promedio la participación de la PEA era de alrededor de 50% a partir de los 20-24 años, esa proporción se debió sobre todo a la PEA masculina porque la de la femenina todavía resultaba sumamente baja: su valor

máximo (a los 20-24 años) apenas era de cerca de 24% y después de los 30-34 años se estabilizaba sobre 18 por ciento.

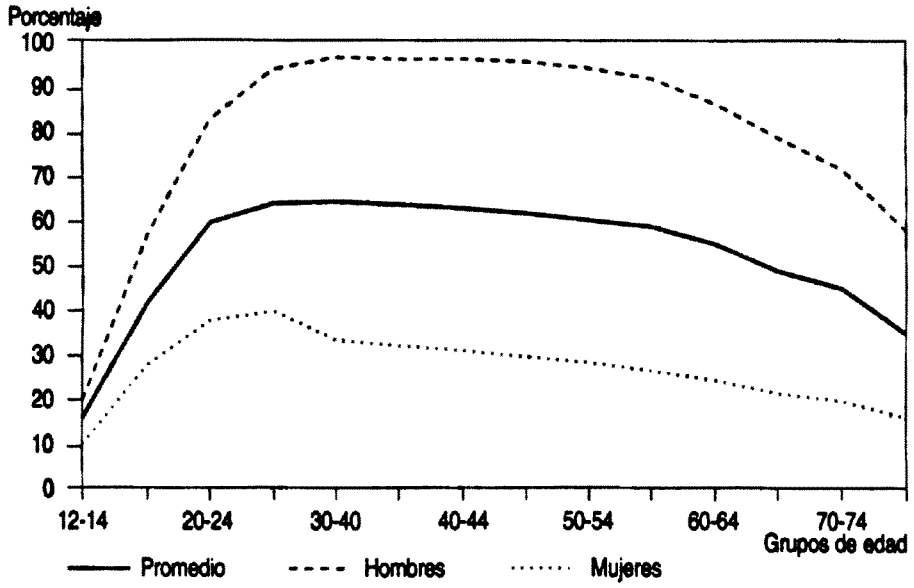
GRÁFICA 21
México: tasas de participación de la PEA (por edades y sexos, 1970)



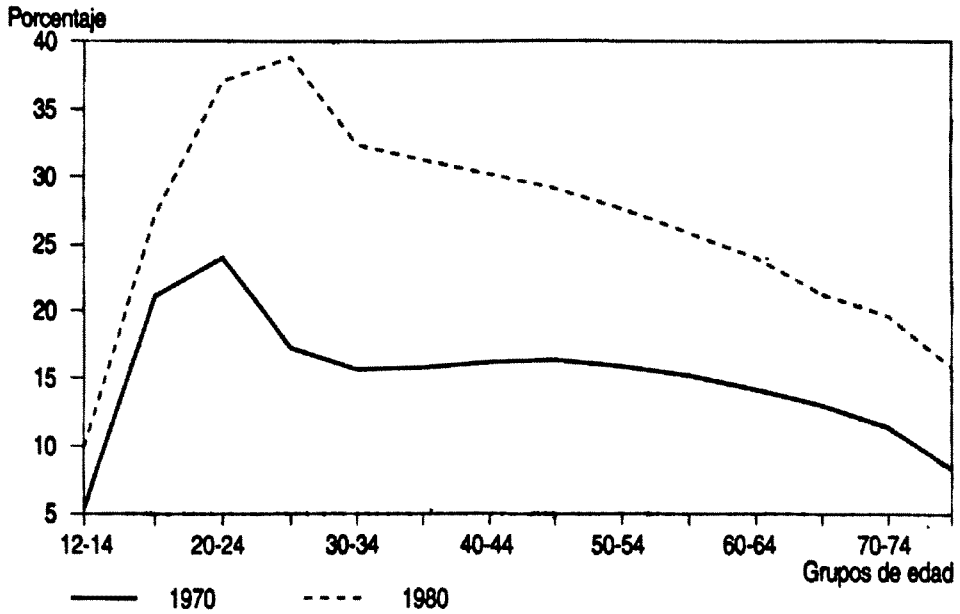
Como tercer aspecto importante, sobresale el hecho de que el periodo de máxima utilización de la mano de obra masculina era, en 1970, relativamente corto: apenas cubría un lapso de 20 años (desde los 25-29 hasta los 45-49 años).

Para 1980 la situación se había modificado gracias a la mayor participación de la PEA femenina. En ese año la pendiente positiva de la curva general sólo era constatada hasta el estrato de 30-34 años; a partir de entonces cambia de signo y los valores decrecen de manera lenta hasta los 55-59 años y en forma rápida después. Dada la fuerte participación de la PEA masculina a partir de los 20-24 años constatada en 1970, en 1980 los cambios en las participaciones por estratos de edad son mínimos; el más importante consiste en que el punto de inflexión de la curva se produjo en el estrato 30-34 años (y no en el de 35-39, como en 1970).

GRÁFICA 22
México: participación de la PEA (por edades y sexos, 1980)



GRÁFICA 23
México: participación de la PEA femenina (por grupos de edad, 1970-1980)



Sin embargo, es en la participación de la PEA femenina donde se manifiestan las transformaciones más significativas: en primer término, el máximo valor de la participación pasó de 23 a cerca de 40%; en segundo lugar, ese valor se produjo, no en el estrato de los 20-24 años como en 1970, sino en el de los 25-29 años; indica que el retraso de la edad del primer matrimonio constatado en la primera parte del estudio tuvo como correlato, a la vez, mayor participación de la fuerza de trabajo femenina en las actividades productivas y una permanencia más prolongada en ellas. Si bien es cierto que para el estrato siguiente (30-34 años) la participación decrece considerablemente, a partir de ese momento los valores disminuyen constante pero muy lentamente sin llegar jamás a los niveles de 1970; antes bien la participación oscila entre 30 y 20% desde los grupos más jóvenes hasta los más viejos.

Esta tendencia hacia la mayor participación de la fuerza de trabajo femenina es indisociable del cambio estructural de la economía en particular y de la sociedad en general. El primer caso está ligado al desarrollo de las actividades no agropecuarias durante el periodo 1940-1980, y el segundo a las transformaciones sociales de ellas resultantes. En el siguiente apartado se analizará la evolución de la inserción sectorial de la PEA.

La inserción de la PEA en las actividades productivas

Siguiendo el ejemplo de la evolución de los países industrializados, las explicaciones prevalecientes sobre el cambio económico y social de los países en desarrollo consideran que este último es efecto de la industrialización. Cuando se analiza el crecimiento sectorial del PIB nacional se distinguen las siguientes tres características:

Primero, los cambios significativos se producen a partir de 1950 y no 1940 como en muchas ocasiones se afirma.

Segundo, el crecimiento del PIB secundario no es único; antes bien va acompañado de un crecimiento del terciario y, si se miran bien las cosas, el de éste es mayor que el de aquél (+9.47 contra +6.93 puntos porcentuales entre 1950 y 1980).

Tercero, el crecimiento del PIB de los sectores II y III tuvo como correlato el decrecimiento del PIB del sector I, cuya participación pasó de 22.5 a 8.35, de 1940-1950 a 1980.

CUADRO 26
México: PEA por rama de actividad
(1950-1980, valores absolutos)

Rama de actividad	*1950*	*1960*	*1970*	*1980*
Agricultura	4 823 901	6 075 330	5 103 519	5 700 860
Ind. extractiva	97 143	141 366	180 175	513 339
Ind. transf.	972 542	1 551 073	2 169 074	2 580 199
Construcción	224 512	407 356	571 006	1 307 767
Elect., gas, agua	24 966	41 268	53 285	116 197
Comercio	684 092	1 071 326	1 196 878	1 471 578
Transportes y almac.	210 592	356 233	368 813	642 931
Servicios	879 379	1 517 571	2 158 174	2 864 289
Gobierno	354 966	67 070	406 607	318 774
No especificado			747 528	6 425 759
Total	8 272 093	11 253 297	12 955 057	21 941 693

Fuente: censos de población.

CUADRO 27
México: PEA por rama de actividad
(1950-1980, valores relativos)

Rama de actividad	*1950*	*1960*	*1970*	*1980*
Agricultura	58.32	53.99	39.39	25.98
Ind. extractiva	1.17	1.26	1.39	2.34
Ind. transf.	11.76	13.78	16.74	11.76
Construcción	2.71	3.62	4.41	5.96
Elect., gas, agua	0.30	0.37	0.41	0.53
Comercio	8.27	9.52	9.24	6.71
Transportes y almac.	2.55	3.17	2.85	2.93
Servicios	10.63	13.49	16.66	13.05
Gobierno	4.29	0.60	3.14	1.45
No especificado	0.00	0.00	5.77	29.29
Total	8 272 093	11 253 297	12 955 057	21 941 693

Fuente: censos de población.

Estos tres rasgos de la evolución sectorial del PIB matizan el juicio común sobre el motor del cambio económico y social: este

papel es atribuido a las actividades no agrícolas en general y no a las industriales en particular.

Esas modificaciones en los sectores generadores de la riqueza produjeron cambios en la estructura social; algunos de los más notables se manifiestan por medio de la distribución sectorial de la PEA, de su inserción por rama productiva y de la posición dentro del trabajo.

La distribución sectorial de la PEA

Una comparación fidedigna de la inserción sectorial de la PEA es difícil a partir de las cifras censales; el censo de 1980 fue impreciso en la distribución sectorial de la PEA: 30% de ella quedó clasificado bajo el rubro "insuficientemente especificada". Sin embargo, los datos sirven a título indicativo para comprobar algunas de las tendencias del cambio social.

La primera de esas tendencias se refiere al peso de la PEA en el sector primario: a la notable pérdida de importancia del sector como fuente de la riqueza corresponde también una disminución relativa de la proporción de la PEA que absorbe. De acuerdo con los datos censales, ésta decreció progresivamente desde 65.39 hasta 25.98%, en 1940-1980; hay que precisar, sin embargo, que la disminución relativa de la PEA en el sector se debió al efecto combinado del crecimiento que ésta tuvo en términos absolutos y del aumento todavía más importante que mostró en los sectores II y III. Desde 1940 hasta 1960 se produjo un crecimiento constante de la PEA que trabajaba en el sector primario (de 3.8 a 6.1 millones de personas); durante 1960-1970 se produjo la única disminución absoluta de la PEA en el sector I registrada en la historia reciente (en 1970 apenas se elevó a 5.1 millones de personas); para 1980, a pesar de las irregularidades en el registro, hubo un nuevo crecimiento absoluto de la PEA: ésta se elevó a 5.6 millones de personas.

Este repunte del crecimiento de la población dedicada a actividades agropecuarias puede ser interpretado como un retroceso del proceso de modernización y cambio social. Es sabido que las primeras manifestaciones de la crisis económica cuajaron, desde la segunda mitad de los sesenta, en el sector primario debido al estancamiento que éste sufrió; pero ello no se produjo en un contexto

de crisis generalizada. Antes bien, las actividades secundarias y terciarias estaban todavía en expansión y eran capaces de absorber una proporción importante de la población que abandonaba el campo para ir a radicar a las ciudades.

Los síntomas de crisis general aparecieron a finales del sexenio de Luis Echeverría Álvarez (mediados de los setenta) pero pudieron ser contenidos hasta el término del gobierno de José López Portillo y el comienzo del de Miguel de la Madrid (principios de los ochenta). Así, ante las dificultades que entrañaba la expansión de las actividades industriales, el sector agrícola tradicional funcionó como refugio de la población que ya no encontraba trabajo en aquéllas. Sólo así se explica el crecimiento absoluto de la PEA en el sector I durante la década 1970-1980.

No obstante, el sector primario no fue el único en servir de refugio a la población incapaz de encontrar trabajo en los sectores más productivos y que proporcionan mejores retribuciones; esa virtud la comparte con el sector terciario, en el cual se clasifican actividades productivas como los servicios especializados (bancarios, financieros, a la producción, etc.) o improductivas como los servicios personales (domésticos, por ejemplo).

Gracias a ello, el sector terciario se mantuvo a lo largo de todo el periodo de crecimiento económico como el segundo en importancia desde el punto de vista de la absorción de la PEA; respecto a ésta, el crecimiento relativo (que pasó de 19.07 a 31.88%) y absoluto (desde 1.1 aumentó hasta 5.2 millones) fue constante hasta 1970 y 1980 respectivamente.

Sólo en tercer orden se ubica el sector secundario con la más baja participación absoluta y relativa a lo largo de todo el periodo. Dentro del secundario, la industria de la transformación y de la construcción resultan ser las más dinámicas, aunque el grado de absorción de la PEA de la primera disminuye durante el periodo 1970-1980, mientras que el de la segunda todavía aumenta considerablemente durante el mismo lapso. Por lo que a la industria extractiva se refiere, la PEA de dicha rama permaneció estancada hasta 1970; pero la explotación petrolera del sexenio lopez-portillista permitió un rápido crecimiento de la rama que se tradujo en un aumento notable de la absorción de la PEA (véanse los cuadros 26 y 27).

CUADRO 28

México: PEA por posición en el trabajo y rama de actividad (1950-1980, valores absolutos)

Año	*PEA Total*	*Patrones*	*Obreros empleados peones*	*Trabajan por cta. propia*	*Trabajan sin salario*	*No especif.*
1950	8 272 093	68 402	3 831 143	3 398 505	974 043	
1960	11 253 297	87 600	7 205 262	3 849 505	110 930	
1970	12 955 057	797 452	8 054 822	2 441 056	815 560	846 167
1980	21 941 693	959 100	9 766 511	4 999 592	1 464 996	4 751 494

Fuente: censos de población.

CUADRO 29

México: PEA por posición en el trabajo y rama de actividad (1950-1980, valores absolutos)

Año	*PEA Total*	*Patrones*	*Obreros empleados peones*	*Trabajan por cta. propia*	*Trabajan sin salario*	*No especif.*
1950	8 272 093	0.83	46.31	41.08	11.78	
1960	11 253 297	0.78	64.03	34.21	0.99	0.00
1970	12 955 057	6.16	62.18	18.84	6.30	6.53
1980	21 941 693	4.37	44.51	22.79	6.68	21.66

Fuente: censos de población.

El cambio social visto en las transformaciones de la PEA

El segundo aspecto del cambio social inducido por el desarrollo de las actividades no agrícolas en general depende del lugar de la población en la producción. A este respecto, en Japón el desarrollo económico desencadenó un crecimiento rápido de la población dedicada a actividades asalariadas y una reducción del volumen de la población que trabajaba por cuenta propia.

En México esta tendencia también se manifiesta durante el breve lapso de 1950-1960 en que la proporción de obreros y empleados pasa de 46.31 a 64.03% como máximo valor histórico; desde 1960 hasta 1980, se produjo una regresión, primero lenta y luego más rápida: en 1980, apenas fue de 44.51%, es decir, dos puntos porcentuales por debajo de la proporción inicial de 1950. Pero en

términos absolutos el crecimiento fue constante a lo largo de todo el periodo: pasó de 3.8 a 9.7 millones de personas, aun cuando se ha de señalar que esta cifra engloba a asalariados tanto urbanos como rurales, lo cual dificulta un análisis detallado sobre la penetración de las relaciones salariales en el campo.

La PEA que ocupaba la posición de patrón o empleador se consolidó sobre todo durante los años sesenta (en total alcanzó 6.16% en 1970); pero luego se contrajo en 1980, hasta bajar al 4.37%. También en su caso el crecimiento absoluto fue constante pero, para 1980, el número de patrones apenas era de 959 000, en su gran mayoría de pequeñas empresas.

El caso más interesante es el de la población que trabaja por cuenta propia, ya que su evolución, en términos absolutos, es cíclica: crece de 3.4 a 3.8 millones de personas (entre 1950 y 1960); luego desciende a 2.4 millones (en 1970) y vuelve a crecer hasta casi 5 millones (en 1980). Estas cifras abarcan tanto minifundistas y ejidatarios como "autoempleados" urbanos.

De acuerdo con las tendencias esbozadas, es posible definir tres características importantes del mercado de trabajo en México: ha gozado de una sobreoferta de mano de obra que se manifiesta de diversas maneras según los estratos de edades y según el sexo de la población, por un lado, y por el otro, bajos niveles de formación escolar y profesional; la conjunción de ambos factores propicia el tercero que es el bajo precio de la mano de obra.

La sobreoferta de mano de obra

Para una proporción considerable de la población reunida en los grupos de edad más jóvenes, por un lado la salida del sistema educativo es muy temprana (12 años) pero, por el otro, su primer ingreso al mercado de trabajo formal es relativamente tardío (hasta los 20-24 años); durante este lapso esa parte de la población no participa en ninguna actividad formal ni formativa.

En los grupos de edades maduras, la máxima participación de la PEA masculina en las actividades productivas se reduce a sólo cuatro estratos (desde 30-34 hasta 45-49 años); esto significa un periodo de vida productiva relativamente corto para la mayor parte de los hombres. La disponibilidad de mano de obra joven,

con poca calificación y a bajo precio, sustenta este rápido cambio generacional que pone en condiciones difíciles a los trabajadores que frisan los cincuenta años.

No obstante el fuerte incremento registrado en la participación de la PEA femenina durante el decenio 1970-1980, ésta sigue siendo muy baja; a pesar de que existe mayor disposición de las mujeres a participar en las actividades productivas, la pauta tradicional de comportamiento social se trasluce en la gráfica 23: el matrimonio primero y luego la familia, explican fundamentalmente la tendencia decreciente de la participación femenina a partir de los 30-34 años. Esto contrasta con el comportamiento de las mujeres japonesas que, una vez rebasado el cabo del matrimonio y de la crianza durante los primeros años de vida de los dos hijos promedio, buscan reincorporarse a la vida productiva.

Parece difícil que la tendencia de los años setenta se haya acentuado durante la década de los ochenta: la larga recesión de la economía mexicana provocó, si no una contracción en la demanda de trabajo global, cuando menos una desaceleración notable del ritmo de crecimiento de los empleos nuevos en el sector formal de la economía y una rápida expansión del mercado laboral en el sector informal.

Este doble efecto de la recesión prolongada también puede ser evaluado en dos planos diferentes: en el económico y sobre todo desde el ángulo de la política fiscal, ha sido considerado negativo en la medida en que merma los ingresos fiscales gubernamentales; en lo social, ha servido de válvula de escape a la presión poblacional sobre el mercado de trabajo. A pesar de que las remuneraciones salariales son todavía más bajas en el sector informal que en el formal, esos bajos ingresos han garantizado tanto la sobrevivencia de un sector creciente de la población como la estabilidad política y social de México.

En este contexto, la política económica deberá abocarse a regularizar la economía informal y a generar las condiciones que permitan aprovechar el potencial productivo de una población subutilizada tanto en su volumen como en sus capacidades. La reestructuración de la base productiva y la reforma del sistema educativo son dos imperativos impostergables en la consecución del objetivo de modernización y cambio estructural de la econo-

mía; como se ha afirmado, la posibilidad de competir en el mercado internacional no sólo reposa en la disponibilidad de capitales y de la tecnología adecuada, sino también en la existencia y utilización de mano de obra adecuadamente calificada.

En este sentido, se debe tener presente que en Japón los ejes centrales de las estrategias educativa y de desarrollo económico han sido mantenidos a lo largo de un siglo, y que el "milagro" japonés no tiene nada de místico; es, antes que nada, el resultado de la voluntad de las autoridades y de la sociedad japonesa para reunir circunstancias internas que permitieron aprovechar el contexto internacional favorable.

V. EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN JAPONESA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

De acuerdo con los criterios de Naciones Unidas, una población es considerada "vieja" a partir del momento en que los individuos con 65 años y más representan 7% de la población total; la población japonesa entró en esa categoría a partir de 1970. Sin embargo, se ha visto que en el envejecimiento tienen un peso muy diferente las poblaciones masculina y femenina. La gráfica 24 diferencia la evolución de los índices de envejecimiento de la población total y por sexos.[1] A pesar de su sencillez, el índice muestra otra faceta del peso importante que han adquirido los ancianos en la sociedad japonesa.

Tres fases han de ser distinguidas en el proceso de envejecimiento de la población japonesa:

Durante la primera, desde 1940 hasta 1950, los incrementos de los índices de envejecimiento de la población total y por sexos fueron mínimos; las pendientes de las curvas tendieron prácticamente a cero a lo largo de la década de los cuarenta.

En la segunda fase, de 1950-1960, el crecimiento de los índices fue mayor; pero las pendientes de las curvas se mantuvieron todavía por debajo de 1.

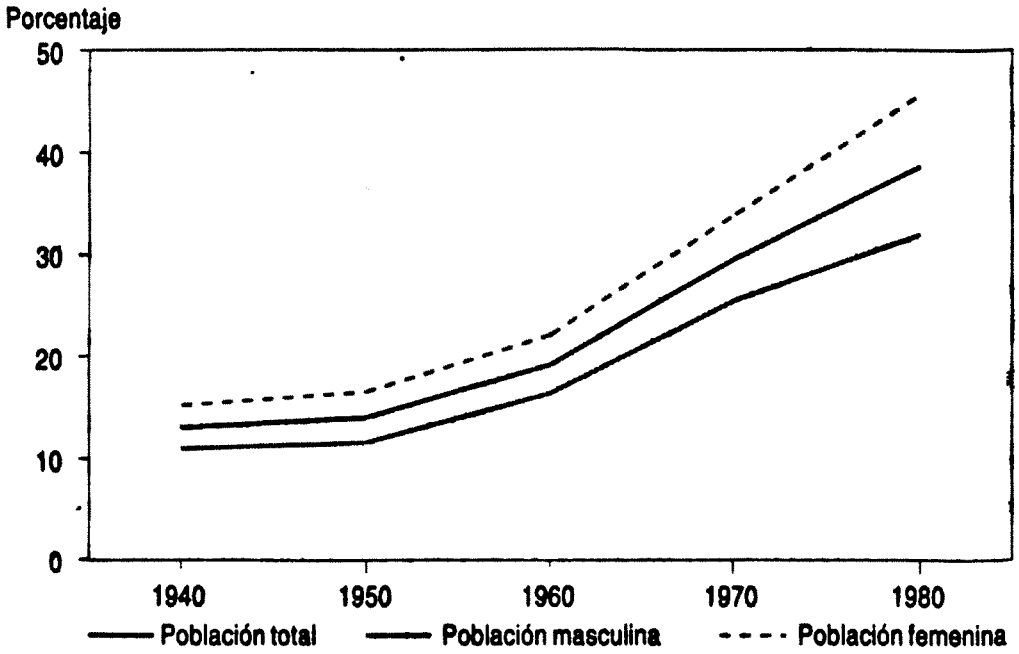
En la tercera fase, de 1960-1980, la pendiente de la curva de la población total tendía a 1, la de la femenina era ligeramente superior, y la de la masculina ligeramente inferior a esta cifra.

[1] Este índice expresa el número de individuos con 65 años y más por cada 100 individuos con 14 años y menos. El índice de envejecimiento de la población estaría, por lo tanto, definido por la siguiente expresión:

IE = (Pobl. de 65 años y más/Pobl. de 14 años y menos) 100.

Otro aspecto notorio es que los índices de envejecimiento de la población femenina (IEPF) superaban siempre los de la población total y, por ende, los de la masculina (IEPM). Además, como ya se dijo, en 1970 y 1980 el crecimiento del IEPF se aceleró y el del IEPM se desaceleró; la proporción inicial de cerca de cinco puntos que separaba uno y otro índice durante las tres primeras décadas del periodo de análisis, creció hasta 8.4 y 14.6 puntos, en 1970 y 1980 respectivamente. De esa forma, si en 1960 existían 22 ancianas de 65 años y más por cada 100 niñas de 14 años y menos, la proporción creció hasta 34 y 46 en 1970 y 1980 respectivamente. Por lo que se refiere a los hombres, en 1960 apenas existían 16 ancianos por cada 100 niños; la cifra aumentó a 25 en 1970 y a 32 en 1980.

GRÁFICA 24
Japón: índices de envejecimiento (población total y por sexo, 1940-1980)



A diferencia de lo que sucede en los grupos de edad productivos, en los estratos de 65 y más años, el número de abuelas superó al de los abuelos. Esto, por supuesto, plantea un problema social con múltiples dimensiones, entre las cuales interesa destacar, por

una parte, la de la (in)dependencia económica del número creciente de ancianos y, por la otra, la actitud de la sociedad ante un fenómeno que se desarrolla con extrema rapidez.

Las previsiones demográficas indican que, en un lapso relativamente corto, la sociedad japonesa será la más "vieja" del planeta; lejos de considerar a los ancianos como un lastre, los japoneses se empeñan en buscar mecanismos que permitan no sólo utilizar sus conocimientos acumulados sino también mantenerlos integrados a la vida social y cultural. Desde esta perspectiva, en los apartados del presente capítulo, se analizan algunos de los proyectos de política social, cuyo objeto es garantizar el bienestar de los ancianos y su independencia económica al mismo tiempo que elevar el nivel de ahorro social.

EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL

Cuando menos dos rasgos esenciales marcan la diferencia entre el envejecimiento de la población japonesa y el de las sociedades de los países industriales occidentales. El primero, exclusivamente demográfico, se refiere a los ritmos de crecimiento de la población de 65 años y más. El segundo, de carácter sociocultural, remite a los valores sociales que definen el papel del individuo.

Después de alcanzado el mínimo de 7% de población con 65 y más años para calificar como una población vieja, a la sociedad japonesa le llevará escasos veinticinco años para duplicar esa proporción: de acuerdo con las proyecciones oficiales de población, en 1995 el grupo de edad de 65 y más años representará 14.1% de la población total (véase el cuadro 30). El mismo proceso tardó 115 años en Francia, 85 en Suecia y 45 en Gran Bretaña y en la República Federal Alemana.[2] Por otra parte, en estos países europeos, la tasa de envejecimiento se ha estabilizado alrededor de 15%; en el caso de Japón, si se mantienen las tendencias poblacionales como hasta

[2] Yoichi Okasaki, "Social Factors Behind the Aging of Society", en Yoichi Okasaki *et al.*, *Responding to the Needs of an Aging Society*, Tokio, Foreign Press Center, 1990, pp. 8-9.

ahora, se prevé que para el año 2040 esta tasa puede llegar hasta el 24.1% (véase el cuadro 30).

CUADRO 30

Japón: población por principales grupos de edad (1940-2040)

		Distribución porcentual		
Año	*Total**	*0-14*	*15-64*	*65 y más*
1940	73 075	36.1	59.2	4.7
1947	78 101	35.3	59.9	4.8
1950	84 115	35.4	59.6	4.9
1955	90 077	33.4	61.2	5.3
1960	94 302	30.2	64.1	5.7
1965	99 209	25.7	68.0	6.3
1970	104 665	24.0	68.9	7.1
1975	111 940	24.3	67.7	7.9
1980	117 060	23.5	67.3	9.1
1985	121 049	21.5	68.2	10.3
1990	124 225	18.6	69.4	11.9
1995	127 565	17.5	68.3	14.1
2000	131 192	18.0	65.8	16.3
2005	134 247	18.7	63.2	18.0
2010	135 823	18.6	61.4	20.0
2015	135 938	17.6	59.9	22.5
2020	135 304	16.5	59.9	23.6
2025	134 642	16.4	60.2	23.4
2030	134 067	17.2	59.7	23.1
2035	133 133	18.0	58.8	23.2
2040	131 646	18.1	57.8	24.1

* En miles.

Fuentes: 1940-1985: censos de población.

1990-2040: Institute of Population Problems, *Future Population Projections for Japan*, Tokio, 1986.

La rapidez y la magnitud del fenómeno, aunadas a las tradiciones socioculturales propias del país, dan cuenta de la actitud de la sociedad y de las autoridades japonesas. A diferencia de lo que sucede en Occidente,[3] los japoneses procuran mantener a los ancia-

[3] Donde predominan los valores individualistas sobre los colectivos y donde el utilitarismo propio del capitalismo proyecta una sombra negativa sobre los ancianos (en la medida en que dejan de ser productivamente útiles), segregándolos no

nos incorporados en la vida social. Una forma de integración (sencilla, en cuanto a su concepción, pero difícil, en cuanto a su aplicación) consistiría en prolongar hasta los 70 años el periodo de vida productiva.[4]

Teniendo siempre en perspectiva la integración de los ancianos, algunos especialistas subrayan la necesidad de constituir un entorno social adecuado que impida el desarrollo de las tendencias segregacionistas actuales. Entre las primeras medidas jurídicas y administrativas tomadas con este fin, sobresalen:

a) La promulgación de la Ley para el Bienestar de los Ancianos (1 de agosto de 1963), que constituye el marco jurídico de todas las políticas de bienestar social concernientes a este grupo de la población.

b) El establecimiento, en 1966, del día de respeto para los ancianos (15 de septiembre), con el fin de desarrollar la conciencia cívica de una población cada vez más permeada por los valores occidentales.

c) La creación, en julio de 1988, del Departamento de Salud y Bienestar para los Ancianos dentro del Ministerio de Salud y Bienestar, encargado de diseñar las políticas en la materia.

Para el Ministerio de Salud se trata ante todo de ajustar sus servicios a las necesidades particulares de los ancianos. Sin embargo, como lo ha demostrado la experiencia, su bienestar no sólo depende de servicios médicos adecuados sino también del entorno; en la medida en que los ancianos se sienten integrados a éste, su recuperación es más rápida y las recaídas menos frecuentes o menos graves. Con el fin de contribuir a modificar el entorno actual, otros ministerios elaboran sus planes tomando en cuenta a este grupo de edad. En el Ministerio de la Construcción, por ejemplo, se empieza a reflexionar sobre la adaptación de los edificios a las condiciones físicas de la población senil, e inclusive se empezó a rediseñar la vivienda japonesa. Los organismos de planeación

---

sólo de la vida simplemente comunitaria sino también con mucha frecuencia de la familiar.

[4] Este desplazamiento de la edad límite se justifica por la entrada tardía al mercado laboral debido a que, como vimos en la sección anterior, casi 100% de la población permanece durante doce años en el sistema escolar.

urbana comienzan a adaptar la infraestructura de las ciudades a los requerimientos propios de estas personas.

Paralelamente a los esfuerzos de una multitud de organismos, el Estado japonés se ha esforzado en mantener la suficiencia económica de los ancianos en tanto que condición fundamental de toda política de bienestar social. Para ello, a finales de los cincuenta, instituyó las pensiones para los jubilados y, desde entonces, ha depurado y consolidado este sistema. En el apartado siguiente se evocan los rasgos más sobresalientes del mismo.

EL SISTEMA DE PENSIONES

En términos generales, los sistemas de seguridad social han tenido como principal finalidad la creación de condiciones adecuadas para la reproducción de la población. Esta reproducción, por supuesto, no se limita al plano biológico sino que abarca múltiples esferas de la vida de los individuos; de allí derivan las diversas políticas e instrumentos de seguridad social que atienden cada una de dichas esferas.

Por otra parte, el origen de los sistemas de seguridad social es diverso y depende de la historia particular de cada país.[5] Respecto a Europa, el desarrollo industrial y la modernización económica comenzaron tarde en Japón; no obstante, casi desde los primeros años del gobierno Meiji, la introducción de un sistema de seguridad social para los trabajadores fue el *leit motiv* de numerosas

[5] Durante el periodo de la primera revolución industrial, las Leyes de Pobres vigentes en Inglaterra fueron promulgadas por las autoridades en contra de la opinión de los grupos sociales económicamente dominantes y bajo la presión de las primeras organizaciones de trabajadores. En la mayoría de los países de Europa continental, los modernos sistemas de seguridad social fueron implantados después de la segunda guerra mundial. En Francia, fue resultado de la reivindicación política de un partido comunista implantado sólidamente entre los trabajadores y con un prestigio político ganado en la lucha contra los ocupantes alemanes. En los países nórdicos y en Suiza, en la medida en que el crecimiento económico de la posguerra se los permitió, los gobiernos optaron por desarrollar sus propios planes de seguridad social sin esperar las presiones políticas y sociales manifiestas en el caso francés.

discusiones entre los dirigentes políticos. Sin embargo, las condiciones económicas de la época impidieron la realización de cualquier proyecto al respecto. Ya entrado el siglo XX, se realizaron los primeros experimentos en materia de seguridad social. En 1922 se estableció el primer seguro de salud para los trabajadores; no obstante, careció de un marco legal, en la medida en que los gastos de reconstrucción de los daños causados por un terremoto pospuso, hasta 1927, la aprobación de la ley que debía regirlo.

En 1931 fue creado el sistema de indemnizaciones por accidentes con el objeto de asegurar pensiones a quienes los sufrieran durante las horas de trabajo. En 1936 fueron creados un fondo y un programa de indemnizaciones para las personas licenciadas por las empresas. En 1937 fueron puestos en práctica dos sistemas de seguros: el Seguro Nacional de Salud para los Agricultores —en las zonas rurales— y el Seguro de Salud para Empleados de Comercio y Oficinas.

En 1940, por primera vez en la historia japonesa, fueron introducidas las pensiones, aunque sólo para los marineros. Sin embargo, el sistema de pensiones fue extendido, en 1941, a todos los asalariados del sexo masculino y, en 1944, a todos los asalariados sin distinción de sexo.

Al final de la segunda guerra mundial, el sistema de seguridad social japonés sufrió profundos cambios: fueron ampliados el seguro contra el desempleo y el sistema de indemnizaciones por accidentes a los empleados. En 1953 se estableció el seguro de salud para los jornaleros. En 1956 la estructura y el funcionamiento del fondo de pensiones para los empleados fueron revisados e implantados en las grandes empresas industriales.

Pero los cambios más profundos se produjeron durante los primeros años de expansión económica. En 1958 el seguro nacional de salud fue revisado y extendido, con carácter de obligatorio, a toda la población no cubierta por otros tipos de seguros de salud. En 1959 sucedió lo mismo con el sistema nacional de pensiones; de esta manera, el gobierno garantizó el acceso universal a los servicios de salud y el derecho de cada trabajador a recibir una pensión a partir del momento en que termina su vida productiva. No obstante, los especialistas japoneses consideraron que el sistema de seguridad social tenía dos fallas importantes: por un lado,

"la universalización de la cobertura no significó universalización de los beneficios y, además, los beneficios todavía dejaban mucho que desear" y, por el otro, "la cobertura de toda la población se logró no mediante un sistema único sino a través de varios programas y así la población fue sujeta a diversos requerimientos y a recibir diferentes tipos de servicios, que variaban en función del estatus ocupacional de la persona".[6]

Durante los primeros veinte años de operación de los sistemas nacionales de salud y de pensiones, el primero de éstos absorbió la mayor parte de los gastos de seguridad social; sin embargo, a partir de 1980, en el momento en que los primeros beneficiarios empezaron a gozar de las pensiones, éstas constituyeron la mayor proporción del gasto. Por esta razón, se revisan actualmente las características del sistema de pensiones y del seguro de desempleo.

Además, las cotizaciones a ambos fondos constituyen una forma de ahorro considerable, susceptible de ser utilizado productivamente; de allí que la importancia del sistema de seguridad no se circunscriba al plano estrictamente social sino que trascienda también al económico. Prueba de ello son los indicadores que permiten medir la importancia del gasto social respecto al producto interno bruto. En este sentido, a pesar de lo extendido del sistema de seguridad japonés, en el contexto de los países desarrollados ocupa uno de los últimos lugares. En 1981 el gasto social de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) representaba, en promedio, 20.2% del PIB; en los extremos de la distribución por país se encontraban, por encima de la media, Holanda con 29.1% y, por debajo, Japón con 12.3%. En cuanto a los componentes del gasto social, se puede ver que las pensiones y los seguros son los de mayor peso (9.0 y 5.9% en promedio para el conjunto de miembros de la OCDE); en lo que respecta a las pensiones, Austria es el país que dedica una mayor proporción del gasto social al pago de ellas (13.8%), mientras que Canadá y Japón son los que dedican la menor proporción: 4.5 y 4.7% respectivamente; en cuanto a los seguros, Suecia les dedica 8.8% y, en el extremo opuesto, Estados Unidos 4.2% (segui-

[6] Tetsuya Hosaka y Yasuhiko Yamasaki, *Social Security in Japan*, Tokio, Foreign Press Center (About Japan Series núm. 17), 1988, p. 7.

dos muy de cerca por Canadá y Japón con 4.7%).[7] Los japoneses, conscientes del retraso, indagan estrategias para cerrar la brecha existente entre el rápido crecimiento de la riqueza social y la lenta expansión del ingreso individual y familiar, mediante políticas que permitan expandir el consumo social y salvaguardar el consumo de los individuos en una sociedad que muestra un acelerado envejecimiento. Por lo tanto, en los siguientes subapartados son analizadas algunas de las características del sistema de pensiones y las principales políticas de bienestar destinadas a los ancianos.

Características del sistema japonés de pensiones

A partir de abril de 1986 entró en vigencia la reforma que rige actualmente el sistema de pensiones; fueron entonces delimitados dos sectores: el más importante es el de la pensión nacional, el cual, organizado sobre una base regional, cubre obligatoriamente a todas las personas cuyas edades van desde 20 hasta 60 años que viven sobre el territorio japonés.[8] El segundo está organizado sobre una base sectorial/laboral y funciona como complemento del sistema nacional.[9]

El sistema nacional de pensiones

Existe una sola cotización para todos los asalariados, determinada en función del salario base (sin incluir los bonos periódicos que forman parte del salario global); para los trabajadores por cuenta propia, así como para sus dependientes adultos, también existe una

[7] Fuente: OCDE, *Social Expenditure 1960-1990. Problems of Growth and Control*, París, 1985.

[8] Los estudiantes, los ciudadanos residentes en el extranjero y las personas con edades entre los 60 y los 65 años se pueden adherir voluntariamente al sistema nacional de pensiones.

[9] Por regla general, además de cotizar en el sistema nacional de pensiones, todo asalariado cotiza en uno o más seguros de retiro; es más, ciertas grandes empresas disponen de fondos de pensiones para sus jubilados, que se adicionan a las del sistema nacional y a las de los seguros sectoriales.

cuota única, fijada independientemente del nivel de ingreso; además, los trabajadores con ingresos bajos están exentos de las cotizaciones en el sistema nacional de pensiones.

Con el fin de evitar la devaluación del fondo de pensiones y de las pensiones percibidas por los jubilados, las cotizaciones son corregidas anualmente (en abril) si el índice de precios al consumidor es mayor de 5% anual; además, se aplica una corrección quinquenal a fin de registrar los cambios ocurridos en la economía y en las normas de bienestar. Por supuesto, estas modificaciones repercuten en las pensiones de los jubilados con el objeto de mantener su poder adquisitivo.

Antes de la reforma de 1986, las pensiones recibidas por los jubilados eran establecidas a partir del supuesto de que el matrimonib viviría de ellas. Como la norma general era que el hombre trabajara mientras la mujer se encargaba del hogar, la pensión era otorgada al marido que había cotizado y, si la esposa le sobrevivía, ella recibía una parte de la pensión en tanto que viuda. Con el nuevo sistema de pensiones se establecieron otros criterios: las cotizaciones en el sistema nacional garantizan la pensión del asalariado, pero como éste se adhiere a uno o más seguros de pensión adicionales, el fondo creado en alguno de éstos cubre la cotización de la esposa "de tiempo completo" en el sistema nacional. Así, a partir de los 65 años, tanto el marido como la esposa reciben cada uno su pensión base proveniente del sistema nacional, de tal manera que en la práctica se establece una igualdad de derechos para hombres y mujeres, sin necesidad de complicaciones jurídicas.

Los sistemas ocupacionales de pensiones

Estos sistemas están basados en la ocupación de los derechohabientes y han sido divididos en dos grandes sectores: el seguro de pensiones de los empleados y las asociaciones mutualistas.

El seguro de pensiones de los empleados cubre a los asalariados del sector privado y a los marineros; las cuotas para este seguro son proporcionales al salario del trabajador y representan alrededor de 12.4 y 11.6% —según se trate de empleados o empleadas—

de los ingresos globales sin tener en cuenta los bonos trimestrales. El pago de las cuotas es compartido en partes iguales entre patrones y trabajadores.

Las asociaciones mutualistas cubren a los empleados del sector público (gobiernos central y locales, personal del sistema de educación y personal de las asociaciones cooperativas del sector agropecuario y pesquero); las tasas de las contribuciones van de 10.2 a 16.9% tanto para empleados como para empleadas; las diferencias dependen de la relación beneficiario-contribuyente de cada grupo ocupacional; esto implica que la tasa de cotización es mayor en la medida en que el volumen de beneficiarios tiende a superar el de los contribuyentes.

Una política financiera común al seguro de empleados y a las asociaciones mutualistas es que las tasas de las cotizaciones aumentan en la proporción en que crece el volumen pagado por concepto de pensiones de ancianidad.

Por otra parte, las empresas que emplean más de un determinado número de trabajadores cuentan con fondos particulares de pensiones y éstas son pagadas en forma adicional a las provenientes del sistema nacional y del seguro de los empleados.

Los ingresos de los pensionarios bajo el sistema en vigor

Con el sistema actual de pensiones, una pareja constituida por un jubilado y una ama de casa de "tiempo completo" recibía, a mediados de los ochenta y a partir del momento en que los dos cumplían 65 años, 600 000 yenes anuales por persona (1 200 000 yenes por matrimonio). De acuerdo con la evolución del índice de precios, esa cantidad ha sido corregida anualmente, de tal manera que en 1986 y 1987 fue de 622 800 y 626 500 yenes, respectivamente.

Existe, sin embargo, un defecto en el sistema nacional de pensiones. La jubilación es cobrada a partir de los 65 años. En caso de que el asalariado se retire, obligada o voluntariamente, entre los 60 y 64 años, su pensión puede reducirse hasta 58% de lo que percibiría a partir de los 65 años; por el contrario, si logra diferir su retiro hasta después de los 70 años, su pensión puede crecer hasta 88%. El problema es que, desde el punto de vista de las

empresas, la edad normal de retiro es de 60 años, y los asalariados deben recurrir a mecanismos que les permitan cubrir sus cotizaciones en el sistema de retiro mientras alcanzan los 65 años de edad.

El seguro de pensiones de los empleados contribuye, en buena medida, a resolver este problema: en efecto, las pensiones provenientes de este fondo empiezan a ser pagadas a partir de los 60 años; como la cotización está en función del salario base del trabajador, las pensiones percibidas al momento del retiro varían; pero todo jubilado recibe su pensión, más cantidades iguales por la esposa y por cada uno de los dos primeros hijos, más un tercio de su pensión por cada hijo a partir del tercero. Así, las pensiones de retiro se elevaron progresivamente de un promedio de 171 268 yenes anuales a 667 855, 1 208 092 y 1 394 809 yenes desde 1970 hasta 1975, 1980 y 1984 respectivamente.

Desgraciadamente la información referente a los fondos de retiro creados por las empresas y los montos de las pensiones por ellas otorgadas, es escasa; sin embargo, los empleadores también suelen pagar una indemnización importante al momento en que los trabajadores se jubilan. En 1985 el Ministerio del Trabajo consideraba que 89% de las empresas con más de 30 empleados y 100% de las que empleaban más de 2 000, pagaban este tipo de indemnizaciones. Durante ese año, un empleado con 20 o más años de servicio recibía, en promedio, 12 030 000 yenes; esa cantidad equivalía a 37.7 meses del salario vigente al momento de la jubilación y cubría tanto la indemnización como la pensión de retiro; la cantidad dependía, además, tanto de la calificación del empleado como de la importancia de la empresa.

Evolución de la cobertura del sistema de pensiones

De acuerdo con el cuadro 31, la cobertura del sistema de pensiones creció hasta 1980; el total de personas cubiertas por cualquiera de los programas de retiro pasó progresivamente de 51.9 a 55.4 y 59.0 millones desde 1970 hasta 1975 y 1980 respectivamente. En 1980-1984, la cobertura descendió hasta 58.2 millones. Por lo que se refiere a los diversos programas de retiro, se aprecia que el retroceso de 1980-1984 fue debido a la fuerte contracción de la cobertura del

sistema nacional de pensiones: ésta pasó de 27.9 a 25.3 millones de derechohabientes; por otra parte, la cobertura del seguro de pensiones para empleados todavía creció cerca de 1.5 millones durante el mismo lapso. Dado el carácter obligatorio de las cotizaciones en el sistema nacional, la contracción de su cobertura permite inferir una reducción del empleo; por lo pronto esta posibilidad queda enunciada como una hipótesis a comprobar. Sólo se evocan dos fenómenos que tuvieron una incidencia considerable sobre el volumen del empleo y, por ende, sobre la evolución de la cobertura de desempleo; nos referimos al rápido crecimiento tanto de la población de más de 65 años constatado al comienzo de este capítulo como del número de desempleados.

CUADRO 31

Japón: cobertura de los sistemas de pensiones (1970-1984)

Sistema	*1970*	*1975*	*1980*	*1984*
Seguro de pensión para empleados	22 522	23 893	25 439	26 932
Mutualidades				
gobierno central	1 938	1 959	1 967	1 851
gobiernos locales	2 536	3 004	3 239	3 298
educación	194	270	319	341
agricultura y pesca	407	445	481	486
Sistema nacional	24 337	25 884	27 596	25 339
Total	51 934	55 455	59 046	48 247

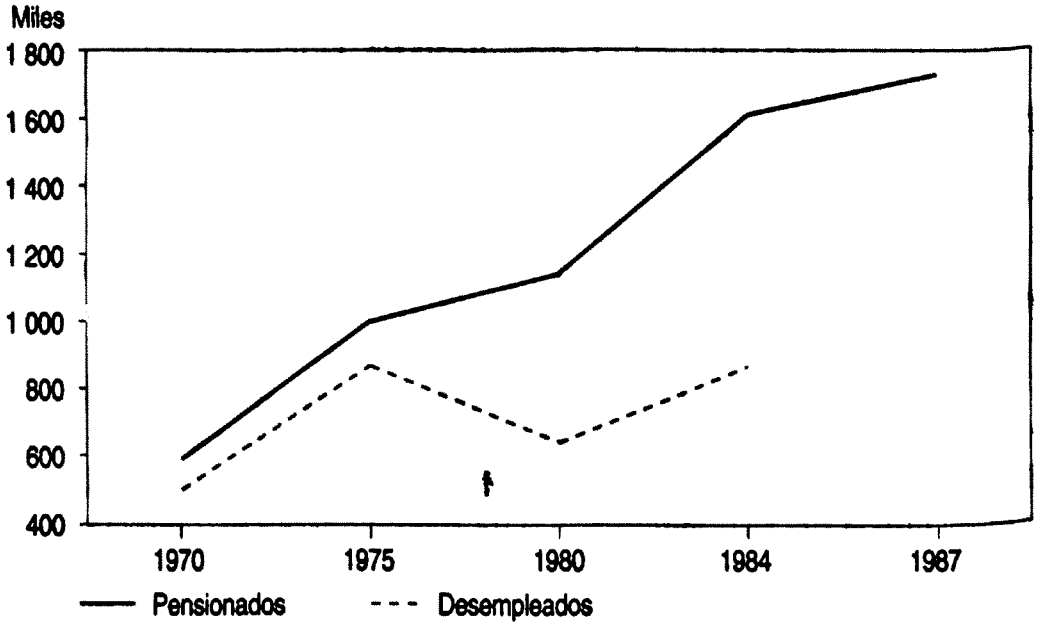
Nota: las cifras representan miles de personas.

Fuente: Office of Advisory Council on Social Security, Office of the Prime Minister, *Anual Statistical Report on Social Security*, Tokio, 1986.

La gráfica 25 muestra la evolución del número de beneficiarios tanto de las pensiones para empleados como del seguro de desempleo. Aunque la cobertura alcanzada en el primer caso es menor que la del sistema nacional de pensiones, se ha privilegiado el análisis de la evolución que han mostrado los beneficiarios de las pensiones para empleados, pues refleja de manera más directa el fenómeno del retiro de la vida productiva de los individuos que alcanzan los 60 años de edad.

En 1970 apenas existía poco más de medio millón de pensionados (número ligeramente superior al de los desempleados que recibían indemnizaciones correspondientes al seguro de desempleo, 491 000). En 1975, como consecuencia de la acentuación del proceso de envejecimiento de la población y de los reajustes económicos que el gobierno realizó a raíz de la crisis del petróleo, el número de pensionados y de desempleados aumentó: en el primer caso, se elevó hasta 1 031 000 y, en el segundo, a 870 000. A partir de entonces, la evolución de los beneficiarios de uno y otro sistema de seguridad social fue distinta: de 1975 a 1980 y de 1980 a 1984, el número de pensionados creció cerca de un millón, hasta alcanzar una cifra global de 2 982 000 en el último año. El volumen de desempleados se redujo en 1985, pero volvió a crecer progresivamente hasta alcanzar 865 000 y 850 000 en 1983 y 1984 respectivamente.

GRÁFICA 25
Japón: evolución de pensionados y desempleados (1970-1987)



Comparada con la de otros países industriales, en Japón la tasa de desempleo es relativamente baja; pero también es baja la parte del gasto público destinada a las indemnizaciones del desempleo[10] y a las pensiones. El ingreso promedio de los pensionados y desempleados japoneses es, en consecuencia, bajo si se compara con el de los naturales de otros países; sin embargo, la austeridad del modo de vida japonés inhibe las presiones sociales orientadas a mejorar los ingresos de las personas no productivas, fuertes en otras sociedades.

El funcionamiento peculiar del sistema de seguridad social ha significado para la economía japonesa cuando menos tres ventajas respecto a sus competidoras internacionales; primero, el nivel relativamente bajo del gasto social ha permitido liberar mayores recursos para el consumo productivo. En efecto, como se indicó, la OCDE destina, en promedio, el equivalente a una quinta parte del PIB, pero ocho de los quince países miembros de ese organismo asignan a este rubro una proporción mucho mayor orientada fundamentalmente para el consumo final.

La segunda ventaja resulta del modo de vida japonés que ha coartado las presiones sociales manifiestas en otras sociedades; esto explica el contraste entre la opulencia percibida a primera vista en las ciudades japonesas y la austeridad de la vida familiar[11] y su combinación.

La tercera ventaja deriva del hecho de que la proporción de cotizantes respecto a los beneficiarios de las pensiones es menor en Japón que en los otros países desarrollados; esto permite hacer recaer sobre los cotizantes la mayor parte del costo de las pensiones de los mayores de 60 años. En términos generales, el tesoro

[10] En lo concerniente al gasto social dedicado al pago de indemnizaciones de desempleo, Japón le destina 0.4% mientras que Noruega, el país que menos le dedica, 0.3%; Fuente: OCDE, *Social Expenditure 1960-1990, Problems of Growth and Control*, París, 1985.

[11] En esto radica, quizás, la diferencia entre el *american way of life* y el estilo de vida japonés. Mientras que en Estados Unidos y aun en México –para ciertos sectores sociales, por supuesto– el consumismo es la norma, en Japón, empresas de la importancia como la National-Panasonic fundan su estrategia de los años venideros en la adquisición de la segunda televisión, de un aparato de sonido adicional, etcétera.

japonés contribuye sólo con un tercio del fondo del sistema nacional de pensiones, mientras que el del seguro de pensiones de empleados se limita a las cotizaciones de trabajadores y a las aportaciones de los patrones. En ausencia de sistemas paralelos como los japoneses, los gobiernos centrales de otros países están obligados a destinar mayor cantidad de recursos a los fondos de pensiones.

Una ventaja adicional consiste en que, después de cubrir el pago de pensiones, el remanente puede ser utilizado de manera productiva; cuando menos en el caso del fondo de pensiones de los empleados, los ingresos todavía son menores (prácticamente 50%) que los gastos. El fondo de reserva es, por otra parte, casi cinco veces mayor que los ingresos y ocho veces superior a los gastos (véase el cuadro 32). Esto hace prever, por lo tanto, la capitalización de los fondos disponibles mediante su inversión en actividades productivas.

CUADRO 32

Japón: ingresos y gastos del sistema de seguros de pensiones de los empleados (1970-1984)

Año	*Ingresos*	*Gastos*	*Fondo de reserva*
1970	1 033	167	4 420
1975	3 137	989	12 287
1980	7 071	3 437	27 984
1984	10 334	5 790	45 484

Nota: las cantidades representan miles de millones de yenes.

Fuente: Office of Advisory Council on Social Security Program, Office of the Prime Minister, *Annual Statistical Report on Social Security*, Tokio, 1986.

Los japoneses gustan citar el ahorro como una de las causas del círculo virtuoso que ha permitido mantener el crecimiento de las tasas de inversiones y de producción. Sin embargo, como se ha visto en éste y en el capítulo III, la marcada propensión del pueblo japonés al ahorro es, en gran medida, resultado de una política socioeconómica aplicada en el largo plazo; el pago mensual del salario, los bonos salariales periódicos y las cotizaciones en los sistemas de retiro son formas de ahorro forzadas que, con el tiempo, han sido

asimiladas por la población y percibidas como mecanismos económicos normales.

Por otra parte, las autoridades japonesas diseñaron y aplicaron esta estrategia de ahorro forzado desde los inicios de la expansión industrial, demostrando la ventaja de la planeación en el largo plazo.

En las condiciones actuales de México, el establecimiento de mecanismos semejantes es factible y deseable; ellos permitirían elevar el ahorro interno y evitar el recurso continuo a préstamos internacionales para poner en práctica la nueva estrategia de desarrollo.

Por otra parte, las previsiones demográficas indican que de aquí al año 2000 o 2005, la población mexicana entrará en la categoría de las poblaciones viejas; además, un rasgo particular de este proceso de envejecimiento es que será todavía más acelerado que el de Japón. En ese sentido, vale la pena aprovechar la experiencia japonesa para adelantarse a las presiones que ejercerán el envejecimiento y el control de los nacimientos sobre la planta productiva.

CONCLUSIONES DE LA SEGUNDA PARTE

Las tendencias esbozadas muestran tres características importantes del mercado de trabajo en México: bajos niveles de formación escolar y profesional; sobreoferta de mano de obra (que se manifiesta de diversas maneras según los estratos de edades y según el sexo de la población); la conjunción de estos factores propicia el tercero: bajo precio de la mano de obra.

Para una proporción considerable de la población de los grupos jóvenes, la salida del sistema educativo es temprana (12 años), pero su primer ingreso al mercado de trabajo formal es tardío (a los 20-24 años); durante el lapso intermedio, la participación de esa parte de la población en actividades formativas o productivas es incierta.

En los grupos de edades maduras, la máxima participación de la PEA masculina en las actividades productivas se reduce a sólo cuatro estratos (desde 30-34 hasta 45-49 años); esto significa un corto periodo de vida productiva para la mayor parte de los hombres. La disponibilidad de mano de obra joven, con poca calificación y a bajo precio, hace posible este rápido cambio generacional que pone en aprietos a los trabajadores cercanos a los 50 años.

A pesar del fuerte incremento en la participación de la PEA femenina registrado durante el decenio 1970-1980, la inserción de las mujeres en las actividades productivas todavía es débil y la pauta tradicional de comportamiento social se trasluce en la gráfica correspondiente: el matrimonio, primero, y luego, la familia, provocan una participación decreciente a partir de los 30-34 años. Esto contrasta con el comportamiento de las mujeres japonesas que, una vez rebasado el cabo del matrimonio y de la crianza durante los primeros años de vida de los 2 hijos promedio, buscan reincorporarse a la vida productiva.

Parece difícil que la tendencia de los años setenta se haya acentuado durante la década de los ochenta: la larga recesión de la economía mexicana provocó, si no una contracción en la demanda de trabajo global, cuando menos una desaceleración notable del ritmo de crecimiento de los empleos nuevos en el sector formal de la economía y una rápida expansión del mercado laboral en el sector informal.

Este doble efecto de la recesión también puede ser evaluado sobre dos planos diferentes: en el económico, desde el ángulo de la política fiscal, ha sido negativo en la medida en que merma los ingresos fiscales gubernamentales; en lo social ha servido de válvula de escape a la presión poblacional sobre el mercado de trabajo. A pesar de que las remuneraciones salariales son menores en el sector informal que en el formal, esos bajos ingresos han garantizado tanto la sobrevivencia de un sector creciente de la población como la estabilidad política y social de México.

De acuerdo con este diagnóstico, a la estabilización económica lograda a lo largo de los últimos tres años debe seguir la formalización de la economía subterránea y la nivelación y mejoramiento de los salarios en toda la economía. En el corto plazo, esto permitiría preparar la transición hacia la integración económica con Estados Unidos y Canadá que, en el mediano plazo, tenderá a imponer una nivelación salarial internacional.

En la perspectiva de la estrategia de integración económica internacional, el problema de los bajos niveles de formación escolar y profesional de la mano de obra mexicana, subyacente en las bajas retribuciones salariales, debe ser encarado sin ambages.

A partir de las características del sistema educativo antes expuestas, es posible sugerir cuando menos las siguientes políticas.

En primer término, crear un sistema educativo integral y descentralizado bajo la férula de las autoridades públicas. La integración se impone en la medida en que es necesario dar continuidad a la enseñanza desde el nivel preescolar hasta, cuando menos, el bachillerato. Esta recomendación conlleva problemas económicos y políticos delicados:

En lo económico, sería preciso realizar esfuerzos presupuestales importantes con el fin de crear la infraestructura necesaria para cubrir toda la demanda en el nivel preescolar, la secundaria y el

bachillerato. Las autoridades tendrían a su favor la tendencia hacia el decrecimiento relativo de la población, la que podría combinarse con el mejoramiento cualitativo de los servicios educativos.

En lo político, sería necesario sustraer el bachillerato del control que sobre éste ejercen las instituciones de enseñanza superior; en este sentido, la experiencia del Colegio de Bachilleres en la ciudad de México es valiosa como antecedente de las posibilidades y dificultades que representaría un bachillerato coordinado por las autoridades educativas.

La descentralización es obligada en la medida en que los problemas particulares de cada estado o región difícilmente pueden ser resueltos desde las oficinas federales. En términos ideales, el modelo japonés de descentralización en el ámbito municipal sería el mejor; sin embargo, las condiciones privativas del municipio en México no permiten una transpolación simple y llana. Por esta razón, lo recomendable sería que los gobiernos estatales, bajo la dirección de la SEP federal, tomaran bajo su responsabilidad la administración y planeación de los servicios educativos. Así, cada estado estaría en posibilidades de fijar las prioridades educativas y contribuir, de esta manera, a lograr una mayor integración territorial y cultural del país.

En segundo término, el estatuto y el papel de las instituciones de educación superior deben ser redefinidos. La autonomía universitaria ha dado pie a múltiples aberraciones académicas, administrativas, políticas y sociales.

En lo académico prevalece el modelo clásico de la universidad y de la enseñanza, que impide asimilar y aplicar los avances recientes de la ciencia y la tecnología para contribuir activamente al cambio tecnológico y productivo de la base económica del país.

Bajo pretexto de reivindicar la autonomía y la educación democrática, es frecuente que alumnos y trabajadores administrativos participen, a veces de manera decisiva, en los acuerdos académicos y/o administrativos. La manipulación o la componenda política resultan así el mejor mecanismo para garantizar la estabilidad política de la universidad y de su entorno social..., a costa de la superación académica.

En lo administrativo, el rápido crecimiento de las instituciones de enseñanza superior también infló el número de trabajadores

administrativos; en estas condiciones, los gastos de administración son, en ocasiones, iguales a los de las actividades académicas.

En lo político, las universidades fueron convertidas en una trinchera desde la cual se cuestionó el orden establecido y en la cual se gestaron movimientos sociales que van desde la guerrilla hasta el sindicalismo universitario y que han marcado la vida política del país. En este sentido, el enunciado general del artículo tercero constitucional: "el criterio que orientará a [la] educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios", también debería señalar explícitamente su sustracción a cualquier tendencia política, a fin de garantizar el carácter universalista de la enseñanza.

La conjunción de esos factores degradaron la imagen de las universidades públicas y la calidad de la formación por ellas ofrecida; la primera ha sido percibida como algo patológico y la segunda dejó de ser un mecanismo de promoción social, para convertirse en un estigma que marca a los egresados universitarios.

Por esta y otras razones de peso, la enseñanza superior también debe ser integrada a un plan nacional de educación que redefina, desde un principio, el nuevo papel asignado a las universidades, los nuevos márgenes de la autonomía y sus relaciones con el sector productivo.

En lo que respecta al financiamiento y a la calidad de la educación, el caso japonés muestra que es posible obtener niveles óptimos de calidad a partir del sistema de educación pública, a condición de que las estrategias políticas sean claramente definidas y mantenidas durante el tiempo para el cual fueron diseñadas a fin de alcanzar los objetivos trazados desde un principio.

Sería deseable y necesario que en el ámbito educativo hubiera una estrategia de largo plazo clara y que, a pesar de los vaivenes políticos, tuviese continuidad; esto se hace todavía más necesario en tanto que la posibilidad de competir en el mercado internacional no sólo reposa sobre la disponibilidad de capitales y nuevas tecnologías, sino también, como condición *sine qua non*, en la existencia y utilización de mano obra adecuadamente calificada.

CONCLUSIÓN GENERAL

En el desarrollo económico y social de Japón y México existe cierto paralelismo temporal. En otros aspectos también es posible encontrar similitudes; los lenguajes periodístico y académico, por ejemplo, acuñaron el término "milagro" para expresar el mantenimiento de tasas elevadas de crecimiento económico durante un periodo de casi veinte años (1955-1974) en Japón; a partir de este caso de figura, el término se aplicó a países como México que también sufrieron una rápida transformación económica aunque no tan profunda ni tan prolongada como la japonesa.

Pero en el "milagro" japonés no hay nada místico; es resultado de la voluntad conjunta de las autoridades y de la sociedad para crear los recursos internos en la cantidad y calidad necesarias para aprovechar el contexto internacional favorable.

Por otra parte, Japón ha demostrado que en la sociedad capitalista contemporánea el recurso tierra ha sido desplazado por el capital y el trabajo y que la formación de uno supone la del otro. Mediante el análisis de algunas de las características demográficas y socioeconómicas más relevantes de la población de Japón y México, se ha tratado de mostrar que los procesos demográficos no son obra del azar, que existe una diferencia entre las actitudes políticas de los gobiernos de ambos países y que los resultados alcanzados sobre el plano sociodemográfico y, por ende, económico dependen de la actitud de los actores sociales.

El estudio de la dinámica de la población ha demostrado que los procesos sociodemográficos son el resultado de la acción conjunta de las voluntades de los individuos que componen una sociedad. El control de los nacimientos en Japón puso en evidencia que en los actos volitivos de la población pueden o no intervenir las autoridades públicas; esto no justifica la evacuación teórica ni práctica de ellas. Antes bien, para intervenir con eficacia, los responsables de diseñar y aplicar las políticas sociales y de población deben tener en cuenta las condiciones en que los individuos

toman sus decisiones; es decir, en tanto que ejercen una rectoría social, aquéllos tienen la responsabilidad de: *a*) proporcionar a la población la información necesaria en torno a los aspectos de la vida social sobre los cuales pretenden influir: sus finalidades, los medios disponibles para alcanzarlas, el papel de cada grupo social, etcétera; *b*) respetar la actitud de cada ciudadano, aun cuando no coincida con los objetivos gubernamentales; *c*) tomar las decisiones a partir de criterios consensuales y no autoritarios.

Sin pretender erigirlo en paradigma, es necesario insistir en que, gracias al respeto de esos criterios, el gobierno japonés, durante la posguerra, ha actuado con eficacia sobre los planos demográfico, educativo, económico y del bienestar social; más aún, la eficacia de los sucesivos gobiernos japoneses se ha debido al mantenimiento de los objetivos estratégicos de los planes de desarrollo a pesar de la alternancia de los equipos administrativos.

A modo de ejemplo, recuérdese que desde la instauración del gobierno Meiji se trazaron los ejes centrales de la política de modernización económica y social y que, una vez definidas las finalidades, los gobiernos se abocaron a aplicar los medios adecuados para alcanzarlas. Así, a mediados de los años cincuenta, en el momento de replantear el objetivo de la estrategia de industrialización para duplicar el producto interno bruto en un lapso de diez años, cada sector de la sociedad tuvo tareas específicas y los medios adecuados para realizarlas. En este contexto: *a*) el proyecto educativo del gobierno Meiji fue revisado a fin de contar con la mano de obra necesaria para afrontar la industrialización acelerada; *b*) las primeras leyes e instituciones de seguridad y bienestar social fueron creadas y rápidamente extendidas hasta alcanzar su universalización.

En uno y otro terreno, la experiencia japonesa muestra que el mejoramiento del bienestar de la población es compatible con el crecimiento económico, que el gasto social dedicado al bienestar puede catalizar la inversión productiva; pero también demuestra que además de posible es absolutamente necesario mantener la continuidad en las estrategias de desarrollo.

Por lo que respecta a la sociedad mexicana, a lo largo del trabajo ha sido enunciada una serie de conclusiones temáticas; sin

embargo, no se puede dejar de señalar la necesidad de realizar algunos cambios institucionales importantes.

En materia de educación, se ha indicado la urgencia de establecer un sistema integrado y descentralizado en el que los gobiernos federal y estatales compartan plenamente las responsabilidades administrativas y financieras. Sin embargo, la corresponsabilidad no debe limitarse a un problema parcial como es el educativo, sino extenderse a todos los ámbitos de la vida social y política nacional.

En modo alguno se está reivindicando el federalismo decimonónico con esta afirmación; el centralismo de *facto* debe dejar el lugar al federalismo reconocido de *jure*, pero con plena conciencia de que el federalismo ha sido rebasado por la realidad sin haber alcanzado siquiera su máximo desarrollo como unidad político-administrativa. Esa realidad impone una reforma administrativa que tenga en cuenta los espacios político, económico y social.

Las desigualdades regionales manifiestas a lo largo del análisis no sólo de los indicadores de población o de educación sino también de los de naturaleza económica, política, nutricional, psicológica, etc., son resultado directo de los cambios sufridos durante el último medio siglo. En esos espacios, algunas de las funciones de los estados han pasado a un plano secundario, y la necesidad de organismos político-administrativos con autoridad supra estatal tiende a imponerse.

De esta manera, la integración territorial, necesaria para afrontar la nueva fase de internacionalización de la economía, puede ser acelerada y llevada a término al mismo tiempo que se renuevan las funciones de los gobiernos federal, estatal y municipal y se instauren las de los gobiernos regionales.

Sólo en este contexto político-administrativo y con la participación directa de todos los actores sociales, será posible resolver los problemas más acuciosos del desarrollo poblacional y social.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

CUADRO A-1

Japón y México: indicadores del crecimiento natural de la población (1870-1990)

	Japón				*México*			
Año	*Población total*	*Tasa de nat.***	*Tasa de mort.***	*Tasa crec. natural***	*Población total**	*Tasa de nat.***	*Tasa de mort.***	*Tasa crec. natural***
1870	36 288	36.3	31.3	5.0				
1875	37 198	36.4	31.3	5.1				
1880	38 166	33.9	28.3	5.6				
1885	39 245	33.7	28.1	5.6				
1890	40 353	34.3	27.3	7.0				
1895	41 789	36.3	27.0	9.3	12 632	30.40	31.00	(0.60)
1900	43 785	35.2	24.2	11.0	13 607	34.00	32.70	1.30
1905	46 257	37.0	25.3	11.7	14 363	34.10	32.90	1.20
1910	49 066	35.6	22.1	13.5	15 160	32.00	33.30	(1.30)
1915	52 500	33.2	22.3	10.9	14 780			
1920	55 391	35.0	23.0	12.0	14 409	31.40	25.30	6.10
1925	59 179	34.0	19.8	14.2	15 282	33.10	26.50	6.60
1930	63 872	31.8	18.1	13.7	16 553	39.40	26.60	12.80
1935	68 662	29.4	17.4	12.0	18 038	42.30	22.60	19.70
1940	71 400	30.8	16.3	14.5	19 654	44.30	23.20	21.10
1945	72 200	33.6	12.7	20.9	22 514	44.90	19.50	25.40
1950	83 200	23.7	9.4	14.3	25 791	45.50	16.20	29.30
1955	89 276	18.1	7.8	10.3	30 011	45.10	13.30	31.80
1960	93 419	17.2	7.3	9.9	34 990	44.60	11.20	33.40
1965	98 275	18.5	7.1	11.4	41 404	44.10	9.40	34.70
1970	103 720	18.8	6.9	11.9	48 993	42.10	9.60	32.50
1975		17.1	6.3	10.8	58 098	39.80	7.30	32.50
1980		13.6	6.2	7.3	66 846	35.00	6.00	28.70
1985								
1990								

* Miles de habitantes.

** Por cada 1 000 habitantes.

Fuentes: Japón: 1875-1915, estimaciones; 1920-1990, censos de población.

México: 1895 y cada decenio a partir de 1900; censos de población. Las cifras correspondientes a los años intermedios de cada decenio son estimaciones oficiales.

CUADRO A-2

Gasto del gobierno federal en educación (1925-1975)

	*Presupuesto total**	*Gasto en educación %***	*Salud %***
1925	298	7.05	1.01
1930	279	11.47	3.23
1940	610	12.30	2.62
1950	3 700	7.62	3.38
1960	20 778	9.54	3.49
1970	52 679	14.84	3.13
1975	200 491	15.52	2.54

Nota: las cifras representan millones de pesos corrientes.

* Presupuesto ordinario: excluye inversiones, erogaciones adicionales y pagos por deuda pública.

** Presupuesto ejercido en el ramo.

Fuente: Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, México, 1978.

CUADRO A-3

México: tasas de mortalidad infantil (1900-1987)

Años	*EMF*	*EMFES*
10	290	
52-56	112	
57-61	93	
62-66	84	
67-71	79	68.8
72-76	71	65.9
77-81		58.7
82-87		42.9

Fuentes: *Encuesta Mexicana de Fecundidad*; *Encuesta Mexicana de Fecundidad y Salud*.

CUADRO A-4
Población total por edad y sexo de Japón y México (1940)

	Japón			*México*		
Edad	*Total*	*Masculina*	*Femenina*	*Total*	*Masculina*	*Femenina*
Total	72 500 581	36 269 927	36 230 654	19 653 552	9 695 787	9 957 765
0-4	9 046 301	4 578 038	4 468 263	2 864 892	1 448 488	1 416 404
5-9	8 755 340	4 423 972	4 331 368	2 828 520	1 441 081	1 387 439
10-14	8 333 224	4 204	4 128 793	4 128 793	2402 733	1 246 808
15-19	7 364 511	3 694 792	3 669 719	1996 301	969 506	1 026 795
20-24	6 067 156	3 039 959	3 027 197	1 547 322	739 501	807 821
25-29	5 621 118	2 823 063	2 798 055	1 591 649	752 210	839 439
30-34	4 916 462	2 494 123	2 422 339	1 318 488	634 103	684 385
35-39	4 391 968	2 247 466	2 144 502	1 307 619	670 663	700 956
40-44	3 805 738	1 964 370	1 841 368	937 395	449 853	487 542
45-49	3 178 719	1 636 792	1 541 927	757 898	362 664	395 234
50-54	2 862 374	1 445 761	1 416 613	601 107	284 332	316 775
55-59	2 536 214	1 230 133	1 306 081	425 091	205 531	219 560
60-64	2 206 502	1 039 980	1 166 522	419 505	204 753	214 752
65-69	1 538 143	695 416	842 727	226 506	111 189	115 317
70-74	892 595	416 558	566 037	163 035	78 953	84 082
75-79	540 062	213 952	326 110	88 707	43 906	44 801
80-84	251 150	89 856	161 294	62 548	29 063	33 485
85 y más	102 046	30 827	71 219	45 502	20 513	24 989
no esp.	958	438	520	4 734	2 670	2 064

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, *Population Yearbook*.

Nota: las cifras provienen de los censos levantados el 1 de octubre de 1940, en Japón, y el 6 de marzo de 1940, en México.

CUADRO A-5

Población total por edad y sexo de Japón y México (1950)

	Japón			*México*		
Edad	*Total*	*Masculina*	*Femenina*	*Total*	*Masculina*	*Femenina*
Total	83 199 637	40 811 760	42 387 877	25 791 017	12 696 935	13 094 082
0-4	11 205 457	5 718	490	5 486 967	3 969 991	1 999 878
5-9	9 522 665	4 825 426	4 697 239	3 674 593	1 865 138	1 809 455
10-14	8 699 917	4 400 387	4 299 530	3 109 884	1 599 781	1 510 103
15-19	8 567 668	4 317 567	4 250 101	2 632 191	1 248 617	1 383 574
20-24	7 725 542	3 835 815	3 889 727	2 299 334	1 066 764	1 232 570
25-29	6 185 120	2 821 898	3 363 222	2 019 606	981 574	1 038 032
30-34	5 202 237	2 360 240	2 841 997	1 432 167	699 287	732 880
35-39	5 048 073	2 376 105	2 671 968	1 546 767	748 361	798 406
40-44	4 482 980	2 198 955	2 284 025	1 209 671	587 188	633 483
45-49	4 004 549	2 018 848	1 985 701	1 073 549	534 698	538 851
50-54	3 388	668	1 719 275	1 669 393	828 126	405 259
55-59	2 749 029	1 378 661	1 370 368	528 113	261 388	266 725
60-64	2 303 895	1 109 567	1 194 328	554 071	265 194	288 877
65-69	1 770 715	795 919	974 796	334 197	164 750	169 447
70-74	1 281 608	540 291	741 317	240 788	113 574	127 214
75-79	685 653	267 690	417 963	128 729	62 748	65 981
80-84	275 783	95 589	180 194	92 564	41 065	51 499
85 y más	95 408	28 757	66 651	69 336	30 466	38 870
no esp.	4 670	2 280	2 390	47 340	21 205	26 135

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, *Population Yearbook*, 1950.

Nota: las cifras provienen de los censos levantados el 1 de octubre de 1950, en Japón, y el 6 de junio de 1950, en México.

CUADRO A-6

Población total por edad y sexo de Japón y México (1960)

	Japón			*México*		
Edad	*Total*	*Masculina*	*Femenina*	*Total*	*Masculina*	*Femenina*
Total	93 347 200	45 819 500	47 527 700	34 809 586	17 350 656	17 458 930
0-4	7 842 400	3 995 300	3847 100	5 776 747	2936 387	2 840 360
5-9	9 219 700	4 702 000	4 517 700	5 317 044	2 705 910	2 611 134
10-14	10 961 000	5 572 400	5 388 600	4 358 316	2 234 496	2 123 820
15-19	9 257 500	4 675 500	4 583 000	3 535 265	1 738 831	1 796 434
20-24	8 286 400	4 095 000	4 191 400	2 947 072	1 404 869	1542 203
25-29	8 220 700	4 094 500	4 126 200	2 504 892	1 195 988	1 308 904
30-34	7 945 700	3 756 500	3 739 200	2 051 635	1 009 105	1 042 530
35-39	6 034 100	2 759 100	3 275 000	1 920 680	959 140	961 540
40-44	5 033 100	2 287 400	2 745 700	1 361 324	674 307	687 017
45-49	4 806 000	2 243 400	2 562 600	1 233 608	610 482	623 126
50-54	4 199 700	2 052 800	2 146 900	1 063 359	527 328	536 031
55-59	3 661 900	1 798 000	1 863 900	799 899	405 202	394 697
60-64	2 944 000	1 446 600	1 497 400	744 710	371 989	372 721
65-69	2 161 600	1 030 100	1 131 500	414 164	203 454	210 710
70-74	1 584 600	705 900	878 700	333 371	161 288	172 083
75-79	961 000	382 300	578 700	187 773	91 153	96 620
80-84	486 500	171 800	314 700	128 338	57 847	70 491
85 y más	191 300	51 900	139 400	131 389	62 880	68 509
no esp.	0	0	0	113 543	64 664	48 879

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, *Population Yearbook*, 1963.

Nota: las cifras provienen, para Japón, de una muestra equivalente a 1% del total de cuestionarios del censo levantado el 1 de octubre de 1960.

CUADRO A-7

Población total por edad y sexo de Japón y México (1970)

	Japón			*México*		
Edad	*Total*	*Masculina*	*Femenina*	*Total*	*Masculina*	*Femenina*
Total	103 720 060	50 917 784	52 802 276	48 381 547	24 142 374	24 239 173
0-4	8 805 819	4 513 316	4 292 503	8 195 020	4 164 806	4 030 214
5-9	8 159 247	4 170 955	3 988 292	7 749 609	3 947 611	3 801 998
10-14	7 858 391	4 006 290	3 852 101	6 416 796	3 281 640	3 135 156
15-19	9 063 598	4 571 502	4 492 096	5 068 558	2 498 166	2 570 392
20-24	10 660 318	5 312 991	5 347 327	4 043 847	1 935 807	2 108 040
25-29	9 089 116	4 517 248	4 571 868	3 271 090	1 580 433	1 690 657
30-34	8 372 027	4 181 687	4 190 340	2 605 076	1 289 917	1 315 159
35-39	8 206 912	4 121 574	4 085 338	2 520 271	1 239 519	1 280 752
40-44	7 339 948	3 665 821	3 75 127	1 939 668	962 683	976 985
45-49	5 877 616	2 678 682	3 198 934	1 642 350	832 461	809 889
50-54	4 805 451	2 157 091	2 648 360	1 195 940	591 681	604 259
55-59	4 424 746	2 042 055	2 382 691	1 014 981	503 058	511 923
60-64	3 725 882	1 755 397	1 970 485	921 142	452 688	468 454
65-69	2 983 879	1 399 180	1 172 155	489 997	242 849	247 148
70-74	2 133 796	961 641	1 172 155	489 997	242 849	247 148
75-79	1 268 156	531 898	736 258	253 382	119 908	133 474
80-84	649 547	241 356	408 191	181 562	81 010	100 552
85 y más	295 611	89 100	206 511	167 485	71 685	95 800
no esp.	0	0	0	0	0	0

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, *Population Yearbook*, 1963.

Nota: las cifras provienen, para Japón, de una muestra equivalente a 1% del total de cuestionarios del censo levantado el 1 de octubre de 1970.

CUADRO A-8

Población total por edad y sexo de Japón y México (1980)

	Japón			*México*		
Edad	*Total*	*Masculina*	*Femenina*	*Total*	*Masculina*	*Femenina*
Total	116 915 900	57 490 200	59 425 700	66 846 833	33 039 807	33 807 526
0-4	8 560 300	4 375 000	4 185 300	9 347 808	4 698 512	4 649 356
5-9	10 030 100	5 132 700	4 897 400	10 283 955	5 172 923	5 111 032
10-14	8 943 000	4 580 500	4 362 500	9 094 351	4 575 675	4 519 676
15-19	8 227 600	4 223 100	4 004 500	7 656 539	3 766 688	3 889 851
20-24	7 807 900	3 927 300	3 880 600	6 154 527	2 972 174	3 82 353
25-29	9 068 600	4 562 700	4 505 900	4 804 392	2 325 060	2 479 332
30-34	10 780 900	5 420 900	5 360 000	3 838 059	1 885 628	1 952 431
35-39	9 210 900	4 599 300	4 611 600	3 406 934	1 664 573	1 742 361
40-44	8 317 600	4 141 600	4 176 000	2 745 198	1 359 706	1 385 492
45-49	8 089 200	4 050 800	4 038 400	2 315 629	1 134 689	1 180 940
50-54	7 154 700	3 508 500	3 646 200	1 863 963	912 884	951 079
55-59	5 630 000	2 515 800	3 114 200.	1 465 803	732 503	733 400
60-64	4 467 300	1 951 600	2 515 700	1 115 146	541 862	573 284
65-69	3 936 900	1 727 200	2 209 700	875 698	417 298	458 400
70-74	2 993 600	1 304 900	1 688 700	704 884	339 002	365 882
75-79	2 022 800	845 200	1 177 600	480 318	228 660	251 658
80-84	1 087 700	413 900	673 800	289 366	132 494	156 872
85 y más	533 300	172 900	360 400	210 854	87 222	123 632
no esp.	53 500	36 300	17 200	193 249	92 754	100 495

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, *Population Yearbook*, 1988.

Nota: las cifras provienen de los censos levantados el 1 de octubre de 1980, en Japón, y el 4 de junio de 1980, en México.

CUADRO A-9

Japón: nivel educativo de los graduados incorporados al mercado de trabajo (1955- 1987)

Año	*Núm. graduados empleados*	*Escolaridad*		
		Secundaria	*Bachillerato*	*Superior*
1955	1 124	62.1	30.3	7.6
1960	1 264	54.1	37.9	8.0
1965	1 405	44.5	44.9	10.6
1970	1 250	21.6	58.3	20.0
1975	940	10.0	57.0	33.0
1980	1 027	6.3	54.6	39.0
1985	1 031	6.9	52.7	40.4
1987	1 050	6.0	54.4	39.6

*En miles.

Fuente: Ministry of Education, Science and Culture, *Basic Survey of Schools*, Tokio, 1988.

CUADRO A-10

Participación femenina en la fuerza de trabajo (principales países industriales, 1975-1987)

Año	*Japón*		*EEUU**	*RFA**	*Francia**	*Gran Bretaña**
	1975	*1987*				
15-19	21.7	16.6	53.2	45.0	11.8	74.3
20-24	66.2	73.6	73.1	69.8	64.2	69.6
25-34	43.2	53.6	72.1	59.4	74.0	64.7
35-44	56.9	64.5	74.3	60.4	72.0	72.9
45-54	59.8	65.2	66.9	49.9	63.7	69.8
55-59	48.8	50.8	51.9	36.5	44.6	53.5
60-64	38.0	38.5	32.9	10.4	18.0	18.2
65 y más	15.3	15.4	6.9	2.1	1.9	2.8
Promedio	45.7	48.6	55.6	40.5	45.9	50.4

*1987.

Fuente: OECD, *Labour Force Statistics*.

CUADRO A-11

Japón y México: índices de envejecimiento (1940-1980)

Población	*1940*	*1950*	*1960*	*1970*	*1980*
Japón					
Total	13.07	13.98	19.22	29.53	38.60
Masculina	10.96	11.58	16.41	25.40	31.94
Femenina	15.22	16.46	22.13	33.86	45.57
México					
Total	7.30	8.49	8.47	8.04	9.59
Masculina	6.92	7.94	8.14	7.56	8.98
Femenina	7.70	9.06	8.81	8.53	10.20

Fuente: cuadros A-4 y A-8, Apéndice estadístico.

CUADRO A-12

Japón: evolución de pensionados y desempleados

Año	*Pensionados**	*Desempleados*
1970	590	500
1975	1 000	870
1980	1 140	640
1984	1 610	865
1987	1 730	

* Miles.

Fuente: OECD, *Labour Statistics*.

CUADRO A-13

México: escolaridad promedio, general y por estados (población de 15 años y más, 1987)

Estado	*Grado*
Promedio nacional	6.17
1 Distrito Federal	8. 47
2 Nuevo León	7.58
3 Baja California	7.32
4 Coahuila	6.83
5 Baja California Sur	6.76
6 Sonora	6.73
7 Tamaulipas	6.59
8 México	6.59
9 Morelos	6.47
10 Chihuahua	6.39
11 Jalisco	6.29
12 Sinaloa	6.12
13 Colima	6.06
14 Tlaxcala	5.99
15 Aguascalientes	5.97
16 Durango	5.84
17 Yucatán	5.74
18 Campeche	5.74
19 Nayarit	5.55
20 Quintana Roo	5.41
21 Puebla	5.27
22 Veracruz	5.25
23 San Luis Potosí	5.24
24 Tabasco	5.19
25 Hidalgo	5.08
26 Michoacán	5.05
27 Querétaro	5.00
28 Guanajuato	4.89
29 Guerrero	4.75
30 Zacatecas	4.67
31 Oaxaca	4.20
32 Chiapas	3.73

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección General de Programación, Secretaría de Educación Pública, 1988; citado en Juan Prawda, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo, 1988.

CUADRO A-14
México: analfabetismo estimado (población de 15 años y más, 1987)

Estado	*Porcentaje*
Promedio nacional	8.10
1 Baja California	3.00
2 Distrito Federal	3.10
3 Chihuahua	3.60
4 Sonora	3.90
5 Nuevo León	4.30
6 Coahuila	4.50
7 Durango	4.70
8 Tamaulipas	4.80
9 Baja California Sur	5.10
10 Colima	5.10
11 México	5.30
12 Sinaloa	6.50
13 Aguascalientes	6.60
14 Zacatecas	7.00
15 Tabasco	7.10
16 Jalisco	7.20
17 Quintana Roo	7.20
18 Tlaxcala	8.40
19 Morelos	8.90
20 Querétaro	9.00
21 Campeche	9.40
22 Nayarit	9.70
23 Yucatán	9.90
24 Hidalgo	10.60
25 San Luis Potosí	11.10
26 Veracruz	11.20
27 Guanajuato	12.30
28 Michoacán	13.00
29 Puebla	14.20
30 Chiapas	16.10
31 Guerrero	16.80
32 Oaxaca	18.30

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección General de Programación, Secretaría de Educación Pública, 1988; citado en Juan Prawda, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo, 1988.

CUADRO A-15

México: reprobación en la escuela primaria (ciclo escolar, 1987-1988)

Estado	*Porcentajes*
Promedio nacional	10.50
1 Nuevo León	5.50
2 Distrito Federal	6.50
3 Morelos	7.10
4 Jalisco	7.20
5 Tlaxcala	7.60
6 Coahuila	7.70
7 Aguascalientes	8.00
8 Nayarit	8.00
9 Colima	8.40
10 Sonora	8.60
11 Baja California	8.70
12 Baja California Sur	8.90
13 Sinaloa	9.00
14 Tamaulipas	9.10
15 México	9.60
16 Chihuahua	10.20
17 Guanajuato	10.60
18 Durango	10.90
19 Querétaro	11.20
20 Veracruz	11.90
21 Zacatecas	12.20
22 Puebla	12.30
23 Campeche	12.90
24 Guerrero	12.90
25 San Luis Potosí	13.10
26 Tabasco	13.20
27 Michoacán	13.20
28 Hidalgo	13.40
29 Quintana Roo	14.40
30 Yucatán	14.60
31 Oaxaca	15.20
32 Chiapas	16.60

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección General de Programación, Secretaría de Educación Pública, 1988; citado en Juan Prawda, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo, 1988.

CUADRO A-16
México: deserción escolar en la escuela primaria (ciclo escolar 1987-1988)

Estado	*Porcentaje*
Promedio nacional	5.90
1 Distrito Federal	1.70
2 Baja California	2.10
3 Morelos	2.30
4 Aguascalientes	2.30
5 Nuevo León	2.70
6 Coahuila	2.80
7 Querétaro	3.00
8 Baja California Sur	3.20
9 Quintana Roo	3.30
10 Tlaxcala	3.80
11 Sonora	3.90
12 Hidalgo	4.10
13 Chihuahua	4.50
14 Tamaulipas	4.60
15 Nayarit	4.80
16 Durango	5.10
17 Sinaloa	5.50
18 San Luis Potosí	5.60
19 Tabasco	5.60
20 Zacatecas	5.60
21 Jalisco	5.70
22 Guanajuato	5.70
23 Colima	5.80
24 México	6.30
25 Puebla	6.90
26 Michoacán	7.70
27 Yucatán	7.90
28 Oaxaca	8.50
29 Guerrero	8.70
30 Veracruz	9.10
31 Campeche	9.50
32 Chiapas	12.40

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección General de Programación, Secretaría de Educación Pública, 1988; citado en Juan Prawda, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo, 1988.

CUADRO A-17
México: eficiencia terminal de la escuela primaria (generación 1982-1987)

Estado	*Porcentaje*
Promedio nacional	54.70
1 Distrito Federal	85. 60
2 Baja California	71.70
3 Nuevo León	71.70
4 Tlaxcala	70.20
5 Aguascalientes	68.70
6 Coahuila	66.50
7 Morelos	66.20
8 Baja California Sur	65.60
9 México	65.40
10 Tamaulipas	63.90
11 Sonora	62.80
12 Querétaro	62.70
13 Nayarit	58.80
14 Jalisco	56.40
15 Durango	56.00
16 Chihuahua	55.30
17 Sinaloa	55.00
18 Colima	54.90
19 Guanajuato	54.90
20 San Luis Potosí	53.40
21 Hidalgo	53.20
22 Quintana Roo	53.10
23 Zacatecas	53.00
24 Puebla	51.60
25 Tabasco	48.10
26 Campeche	44.90
27 Veracruz	43.10
28 Michoacán	42.80,
29 Guerrero	41.40
30 Yucatán	41.10
31 Oaxaca	40.20
32 Chiapas	28.50

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección General de Programación, Secretaría de Educación Pública, 1988; citado en Juan Prawda, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo, 1988.

CUADRO A-18

México: absorción de egresados de primaria en secundaria (ciclo 1987-1988)

Estado	*Porcentaje*
Promedio nacional	83.00
1 Distrito Federal	109.70
2 Sonora	94.90
3 Baja California	94.70
4 Quintana Roo	94.40
5 Baja California Sur	94.30
6 San Luis Potosí	92.60
7 Morelos	92.10
8 Colima	91.90
9 Nuevo León	91.80
10 Yucatán	88.20
11 Tlaxcala	88.00
12 Sinaloa	87.50
13 Coahuila	86.80
14 Nayarit	85.60
15 Tamaulipas	84.50
16 Aguascalientes	81.70
17 México	81.70
18 Tabasco	81.50
19 Campeche	81.40
20 Hidalgo	80.00
21 Veracruz	79.20
22 Durango	78.90
23 Puebla	76.30
24 Jalisco	75.40
25 Chihuahua	74.90
26 Guerrero	73.90
27 Chiapas	73.30
28 Querétaro	72.50
29 Michoacán	70.60
30 Zacatecas	69.40
31 Guanajuato	67.80
32 Oaxaca	65.10

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección General de Programación, Secretaría de Educación Pública, 1988; citado en Juan Prawda, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo, 1988.

CUADRO A-19

México: deserción en la escuela secundaria (ciclo 1987-1988)

Estado	*Porcentaje*
Promedio nacional	6.17
1 Nuevo León	5.70
2 Veracruz	5.80
3 Tlaxcala	6.70
4 Aguascalientes	7.20
5 Morelos	7.70
6 Baja California Sur	7.37
7 Tabasco	7.80
8 México	8.00
9 Querétaro	8.10
10 Puebla	8.20
11 Yucatán	8.30
12 Quintana Roo	8.50
13 Tamaulipas	8.60
14 Chihuahua	8.60
15 Jalisco	8.70
16 Hidalgo	8.70
17 Coahuila	8.80
18 Colima	9.00
19 Sinaloa	9.00
20 Nayarit	9.00
21 Distrito Federal	9.10
22 Campeche	9.30
23 Sonora	9.60
24 Oaxaca	10.30
25 Chiapas	10.40
26 Guerrero	10.50
27 Baja California	10.70
28 Guanajuato	10.90
29 San Luis Potosí	11.30
30 Zacatecas	11.40
31 Durango	11.50
32 Michoacán	12.70

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección General de Programación, Secretaría de Educación Pública, 1988; citado en Juan Prawda, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo, 1988.

CUADRO A-20

México: absorción de egresados de secundaria en escuelas de nivel medio superior (1987-1988)

Estado	*Porcentaje*
Promedio nacional	77.10
1 Sinaloa	115.40
2 Nuevo León	99.80
3 Distrito Federal	95.60
4 Baja California Sur	93.20
5 Baja California	88.70
6 Campeche	87.30
7 Sonora	85.60
8 Chihuahua	84.60
9 Querétaro	82.80
10 Nayarit	82.00
11 Tlaxcala	81.60
12 Tabasco	81.50
13 Aguascalientes	81.00
14 Yucatán	77.40
15 Coahuila	76.90
16 Jalisco	76.90
17 Colima	76.80
18 Puebla	76.50
19 Durango	76.50
20 Quintana Roo	76.50
21 Guerrero	73.20
22 Tamaulipas	72.00
23 Michoacán	71.40
24 Veracruz	70.20
25 Oaxaca	68.10
26 Morelos	65.70
27 Chiapas	62.60
28 Guanajuato	62.30
29 Hidalgo	59.70
30 Zacatecas	58.80
31 México	56.20
32 San Luis Potosí	52.00

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección General de Programación, Secretaría de Educación Pública, 1988; citado en Juan Prawda, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo, 1988.

BIBLIOGRAFÍA

Amaya, Tadashi, *Recent Trends in Human Resource Development*, Tokio, The Japan Institute of Labor (Japanese Industrial Relations Series núm. 17), 1990.

Benítez Zenteno, Raúl, "La conferencia internacional de población, México, agosto 1984", *Demografía y Economía*, vol. XVIII, núm. 4, El Colegio de México, 1984.

Business Intercommunications Inc., *White Paper on Japanese Economy*, Tokio, varios años.

Cabrera, Gustavo A., "México: política demográfica sobre migración interna", *Demografía y Economía*, vol. XVI, núm. 3, El Colegio de México, 1982.

Camposortega, Sergio, "La mortalidad en los años ochenta", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LII, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1990, pp. 63-100.

Fukutake, Tadashi, *The Japanese Social Structure*, Tokio, University of Tokyo Press, 1989.

Garza Villarreal, Gustavo, *Atlas de la ciudad de México*, México, El Colegio de México-DDF, 1987.

——, "El carácter metropolitano de la urbanización en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 5, núm. 1, El Colegio de México, 1990, pp. 37-60.

Henry, Louis, "La fecondité naturelle: observation, théorie, résultats", *Population*, núm. 4, 1961.

Hiraishi, Nagahisa, *Social Security*, Tokio, The Japan Institute of Labor (Japan Industrial Relations Series núm. 5), 1987.

Hosaka, Tetsuya and Yasuhiko Yamasaki, *Social Security in Japan*, Foreign Press Center (About Japan Series núm. 17), Tokio, 1988

——, Inagami, Takeshi, *Japanese Workplace Industrial Relations*, Tokio, The Japan Institute of Labor (Japan Industrial Relations Series núm. 14), 1988.

The Japan Institute of Labor, *Employment and Employment Policy*, Tokio, The Japan Institut of Labor (Japanese Industrial Relations Series núm. 1), 1988.

Juárez, Fátima, Julieta Quilodrán y Ma. Eugenia Zavala de Cosío, "De una fecundidad natural a una controlada, México 1950-1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 4, núm. 1, El Colegio de México, 1989, pp. 5-52.

Kumate, Jesús y Guillermo Soberón, *Salud para todos, ¿utopía o realidad?* México, El Colegio de México, 1979.

Kuroda, Toshio, *Japan's Changing Population Structure*, Tokio, Ministry of Foreign Affairs, 1973.

Long Term Outlook Commitee, Economic Council, Economic Planning Agency, *Japan in the Year 2000, Preparing Japan for an Age of Internationalization, the Aging Society and Maturity*, Tokio, The Japan Times, 1983.

Lozoya, Jorge A. y Víctor R. Palma, *Japón, 1946-1990, el camino a la opulencia*, México, Insituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, 1990.

Management and Coordination Agency, *Labor Force Survey, Special Survey*, Tokio, 1986.

Marx, Karl, *Crítica al Programa del Partido Socialdemócrata Alemán*, en Karl Marx y Friedrich Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Progreso, 1971.

Ministry of Education, Science and Culture, *Education in Japan, 1989 (A Graphic Presentation)*, Tokio, 1989.

——, *Basic Survey of Schools*, Tokio, 1988.

——, *Ministry of Education Surveys*, Tokio, 1986.

Ministry of Labor, *Survey on Changes in the Socioeconomic Climate and Japanese Employment Practices*, Tokio, 1986.

——, *Basic Surveys on the Wage Structure*, Tokio, 1987.

——, *White Paper on Labor, 1988*, Tokio, 1988.

——, *Survey of Employment Management*, Tokio, 1989.

Miró, Carmen, "Política de población: ¿qué?, ¿por qué?, ¿para qué?, ¿cómo?", en *Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, vol. 2, México, 1970.

Negrete, Ma. Eugenia y Héctor Salazar, "Dinámica del crecimiento de la población de la ciudad de México (1900-1980)", en Gustavo Garza Villarreal (ed.), *Atlas de la ciudad de México*, El Colegio de México-DDF, 1986.

——, "Zonas metropolitanas en México, 1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, 1986.

OCDE, *Social Expenditure 1960-1990, Problems of Growth and Control*, París, 1985.

Ogawa, Naohiro y Daniel B. Suits, *Lessons on Population and Economic Change from the Japanese Meiji Experience*, Tokio, Nihon University, Population Research Institute, s. f.

Okasaki, Yoichi, "Social Factors Behind the Aging of Society", en Okasaki, Yoichi *et al.*, *Responding to the Needs of an Aging Society*, Tokio, Foreign Press Center, 1990.

Okasaki, Ayanori, *Histoire du Japon: l'économie et la population*, París, Institut National d'Études Démographiques, Presses Universitaires de France (Serie Travaux et Documents núm. 32), 1958.

Omran, A. R., "The Epidemiologic Transition: A Theory of the Epidemiology of Population Change", *Milbank Mem. Fund Quarterly*, núm. 49, 1971.

Organización de las Naciones Unidas, *The Aging of Populations and Its Economic and Social Implications*, Nueva York (Population Studies núm. 26), 1956.

Palma Cabrera, Yolanda *et al.*, "Dinámica del uso de métodos anticonceptivos en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LII, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1990, pp. 51-80.

——, "Discurso pronunciado ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 11 de febrero de 1991. Subdirectora de Estudios en Salud de la SSA", *La Jornada*, 12 de febrero de 1991.

Partida Bush, Virgilio, "Natalidad y mortalidad en la ciudad de México (1950-1980), en Gustavo Garza Villarreal (ed.), *Atlas de la ciudad de México*, México, El Colegio de México-DDF, 1987.

——, "El proceso de migración en la ciudad de México", en Gustavo Garza Villarreal (ed.), *Atlas de la ciudad de México*, México, El Colegio de México-DDF, 1987.

Prawda, Juan, *Logros, inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano*, México, Grijalbo, 1988.

Quilodrán, Julieta, "La nupcialidad en áreas rurales de México", *Demografía y Economía*, vol. XIII, núm. 3, 1979.

——, "Tablas de nupcialidad para México", *Demografía y Economía*, vol. XIV, núm. 1, 1980.

——, "Algunas características de la fecundidad rural en México", *Demografía y Economía*, vol. XIV, núm. 4, 1980.

Riallin, Jean Louis, *Économie et population au Japon*, París, Éditions Génin, 1952.

Rivapalacio, Vicente (coord.), *México a través de los siglos*, vol. XI, México, Cumbre, 1987.

Ruiz Chiappeto, Crescencio y Ana Ma. Tepichin, "Preeminencia de la ciudad de México (1940-1980)", en Gustavo Garza Villarreal (ed.), *Atlas de la ciudad de México*, México, El Colegio de México-DDF, 1987.

Sasajima, Yoshio, *Labor in Japan*, Tokio, Foreign Press Center (About Japan Series núm. 9), 1988.

Tokutake, Yasushi, *Education in Japan*, Tokio, Foreign Press Center (About Japan Series núm. 8), 1988.

Unikel, Luis *et al.*, *La urbanización en México, diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México, 1976.

Uribe, Manuel y Rafael A. Caso, "Procesos migratorios interestatales, el caso de México", *Demografía y Economía*, vol. XIII, núm. 2, 1979.

Urquidi, Víctor L., "La 'Declaración de México' en la Conferencia Internacional de Población, 1984", *Demografía y Economía*, vol. XVIII, núm. 4, 1984.

Winnie, William, "Componentes del crecimiento y redistribución de la población mexicana: implicaciones de los resultados preliminares del censo de 1980", *Demografía y Economía*, vol. XV, núm. 3, 1981.

Zavala de Cosío, Ma. Eugenia, "Políticas de población en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LII, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1990, pp. 15-32.

Población y políticas sociales en Japón y México se terminó de imprimir en marzo de 1996 en los talleres de Reproducciones y Materiales, S.A. de C. V., Presidentes 189, col. Portales, 03300 México, D. F. Se tiraron 1000 ejemplares más sobrantes para reposición. Tipografía y formación a cargo del Programa de Autoedición de El Colegio de México. Cuidó la edición el Departamento de Publicaciones.

Centro de Estudios
de Asia y África

La extensa bibliografía relativa a las economías exitosas de Asia suele tratar con descuido el principal factor productivo: la población. Con el afán de ir más allá de esa tendencia, el trabajo *Población y políticas sociales en Japón y México, 1870-1990* pone de realce algunas de las múltiples dimensiones de la relación entre recursos humanos y desarrollo económico.

El texto está organizado en torno a la idea de que los procesos sociales no son aleatorios, sino determinados por el contexto socioeconómico. Éste determinaría, por una parte, la posibilidad de que los procesos sigan una tendencia definida; pero, por la otra, la realización de esa posibilidad depende única y exclusivamente de los individuos considerados en forma aislada o colectiva. Así, la relación entre la percepción del entorno social y las decisiones individuales y colectivas se establece gracias a la mediación de un proceso de racionalización ejecutado por cada individuo.

En este marco, las funciones de los individuos y de las autoridades públicas han tenido una importancia de primer orden para la consecución de los objetivos de dos proyectos de nación tan disímbolos como los de Japón y México. Contrastando las experiencias de ambos países, el autor busca extraer lecciones útiles para un México necesitado de nuevas respuestas para sus viejos problemas.

ISBN-968-12-0675-4

EL COLEGIO DE MÉXICO