

Descentralización y participación ciudadana en la política de población*

Raúl Benítez Zenteno

*Instituto de Investigaciones Sociales/
Universidad Nacional Autónoma de México*

A principios de los años sesenta, cuando la modernización del país estaba en pleno proceso y como resultado de los primeros llamados de atención sobre los elevados ritmos de crecimiento de la población en los países subdesarrollados, surgió la actividad profesional de investigación demográfica. México fue uno de los países que con mayor rapidez logró un desarrollo institucional para la investigación científica y la formación de analistas, los cuales constituyen un grupo insuficiente aún de estudiosos de la población.

Por su parte, la política de población ha dado frutos nada despreciables. Entre sus logros pueden señalarse: la consideración de que los procesos de cambio demográfico pueden y deben orientarse en la búsqueda de un mayor bienestar; se profundiza cada vez más en el análisis demográfico formal; se ha logrado cercanía con áreas de acción clave, como es el caso de la salud; se fortalece la inclusión de contenidos de educación en población en los libros de texto, además de programas dirigidos a jóvenes y adultos, varones y mujeres; se orientan acciones de carácter integral en cinco de las entidades más atrasadas; se tiene mayor claridad sobre los problemas de desigualdad entre los géneros y sobre los requerimientos de conceptos como el de desarrollo sustentable y medio ambiente; se han dado avances en la descentralización de las políticas de población, y, lo más importante, es que se ha logrado disminuir drásticamente la proporción de población que desea un número indeterminado de hijos. A su vez se han creado bases de datos con referencia geo-estadística, se actualizan las proyecciones demográficas y se llevan a cabo nuevas encuestas nacionales, además de la

*Ponencia presentada en el Foro Nacional de Dimensión Poblacional en la Planeación Estatal, organizado por la Comisión de Población y Desarrollo de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados el 18 de mayo de 1998. Salón Verde del Palacio Legislativo de San Lázaro, Mesa 3.

consideración de las corrientes migratorias internas e internacionales, cuyo creciente flujo refleja las insuficiencias nacionales y los efectos de la globalización.

Al considerar los resultados logrados, es evidente que el mayor éxito se da en los esfuerzos en la anticoncepción, como parte de la planificación familiar y, recientemente, como parte de la llamada salud reproductiva. No obstante, la evaluación profunda de las acciones orientadas a modificar las tendencias demográficas y sus resultados es totalmente insuficiente. Las metas establecidas no pudieron cumplirse, en parte por la considerable reducción del gasto público en los aspectos sociales del desarrollo; pero también por la insuficiencia de políticas que han privilegiado la reducción del ritmo de crecimiento demográfico y han desatendido los problemas de los sectores tradicionalmente segregados, como la población rural, la indígena y la marginal en las grandes ciudades. La atención que ahora se brinda no contempla la recreación de procesos productivos generadores de ingreso, ni la recuperación de la dignidad humana perdida en la miseria.

La crisis económica se ha agudizado, sobre todo para las grandes mayorías. En el campo y en la población indígena hay miseria. Se ha desplomado la producción de alimentos y las nuevas generaciones están marcadas con el estigma de la desnutrición. El ajuste de la economía ha deteriorado las condiciones de vida de la población y en el mercado de trabajo hay pérdida de dinamismo en la creación de empleo y reducción de la retribución del trabajo.

Los gastos sociales se han reducido, incluso los que corresponden a seguridad social, como parte del proceso que busca restaurar la economía y no tuvieron un carácter compensatorio. Sin incrementos reales en salud y educación se afectan las posibilidades de lograr los niveles necesarios de atención a la población, o bien aumentar los niveles de escolaridad y retención escolar sustantivamente, incorporando por esta vía la extensión de la planificación familiar, dada la conocida y fuerte relación positiva entre el nivel educativo y el uso de métodos anticonceptivos.

Por otra parte, la descentralización y la democracia se plantean como demandas actuales en ascenso, con implicaciones culturales, que en la provincia constituyen una labor incipiente y en donde una de las tareas iniciales es el poder independizar la cultura de condicionamientos políticos y religiosos. Las afirmaciones regionales, que se expresan también en la arena electoral, tienden al rechazo del centralismo ejercido desde las esferas federales.

Las tesis economicistas que justifican la privatización son válidas frente a la gran ineficiencia y corrupción imperantes en las empresas manejadas por el

Estado. No obstante, la privatización de cualquier bien público puede significar un retraso social considerable y una racionalidad éticamente insostenible, en la medida en que limiten los beneficios de la educación, la salud, la seguridad social, la planificación familiar, los programas orientados a influir directamente en la obtención de vivienda o en la atención a la infancia, entre otros. La orientación debe ser hacia la eliminación de los factores que han hecho ineficientes a las instituciones responsables, es decir, a la recomposición de la sociedad más que a la racionalización del mercado como ubicación de recursos.

El desarrollo del país no debe fincar en el aspecto funcional de la racionalidad, que puede llevar a lo moderno pero no a la modernización: al predominio de un sistema central de poder que no logre crear una tradición cultural en la construcción del individuo. Por ahora, la búsqueda se ha estancado en la idea del hombre solamente racional pero no creativo, es decir, que tenga la capacidad de pensar la economía dentro de un proceso nacional de modernización que disminuya las distancias sociales. No logra comprenderse con cabalidad que si se plantea al mercado como la expresión del pacto social, esto exige la apertura a la crítica y a la participación social.

En el desarrollo de una cultura demográfica moderna que trasmita a la población las pautas de cambio demográfico actual y su relación con la vida individual, sexual, familiar, de comunidad y de barrio, así como regional, nacional y mundial, el conocimiento básico que aporta la investigación multidisciplinaria sobre población forma parte sustantiva de este proceso. Por ahora los recursos destinados a la investigación científica, y en particular en ciencias sociales, son totalmente insuficientes y nos colocan en este rubro a la zaga entre los países pobres.

Debe asumirse la responsabilidad de posibles nuevos retrasos en los programas que se derivan de las políticas de población, sobre todo en los temas de redistribución demográfica, el medio ambiente y la salud; la consideración de la familia como unidad de análisis y objeto del desarrollo; plantear desde ahora las consecuencias del envejecimiento demográfico en íntima relación con el fortalecimiento de los sistemas de salud; la búsqueda de una descentralización real de la acción sobre los factores demográficos; incidir en los sistemas educativos formales e informales incorporando los contenidos necesarios de educación en población; actuar de acuerdo a nuestra riqueza étnica y cultural, y establecer formas de comunicación modernas y efectivas en la conformación de una cultura demográfica.

La descentralización de la política de población se busca a través de los consejos estatales de población (COESPOS), creados en 1985 para cada uno de los estados. No obstante, el lento avance en ese terreno se debe, en parte, a que no queda clara la idea central de descentralización de la política y no hay señalamientos sobre los instrumentos de programación y administración. Los consejos estatales tienen una capacidad técnica limitada y su ubicación y funciones en la estructura político-administrativa de los estados es muy variable, y, por otra parte, su relación con organismos no gubernamentales (ONG) es irregular e indefinida.

La política de población tiene dos elementos que la orientan en la búsqueda de un mayor bienestar: los derechos humanos y las necesidades de la población, y el enlace entre los derechos humanos y la libertad. En un desglose mínimo, lo anterior plantea la exigencia del reconocimiento de la calidad de persona jurídica, es decir, de personas en el ámbito jurídico-político y, en otro nivel, el de la libertad de la intimidad o la autonomía personal en donde se da la zona de reserva de la privacidad. Cada derecho personal para el goce y ejercicio de los derechos humanos se da en la comunidad política, con su clara equivalencia de libertad jurídica que especifica el derecho: el derecho al trabajo, de libertad religiosa, de asociación, de expresión, de tránsito, libertad en las decisiones sobre el propio cuerpo. No hay derecho personal que no pueda expresarse como una libertad personal, lo que nos lleva de inmediato a considerar la "ataduras" de la libertad frente a la igualdad, o dicho en términos sociales, frente a la distribución igualitaria de la libertad. En este sentido, el objetivo central de la política de población es acrecentar el ejercicio de la libertad y los derechos de los menos favorecidos; de quienes están en condiciones de marginalidad, de pobreza; de los que tienen limitaciones sustantivas para el ejercicio de sus libertades: de trabajo, de educación de sus hijos, de salud, de vivienda para el núcleo familiar. Cuando hay tantos que no están en el disfrute de sus derechos, que no pueden ejercer su libertad, los derechos están estrangulados y los derechos formales no son libertades reales.

A su vez, imaginar el futuro desde una perspectiva demográfica implica, dada la situación de "shock" económico, político y social en que nos encontramos, enfrentar al proceso de modernización sin modernidad para las grandes mayorías cada vez más pobres, construyendo hipótesis sobre los posibles cambios en los factores sociales y económicos que influyen articulada e íntimamente en el comportamiento demográfico, además de la cobertura posible del control de la reproducción.

En este sentido se debe ser muy claro: en la búsqueda de un menor crecimiento demográfico se puede correr el gran riesgo de traslapar etapas de la transición demográfica, disminuyendo la fecundidad mediante campañas intensivas de uso de anticonceptivos, lograr reducciones mínimas de la mortalidad por falta de atención en salud y mantener las condiciones de pobreza y pobreza extrema actuales por falta de empleo, con lo que se refuerza la emigración, sobre todo de la población joven. Todo ello significa el sacrificio programado de generaciones y, en pocos lustros, tener poblaciones envejecidas y pobres, sin expectativas mínimas de desarrollo. La toma de decisiones sobre un menor número de hijos corresponde a condiciones aceptables de salud, educación y empleo, que constituyen los factores mínimos que deben propiciarse y forman parte, precisamente, del objetivo de bienestar de las políticas de población.

La política de población encontró sus límites en: a) la discusión política de los grandes problemas nacionales y b) en la difícil concertación entre los "cotos" en que se divide la acción ministerial, que impiden el funcionamiento de organismos que tienen que ser interministeriales y operar en los niveles federal, estatal y municipal. La consideración de lo demográfico pasó a un segundo nivel en las agendas políticas mundiales y nacional, puesto que el modelo de desarrollo posterga el beneficio social a extremos inaceptables, y bajo la falacia del libre mercado -noción del siglo XIX- fracasan los planteamientos de solidaridad en el desarrollo mundial. Con un poder creciente de las grandes trasnacionales y de los países neo-imperiales, que mantienen bien protegidos a sus productores y a una buena cantidad de rubros de intercambio comercial.

En nuestro país, los avances de la lucha democrática harán posible la discusión del programa económico gubernamental, sus principios y alcances. Ahí debe ubicarse la política de población como una de las grandes prioridades de la acción pública, como le corresponde (y le correspondió en los años setenta), ya que los rubros demográficos constituyen por sí mismos factores en los que se manifiestan las desigualdades sociales, de género, étnicas; la compleja interrelación de los seres humanos y su medio ambiente; los requerimientos de educación, salud, alimentación, vivienda y, sobre todo, empleo e ingreso a los miembros de los hogares, entre otros.

En la transformación de las políticas de población hacia un bienestar social sustentable, y frente a una sociedad ávida de participación democrática, resulta fundamental la confrontación sobre las implicaciones del modelo económico predominante en su carácter global y en sus especificidades nacionales. Por otra parte, es necesario establecer los parámetros éticos de la acción pública y de los

derechos y responsabilidades individuales frente al desempleo, como consecuencia de una economía cada vez más globalizada que genera mayor desigualdad de oportunidades y generaciones de población marginal sacrificadas.