

Veinte años de política de población en México

Gerónimo Martínez García

1. Marco introductorio

La actual política de población de México obedece al reconocimiento de que muchos de los problemas del país tienen ingredientes demográficos. De éstos, los principales son: la natalidad elevada y los movimientos migratorios internos registrados desde los años sesenta. La primera -al combinarse con la baja de mortalidad- produjo un crecimiento poblacional acelerado; los segundos generaron, en buena parte, el preocupante sistema urbano nacional. Los dos hechos -se concluye- han actuado en contra del bienestar de los mexicanos.

Consecuentemente, la acción pública en la materia se propone =preponderantemente= regular y estabilizar el crecimiento de la población y distribuirla mejor, con el objetivo de elevar las condiciones de vida de los nacionales.

Estos propósitos suponen que se puede actuar sobre los fenómenos demográ-

ficos y modificar su comportamiento; que el gobierno tiene el derecho de hacerlo; que la política de población es un instrumento de bienestar colectivo; y que todos deben participar en su ejecución.

Puede agregarse que dicha política proclama una decidida vocación humanitaria: declara el respeto a los derechos humanos y a los valores culturales de la gente, y es rica en referencias reivindicatorias sobre la mujer, la familia y los grupos marginados; igualmente frecuentes son las menciones a la solidaridad entre los sexos, a la libertad para decidir sobre la procreación y la ubicación del domicilio, y a la igualdad de derechos, sobre todo entre las mujeres y los varones.

La política de población tiene un claro sustento jurídico: el artículo 4o constitucional, la Ley General de Población y el reglamento de ésta. Las dos últimas -entre otros asuntos- definen las responsabilidades institucionales en la materia:

Secretario de
Educación
Pública y
Cultura de
Sinaloa

a) Un órgano colegiado -El Consejo Nacional de Población- tendrá a su cargo la planeación demográfica del país;

b) Las dependencias del ejecutivo federal y las entidades del sector público - en el marco de las atribuciones que les confieren las leyes- formularán las actividades y asignarán los recursos necesarios para aplicar los programas formulados por el Consejo; y,

c) La Secretaría de Gobernación definirá las normas y las iniciativas de conjunto y coordinará los programas en la materia.

2. Operación

El campo de la política de población de México es amplio. Abarca los siguientes temas: distribución geográfica de la población, inmigración y emigración, mortalidad, grupos marginados y minoritarios, dispersión demográfica y la creación de poblados, crecimiento poblacional, situación de la mujer y crecimiento de centros urbanos.

Los programas poblacionales de los últimos 20 años han cubierto prácticamente todos esos campos. Las principales líneas programáticas han sido las siguientes:

a) Planificación familiar, con tres objetivos complementarios: proveer medios para proteger la salud de las mujeres, coadyuvar a hacer efectivo el derecho a decidir sobre el nú-

mero y espaciamiento de los hijos y propiciar la disminución del crecimiento demográfico. Los servicios médicos de salud y orientaciones educativas diversas han sido los ejes principales de trabajo en este campo.

b) Distribución de la población, con un objetivo: lograr un sistema de asentamientos humanos congruente con la disponibilidad, uso y conservación de los recursos naturales. Se ha recomendado acudir al poder orientador de los flujos migratorios de la inversión pública y privada. Para este propósito se han ensayado algunos programas de desarrollo regional como el de puertos industriales, el de polos de desarrollo y el de impulso a ciudades intermedias.

c) Educación en población, encaminada a hacer conciencia social sobre los fenómenos demográficos y sus consecuencias. La radio, la televisión y la imprenta han acogido una amplia variedad de instrumentos difusores de información tales como radionovelas, telenovelas, entrevistas, encuentros, comentarios, spots, carteles, revistas y libros.

d) Condición de la mujer, con la intención de propiciar su revaloración social y despejar

de obstáculos su incorporación a la educación, la cultura, el trabajo, la política; en otras palabras, para facilitar su participación en todos los campos de realización humana.

e) Estudios de población, con dos propósitos: aumentar el conocimiento sistemático sobre los diversos hechos demográficos que ocurren en el país y propiciar el uso de la información obtenida en la formulación de programas de desarrollo. Se han cubierto, principalmente, las siguientes áreas: fecundidad, mortalidad, migración interna e internacional, dinámica escolar, población ocupada y distribución poblacional. Estos estudios encuentran expresión física en bancos de datos y en publicaciones diversas.

f) Descentralización de la política de población, con dos pretensiones: propiciar la participación de la sociedad y de las autoridades estatales y municipales en la solución de los problemas demográficos y adecuar los programas de población a las características de cada entidad federativa. Para ello, se ha promovido la creación de consejos estatales de población y el establecimiento de subcomités de población en los comités estatales para la

planeación del desarrollo.

En su conjunto, los programas de población surgidos desde 1974 muestran los siguientes rasgos: no son un fin en sí mismos, sino un medio para lograr el bienestar del individuo y la sociedad; los programas de planificación familiar son indicativos y no debe identificárseles con el control de la natalidad; procuran la coordinación interinstitucional y propician la participación de los particulares; conceden gran valor a la concientización social, de ahí la importancia que otorgan a la información y a la educación; no se realizan a través de campañas, sino de programas permanentes, se adecuan a las características de los grupos poblacionales y de las regiones donde se aplican y acuden a todos los medios que pueden coadyuvar al éxito de los mismos.

3. Resultados

Los resultados obtenidos con los programas de población trazan una gráfica

"...En ningún programa de desarrollo económico o social (al menos los que hemos conocido) hay objetivos explícitos de naturaleza demográfica, lo que habla de la insuficiente penetración que han logrado el discurso y el mandato de incluir al elemento demográfico en la planeación del desarrollo..."

de altibajos: altos en algunas áreas, como la planificación familiar, y bajos en otras, como es el caso de los programas diseñados para recomponer el sistema urbano del país y los flujos migratorios que lo alimentan. Estos son los resultados más conspicuos:

- a) Conciencia social creciente sobre la naturaleza de los fenómenos demográficos y sus diversas consecuencias.
- b) Revaloración de la mujer, lo que se aprecia en la matrícula escolar, que es amplia en todos los niveles, y en el mercado ocupacional, que cada vez incorpora más personal femenino en una extensa gama de actividades productivas.
- c) Creciente aceptación de la planificación familiar y de la metodología anticonceptiva disponible.
- d) Reducción de la natalidad y del crecimiento demográfico, aunque el efecto sea más apreciable en el medio urbano.
- e) Continuidad institucional de la política y los programas de población.
- f) Aumento en la amplitud y en la profundidad del conocimiento sobre los hechos demográficos del país.
- g) Incremento en el número de especialistas en los diversos campos que abarca la política de población.
- h) Participación creciente de

los gobiernos estatales en la ejecución de los programas poblacionales.

i) Disponibilidad en aumento para incluir las variables demográficas en los programas de desarrollo.

4. Problemática actual

A pesar de lo anterior, el diseño y la operación de la política de población presentan aún muchas deficiencias; he aquí algunas:

- a) Los enunciados teóricos sobre la materia son insuficientes para orientar acciones prácticas, sobre todo en algunos campos, como el llamado integración de la política de población en la planeación del desarrollo. Tal situación ha conducido a que hayamos aprendido a hacer política de población sobre la marcha y a que muchas de las acciones propuestas hayan quedado en proposiciones inviables. Esto último se observa en recomendaciones programáticas que muestran incongruencia entre los diagnósticos y las proposiciones; entre objetivos y estrategias.
- b) En ningún programa de desarrollo económico o social -al menos los que hemos conocido- hay objetivos explícitos de

naturaleza demográfica, lo que habla de la insuficiente penetración que han logrado el discurso y el mandato de incluir al elemento demográfico en la planeación del desarrollo. Dicho de manera resumida: se ha avanzado más en el aspecto declarativo y propositivo, que en el operativo.

c) Existe la sospecha de que algunas grandes decisiones en materia de inversiones se han tomado al margen de consideraciones rigurosas de orden demográfico, y que se adoptaron a sabiendas de que -de algún modo- interferirían en la consecución de algún objetivo demográfico de importancia cardinal.

d) La diferencia de enfoques y de estrategias, y la descoordinación de acciones entre las dependencias y entidades gubernamentales retarda "y entorpece" la ejecución de programas en esta materia. Esto sucede sobre todo cuando se llega al terreno de los hechos: surgen entonces la descoordinación, el disimulo, la omisión y, frecuentemente, el rechazo abierto.

e) Dicho de otra manera: el creciente grado de concientización sobre los fenómenos demográficos y sus consecuencias no ha llegado



al grado de impulsar acciones importantes de gobierno de franco corte demográfico, con excepción de las de planificación familiar. Las previsiones, en todo caso, siguen siendo las tradicionales: creación de empleos, necesidades de vivienda, pero nunca enmarcadas en una concepción demográfica integral de mediano y largo plazos.

f) Dicho estado de cosas se manifiesta también en los presupuestos públicos: la cuantía de recursos destinados a realizar programas y alcanzar objetivos explícitos de orden demográfico es modesta; el compromiso declarativo no se concreta en asignaciones presupuestales de importancia.

5. Reflexiones propositivas

La política de población de México es correcta; es la que el país requiere, toda vez que delimita claramente los principales problemas demográficos del país y se propone resolverlos; por esa razón y ante el hecho de que aún queda mucho por hacer, es que debe impulsársele con brío renovado. Para ello, conviene meditar sobre los siguientes puntos:

- a) Debe hacerse un examen riguroso de lo realizado durante los últimos 20 años y expresarlo en un cuerpo teórico de política poblacional.
- b) Igualmente, debe analizarse lo que no se ha hecho y formular un cuerpo de hipótesis explicativas sobre el porqué no se ha avanzado en algunos campos particulares.
- c) En planificación familiar hay que apretar el paso. Se requiere de acciones específicas para el medio rural y urbano marginado que reviertan

los aún elevados índices de fecundidad. Esas acciones deben atender a la salud materno infantil y sustentarse en amplios programas educativos y en servicios médicos eficientes en la regulación de los embarazos.

d) Debe trabajarse decididamente en un verdadero programa nacional de distribución poblacional. Aquí la efectiva coordinación de acciones públicas y privadas debe conducir, en el largo plazo, a un nuevo sistema de ciudades de México, acorde con la localización de los recursos del país y con las exigencias de una distribución equitativa de las posibilidades de desarrollo individual y social.

e) Hay que reforzar por diversos medios, sobre todo de naturaleza política y financiera, la función coordinadora del Consejo Nacional de Población. En su seno, deben formularse los programas de población, desde ahí deben coordinarse, y sus miembros, apoyados por su Secretaría General, deben hacer, sistemáticamente, la evaluación de las acciones emprendidas y acordar y dictar las medidas que ésta aconseje.

f) Debe intensificarse la participación efectiva de los go-

"...La política de población es ante todo un instrumento de bienestar, como deben ser todas las acciones públicas. Sólo que ésta nos atañe más directamente que ninguna otra, pues su objeto somos nosotros mismos..."

biernos estatales y municipales en la aplicación de los programas poblacionales. Si es en las microregiones del país donde los fenómenos poblacionales toman cuerpo, es en ellas donde la política de población debe adquirir su carta de naturaleza más sentida.

g) Debe formularse una metodología que permita incorporar el criterio demográfico en las acciones programáticas gubernamentales, y debe demandarse, con el carácter de obligatoriedad, que las instituciones y dependencias públicas cuyas funciones sean propicias para lograr los objetivos y metas de la política poblacional determinen explícitamente el impacto demográfico de las acciones que emprendan.

h) Debe intensificarse la acción concientizadora sobre la responsabilidad individual y de pareja en la procreación tanto frente a la descendencia como ante la sociedad. La paternidad y la maternidad implican un intransferible compromiso de proporcionar a los hijos satisfactorios y oportunidades para un desarrollo sano en todos los órdenes; un exce-

so de hijos puede impedir al individuo y a la pareja cumplir con esa responsabilidad; de ahí que, en una decisión consciente, deban limitar la procreación al nivel de sus capacidades de atención a la prole. Este acto de responsabilidad con la descendencia debe tener también un significado social: se debe ser solidario con la comunidad y no transferirle la responsabilidad de proveer a la satisfacción de las necesidades de una descendencia cuya cuantía excede la capacidad individual o familiar para hacerlo.

Quiero concluir esta colaboración con una reflexión final: la política de población es ante todo un instrumento de bienestar, como deben ser todas las acciones públicas. Sólo que ésta nos atañe más directamente que ninguna otra, pues su objeto somos nosotros mismos: no máquinas, ni tierra, ni bosques, ni dinero; no, nosotros, los hombres y mujeres, de todas las edades, que constituimos la sociedad. Por eso debemos pensarla y llevarla a la práctica con todo cuidado y esmero, con gran respeto y precisión. De lo que sea la política poblacional de hoy depende, en buena medida, lo que sea mañana la sociedad de los mexicanos.