
El papel de la política de población en la nueva política social

Alfonso Sandoval Arriaga

Oficial de
Programas
(Fondo de
Población de
Naciones Unidas)

Los veinte años transcurridos en México desde la formulación de la actual política de población corresponden, también, a importantes redefiniciones en cuanto a las políticas de desarrollo económico y social. El agotamiento de modelos basados en economías cerradas y en un Estado corporativo y patrimonialista exige innovadoras respuestas a las necesidades de la población, basadas en nuevos y democráticos acuerdos sociales.

En este contexto, la política social no puede constituir más un ejercicio paternalista del poder público, ni un simple instrumento compensador de las desigualdades agravadas por la dinámica del mercado. Esa política, entendida como factor activo del desarrollo, reclama un nuevo sentido de justicia y eficacia, que se manifiesta en tres ejes principales: la atención a necesidades y demandas sociales, bajo un estricto orden de prioridades; la orientación estratégica hacia un desarrollo más equilibrado,

sustentable y fundamentado en el pleno desenvolvimiento de las capacidades humanas; y la consolidación de una auténtica participación social y una dinámica autogestiva del desarrollo en todos los niveles,

Para la política de población, en tanto política social por excelencia, tales retos son ineludibles. Hacia las implicaciones de éstos se dirigen las reflexiones y propuestas que se exponen más adelante; pero antes de ello, se hará una breve referencia al balance global de las acciones públicas en la materia.

Han sido justa y repetidamente señalados los avances y logros de la política de población en nuestro país: el haber contribuido, en una importante aunque difícilmente precisable medida, a la reducción del elevado ritmo de crecimiento demográfico; así como el haber impulsado, pese a las profundas desigualdades existentes al respecto en nuestro país, un notable cambio en la cultura y las actitudes de la población sobre aspec-

tos tan importantes como la reproducción, la familia y el papel social de la mujer. Otros ámbitos, tales como la contribución a la mejoría de las condiciones de bienestar, o la reducción de los desequilibrios de la distribución territorial de la población, muestran evidencias contradictorias y múltiples dudas sobre el impacto efectivo que pudieran haber tenido los programas demográficos.

En cuanto al diseño y ejecución de la política poblacional, se manifiestan igualmente notorias disparidades: ciertas líneas programáticas requieren de un decidido fortalecimiento, así como de mayor amplitud y diversificación, como es el caso de las acciones de información, educación y comunicación en población, o del apoyo a la participación más equitativa de la mujer en el desarrollo. Otras más, como la planificación familiar, reclaman, además de ese impulso, una profunda evaluación y, en su caso, nuevas orientaciones y estrategias. Otros campos de acción exigirían especial decisión política para ser abordados desde el punto de vista demográfico, ya sea porque los propósitos generales formulados al respecto no han llegado a traducirse en acciones concretas; o porque apenas han sido anunciados, sin mayor definición, en los instrumentos legales y programáticos. En esta situación se encuentran, entre otros, los relativos a la distribución espacial de la población, la migración internacional, la población indígena, el papel de la familia y el establecimiento de acciones

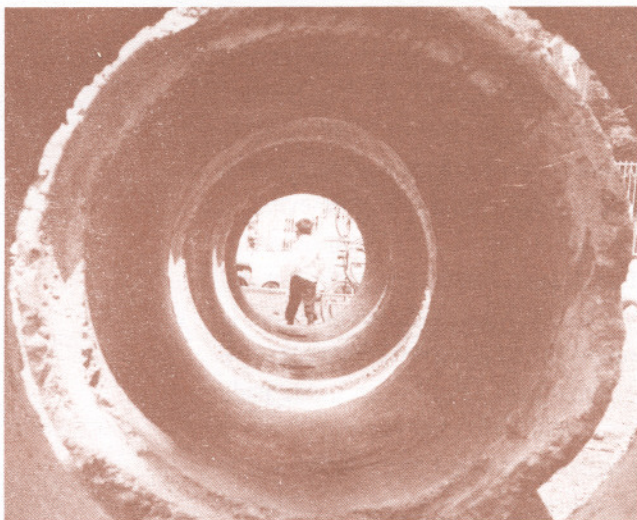
integradas de otras políticas sociales y económicas en apoyo a los objetivos en materia de población.

Cada uno de estos aspectos debe ponderarse y analizarse tanto en su dimensión operativa e instrumental, como en su contribución al logro de los objetivos y metas de tipo demográfico. En este momento, sin embargo, interesa destacar las principales cuestiones que plantea su vinculación con los tres grandes ejes de la política social antes mencionados:

1. Atención a demandas y necesidades sociales prioritarias

Las acciones de la política de población deben responder bajo criterios bien definidos de eficacia social y equidad, a las necesidades y demandas insatisfechas que presentan los diversos grupos de la población, particularmente aquellos que viven bajo condiciones de marginación y pobreza. Especial relevancia adquiere, en este sentido, la

"...Ello requiere del concurso de instrumentos que a menudo se encuentran desconectados y en contradicción unos con otros, insertos en las políticas industriales, comerciales, agropecuarias, de comunicaciones, de desarrollo urbano, de protección ecológica y de migración internacional..."



provisión de información, orientación y servicios plenamente accesibles, culturalmente adecuados y de alta calidad, que permitan a las personas ejercer a plenitud sus derechos en materia reproductiva y de integración del núcleo familiar.

Estudios recientes, tanto a nivel de encuestas nacionales como de investigaciones en grupos sociales y regiones específicas del país, muestran la persistencia, e incluso el aumento relativo, de la mencionada demanda insatisfecha. Sin embargo, ésta es cualitativamente distinta de la que se observaba a principios de los años setenta -mayormente localizada en grupos urbanos, vinculados estrechamente a los sistemas educativos, laborales y de consumo "modernos"- a la cual los planes y programas de planificación familiar pudieron dar una respuesta exitosa en poco tiempo. Ahora, la demanda insatisfecha se ha despla-

zado hacia la población rural, incluidos los grupos indígenas, y los sectores urbanos marginados, de tal manera que la oferta de servicios se enfrenta a nuevos y crecientes retos en lo cuantitativo y lo cualitativo.

Se requiere no sólo de una mayor y más eficaz asignación de recursos para los servicios de salud reproductiva y planificación familiar, sino también de su efectiva integración con acciones de atención primaria a la salud, de educación, de servicios básicos y de protección efectiva de los derechos de la mujer. Asimismo, se hace necesaria una política más amplia y decidida de información, educación y comunicación en temas de población, familia y sexualidad, a través de todos los medios formales e informales, teniendo muy en cuenta las particularidades culturales de cada región y de cada grupo de población.

2. Orientación estratégica de las acciones de desarrollo social

Bajo este eje, la política de población debe establecer criterios generales y acciones específicas para contribuir a la estructuración de nuevos equilibrios entre las variables demográficas, socioeconómicas y ambientales, que hagan viable un desarrollo sustentable a nivel nacional y regional. Ello requiere del concurso de instrumentos que a menudo se encuentran desconectados y en contradicción unos con otros, insertos en las políticas industriales, comerciales,

agropecuarias, de comunicaciones, de desarrollo urbano, de protección ecológica y de migración internacional.

En diversos foros y espacios sociales se han manifestado reclamos en favor de la racionalización del crecimiento urbano, del mejoramiento ambiental, de la creación de opciones de desarrollo en cada región, y de atención a la compleja problemática de los migrantes mexicanos dentro y fuera del país. Esto hace necesario una efectiva coordinación de la política demográfica con las antes señaladas y con otros capítulos de la política social, destacando las de empleo y educación, cuya aplicación regional debe orientarse por criterios coherentes de impacto en la movilidad y la distribución territorial de la población.

3. Realización y conducción social del desarrollo

De la misma forma que otros componentes de la política de desarrollo, la política de población debe superar el dilema de predominio entre lo público y lo privado. Tanto la excesiva estatización como la privatización a ultranza, desvirtúan el papel de lo social, que no debe ser únicamente atributo y objeto de las políticas y los programas respectivos, sino sujeto activo de todas las acciones de desarrollo, a través de la plena participación de las familias, las comunidades y las organizaciones sociales en toda su diversidad.

Múltiples demandas surgidas de la

sociedad civil hacen evidente la necesidad de asegurar el efectivo respecto a los derechos reproductivos de cada persona y cada pareja, dentro de la creciente cultura sobre los derechos humanos en nuestro país; así como la de evitar la parcialización y el aislamiento burocrático de los programas de población, cuyas acciones deben ser asumidas por la propia sociedad, como un bien colectivo e individual, cuyo eficaz y adecuado desarrollo tiene que ser impulsado y vigilado por todos. La transformación de la política de población en verdadera acción social no puede darse sin la participación informada, consciente y autogestiva de las organizaciones comunitarias, gremiales, académicas, civiles y políticas en la formulación, ejecución y evaluación de esta política y sus instrumentos.

Los requerimientos anteriores no podrán ser atendidos, por cierto, si en el ámbito gubernamental no se cuenta con estructuras y mecanismos institucionales idóneos, que faciliten y no obstaculicen el avance de las acciones en los tres ejes

"...Como parte sustantiva de la política social, la de población no puede enfocarse únicamente al cumplimiento de metas demográficas y de cobertura, sino que debe asumir compromisos concretos en torno a sus objetivos sociales, bajo un esquema bien definido de prioridades nacionales y regionales..."



mencionados. Con este propósito, será necesario hacer un profundo examen de las formas a través de las cuales se ha intentado llevar a cabo las dos tareas cruciales que el poder público enfrenta en el caso de políticas tan amplias como la de población: la efectiva coordinación intersectorial y la más adecuada ejecución de la política en los ámbitos regionales y locales. Es necesario, en este sentido, evaluar los avances y limitaciones de las instancias federales y del proceso de descentralización en materia de población, en el marco del nuevo federalismo que se gesta en el país.

Finalmente, cabe insistir en que, como parte sustantiva de la política social, la de población no puede enfocarse únicamente al cumplimiento de metas demográficas y de cobertura, sino que debe asumir compromisos concretos en torno a sus objetivos sociales, bajo un

esquema bien definido de prioridades nacionales y regionales. Esto significará dar una renovada aplicación a los principios subyacentes en la política de población de México, que continúan siendo plenamente válidos: la inspiración libertaria y humanista de los derechos individuales y sociales en materia demográfica; las ideas de racionalidad y de sustentabilidad como bases del desarrollo humano en su entorno social y natural, y el propósito de contribuir decisivamente a la integración nacional, regional, comunitaria y familiar.

Bajo estos principios y en el marco de una nueva política social, la política de población representa una respuesta pública indispensable en el momento actual, así como una pieza clave para impulsar el desarrollo integral de la nación.