

Avances sustanciales, pero insuficientes

Alejandro Rodríguez y González

La política demográfica del México actual, orientada a modificar directamente las tendencias de su población, se remonta a 1973, año en que se reformó la legislación y se pusieron en marcha medidas encaminadas a afectar su volumen, dinámica y ubicación espacial. Las leyes de 1936 y de 1947 pretendieron favorecer el crecimiento demográfico y su adecuada distribución, pero las escasas acciones emprendidas al respecto tuvieron mucho menor impacto que otros proyectos como los de salud pública, reforma agraria e industrialización.

Pronto llamó la atención, sin embargo, la creciente brecha entre una natalidad secularmente alta y una mortalidad rápidamente decreciente. Notables avances institucionales, materiales y en educación, así como la importación de conocimientos, sistemas y tecnologías avanzadas en materia de salud, aumentaban la esperanza de vida, provocando un acelerado crecimiento demográfico. Ello trajo consigo el incumplimiento de los ordenamientos que prohibían la producción y distribución de anticonceptivos, multiplicándose los organismos privados que realizaban investigaciones y distribuían propaganda y productos con apoyo externo.

La abolición de tales ordenamientos y la oficialización de la planificación familiar a principios de la década pasada precedieron la promulgación de una nueva Ley General de Población. La misma dio lugar a la creación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), organismo intersecretarial que norma y coordina las actividades de su competencia con apoyo en instituciones similares hoy establecidas en casi todas las entidades y en muchos municipios del país.

Una década de intensa labor en la materia de población sentó las bases para definir siete líneas de acción que hoy reciben diversos grados de apoyo por parte del

CONAPO. Los esfuerzos dirigidos a los grupos indígenas y a la familia han sido aplazados y no han podido agregarse a los realizados por otras instituciones. Algo similar ha ocurrido con los esfuerzos tendientes a modificar la distribución demográfico-territorial, cuya formulación programática aún está pendiente a pesar de que existe un muy importante acervo de experiencias sobre la materia en el país.

Las acciones se restringen a cuatro áreas. Entre éstas destaca la planificación familiar, que se ha concentrado en la aplicación de la moderna tecnología anticonceptiva en desmedro de los aspectos integrales de salud materno-infantil que animaran su temprana institucionalización. De acuerdo con las metas definidas en 1977 se busca reducir nuestro ritmo de crecimiento demográfico nacional al 1% en el año 2000, lo que muy probablemente

no se logrará alcanzar sino hasta diez años después, a pesar de que se han venido cumpliendo los programas de cobertura pública y privada establecidos para tal efecto.

La "educación en población" ha incluido importantes medidas a nivel escolar y de comunicación social, así como la capacitación multitudinaria de profesores, médicos y otros grupos con alto poder de sensibilización. Un énfasis desmedido en el rol de la reproducción, no obstante, ha llevado a relegar la atención de aspectos como la salud y la movilidad territorial, que también guardan una estrecha relación con el bienestar individual, familiar, comunitario y social.

Los esfuerzos realizados en pro de la integración de la mujer al desarrollo del país han enfatizado el establecimiento de las bases institucionales correspondientes. Ni la Comisión Nacional de la Mujer, ni las establecidas a nivel de entidades y dependencias han podido emprender, sin embargo, acción concreta alguna para propiciarla.

El desarrollo, análisis y evaluación de la información dan forma a la última de las cuatro líneas mencionadas. El acervo disponible resulta, empero, limitado. No se han podido poner en claro las implicaciones de un panorama demográfico modificado para nuestras perspectivas de desarrollo a largo plazo, ni consolidar los avances de conocimiento sobre las interrelaciones existentes entre población y desarrollo, otrora promisorios.

Los retos a futuro resultan, por ello, notables. La creciente conciencia social e institucional sobre las cuestiones de población no ha evitado la supeditación de las actividades del CONAPO a un respaldo político variable, lo que ha afectado sus capacidades normativa y de coordinación. La falta de una clara orientación ha limitado, además, la aportación potencial de



* Asesor del Consejo Nacional de Población.

los consejos estatales y municipales a la solución de la problemática demográfica de México.

Al lado de tan indudables logros como el establecimiento de bases legales que concilian el interés público con la decisión individual, como la consolidación de una red institucional encargada de los asuntos de población y como el avance hacia la racionalización de nuestro crecimiento demográfico, subsisten grandes limitaciones. La planeación demográfica del país avanza lentamente; falta traducir numerosas intenciones en acciones y evaluar cabalmente lo realizado para dar una mejor

orientación y conducción a los esfuerzos. A pesar de la clara complementariedad entre los programas de población y los planes de desarrollo económico y social de la nación, su integración resulta nula o, en todo caso, apenas incipiente.

Los últimos años también han traído consigo un notable cambio en el carácter que tuvo en sus inicios la política demográfica de México. El centralismo de las decisiones ha dado paso a una práctica social que acusa la participación cada vez más cercana de las organizaciones de base del país. Otro avance sustancial, pero aún insuficiente. DemoS



A principios de los años sesentas, cuando la modernización del país continúa 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, surge la actividad profesional de investigación demográfica. La Organización de las Naciones Unidas impulsó la creación de centros regionales para la capacitación de expertos en tareas de investigación y de formación de nuevos cuadros. México fue uno de los países que con mayor rapidez logró un desarrollo institucional para la investigación científica y formación de analistas, los cuales, junto con los que han realizado estudios en diversos países, constituyen un grupo amplio, aunque insuficiente aún, de estudiosos de la población, a partir de la demografía y de otras disciplinas: de las ciencias sociales, de las médico-biológicas y, también, las de carácter matemático-instrumental orientadas a aplicaciones específicas.

El interés central de la investigación ha sido lograr un buen conocimiento de la estructura y la dinámica de la población y asociar los cambios demográficos con el proceso de transición y cambio de las estructuras de la economía y la sociedad, tratando de comprender sus mutuas influencias y crear la base de proyecciones demográficas, más o menos cercanas, las que en la actualidad consideran al año 2000, al 2010 y al 2025 como referencias temporales de situaciones futuras, que plantean la necesidad de transformaciones que deben impulsarse desde ahora.

Uno de los logros de la investigación, que contribuyó de manera sustantiva a las orientaciones y formulación de la Ley General de Población de 1974, fue la caracterización de las primeras etapas de la transición demográfica en México: el mantenimiento de niveles altos de fecun-