

¿Nuevas alternativas o viejas premisas para 1989 a 1994?

Alejandro Cervantes Carson*

A lo largo de la historia de las políticas de población de nuestro país, un aspecto que aparece como una constante y que se ratifica con el propio nacimiento de la Ley General de Población hacia 1974, es la concepción de racionalización activa que el Estado mexicano asume frente a la dinámica demográfica. No la concibe como una serie de fenómenos que ocurran independientemente de su voluntad, todo lo contrario, entiende que es absolutamente fundamental intervenir en ellos para conducir racionalmente su marcha y determinar su camino. De ahí que su actitud se haya traducido en una permanente búsqueda de los mecanismos que aseguren el surgimiento del perfil demográfico deseado. Así, la Ley y su reglamento correspondiente representan un punto clave en la objetivación de la necesidad de incidir sobre el devenir de la población, y los distintos programas nacionales aparecen como los medios prácticos para satisfacer tal requerimiento. El Estado mexicano se instala de cara a los procesos demográficos con una voluntad racional de modificar sus componentes en favor de su proyecto político global. Por ello es que no se puede entender que el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de la población tengan un destino que se halle fuera de su alcance.

Sin embargo, la voluntad política tiene sus claros límites. Por un lado, en el aspecto legislativo, no cabe la menor duda cuando se establece el respeto a los derechos fundamentales del hombre que esta prerrogativa se convierte en la máxima



Tojolabales

que normará la elaboración y ejecución programática de la política de población (Artículo 9, Reglamento de la Ley). Por otro, la dinámica demográfica de un país tiene sus propias inercias, que en un momento dado resulta prácticamente imposible de cambiar, en la medida en que responden a una historia pretérita. Al interior de estos dos márgenes es donde queda definido el espacio fáctico y la posibilidad de concreción de la voluntad política, traspasarlos la convierten irremediabilmente en voluntarismo irracional o en violación de los derechos humanos. Un ejemplo de esto son las posiciones que siguen insistiendo en mantener el 1% como meta de crecimiento de la población para fines del presente milenio, aun cuando se ha demostrado su absoluta falta de viabilidad, a menos que se quiera trasgredir el espíritu central de la legislación.¹

En teoría, el programa nacional, que dicta las líneas normativas y operativas de la política en el área, debe emerger del se-

* Investigador visitante. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

¹ Conapo. *Comentario sobre la factibilidad de alcanzar una tasa de crecimiento demográfico de 1% al año 2000*. México, agosto de 1989 (publicación interna).

no mismo del Pleno del Consejo Nacional de Población y, por lo tanto, reflejar las inquietudes, necesidades y compromisos de cada una de las secretarías de Estado, miembros del Consejo. En este sentido, los programas nacionales, que con el actual ya suman tres, se convierten en los documentos más importantes de la política demográfica nacional, puesto que sintetizan la visión que el Ejecutivo federal en turno tiene al respecto.

El examen de las trayectorias que ha presentado la política de población desde 1977 hasta el presente, seguidas a través del contenido y las acciones propuestas por cada uno de los programas nacionales, conduce a un descubrimiento que llama la atención: son mucho más los puntos de encuentro que de desencuentro; de hecho, estos últimos se reducen a diferencias en los planteamientos de las metas de carácter cuantitativo y algunas apreciaciones relacionadas con los diagnósticos sociodemográficos. De tal suerte, la estructuración de los programas no se ha erigido con base en la negación, desarticulación o crítica profunda de los argumentos y postulados de su antecesor. Ha sido una trayectoria de 14 años signada por la continuidad.

En cuanto a los objetivos generales, todos los programas recurren al planteamiento básico que emana del quinto artículo del Reglamento de la Ley, donde se consigna que "la política de población tiene por objeto elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de los habitantes del país...". Razón por la cual la pretensión global de los programas puede expresarse resumidamente como el aumento en el nivel de vida de la población.

A la vez que estas estrechas vinculaciones permitieron un eslabonamiento de propósitos a lo largo del tiempo, en el terreno de los instrumentos programáticos ocurrieron modificaciones. Lo que en un principio constituía la vanguardia de la política, con el paso de la historia fue perdiendo centralidad y el lugar privilegiado desde donde regir. El primer programa organizaba sus acciones alrededor de la figura de la planificación familiar; el éxito del planteamiento consistía en la posibilidad de que la anticoncepción se tradujese en una baja sustancial de la tasa global de fecundidad. Para el segundo, tal premisa era igual-

mente funcional, sin embargo, la idea de dinámica y distribución de la población ocupó el primer lugar en el orden de las preocupaciones, con el eje conceptual de equilibrio entre población y recursos, tanto naturales como socioeconómicos. En el Programa Nacional de Población 1989-1994, el subprograma de planificación familiar aparece en un tercer sitio, encabezando los llamados subprogramas específicos que se desarrollan a partir de los postulados centrales de la relación entre población y desarrollo, por una parte, y de aquellos que explican la regulación de la dinámica, estructura y distribución de la población, por la otra. El peso específico que el concepto de planificación familiar ha perdido dentro de la articulación del discurso demográfico, ojalá pudiera ser interpretado como una tendencia irreversible en la cual se dejara de pensar en la anticoncepción como la única vía para reducir la fecundidad y con ello el crecimiento de la población, para dar paso a otras necesidades que han estado francamente relegadas a un plano muy secundario: disminución de la mortalidad en edades y grupos específicos; modelos efectivos de redistribución de la población, por sólo mencionar dos de ellas.

Un balance general acerca de las acciones emprendidas demuestra una acentuada tendencia dirigida hacia la regulación del crecimiento natural de la población por medio de una reducción en la fecundidad. Si relacionamos esta práctica con el objetivo de los programas nos encontramos con la premisa sustantiva que le ha dado, y actualmente le sigue dando, soporte a la orientación programática de la política demográfica: la limitación racional del crecimiento de la población impactará favorablemente al desarrollo nacional, aumentando las condiciones de bienestar de los mexicanos. Se sigue pensando en la validez de esta relación causal, a pesar de que la historia reciente del país se ha encargado de corroborar que las condiciones de vida de la población obedecen a la lógica del modelo de desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. ¿Realmente la política de población puede contribuir a mejorar los niveles de bienestar, o nuevamente nos hallamos frente a un clásico espejismo? *DemoS*

Los efectos demográficos sobre el desarrollo se hacen sentir a través de una amplia e intrincada variedad de interrelaciones entre el crecimiento de la población y determinados patrones o estilos de desarrollo; debido a la naturaleza de estas relaciones los efectos sólo se pueden apreciar con claridad en lapsos largos.

Las relaciones más importantes corresponden al crecimiento económico y el de la población, y a éstos con la estructura del mercado de trabajo, en particular los desequilibrios que se generan por la demanda social que ejerce el crecimiento demográfico frente a la capacidad del sistema para satisfacerla.

En México se pueden distinguir dos grandes periodos para dar cuenta de estas relaciones: el de crecimiento económico sostenido y rápida expansión demográfica, de 1940 a 1970; y el de desaceleración del crecimiento de la población y crisis económica, de mediados de los años setenta a la fecha.

En el primero se observaron ritmos de crecimiento de la población muy elevados, del orden de 2.7% anual en 1940-1950 y de 3.4% en el decenio 1960-1970. A su vez, la población urbana creció a ritmos superiores al promedio nacional, 4.9% al año.

En la mayor parte de este periodo el crecimiento económico alcanzó niveles sostenidos superiores al 6% anual de aumento del Producto Interno Bruto. Los requerimientos de mano de obra que se generaron fueron cubiertos por el elevado crecimiento demográfico. Efectivamente, la población económicamente activa en los sectores de manufactura, construcción y servicios creció a una tasa de 4% anual promedio, entre 1950 y 1970.

Hay que señalar que esta absorción de mano de obra fue posible debido a que el patrón de desarrollo requería trabajadores poco calificados. El sistema educativo no pudo satisfacer la demanda de escolaridad generada por la alta fecundidad, que fue repercutiendo en la preparación de los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo. La inversión pública federal en programas de desarrollo social, entre ellos los servicios educativos, sólo se incrementó de manera importante a partir de los años setenta.