

## LA POLÍTICA DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR EN MÉXICO: ¿UN PROCESO INSTITUCIONALIZADO?

VIVIANE B. DE MÁRQUEZ

En 1974, después de la Conferencia Mundial de Población de Bucarest,<sup>1</sup> México reveló ser una de las primeras naciones del Tercer Mundo en haber definido una política de población como componente clave de su modelo de desarrollo. Menos de 10 años más tarde, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), órgano creado para coordinar las acciones intersectoriales contempladas en la Ley General de Población de 1974, anunciaba que se había cumplido con una de las metas establecidas para 1982: reducir al 2.5% la tasa anual de crecimiento de la población.

La política<sup>2</sup> contemplada en la Ley General de Población de 1974 consta de un conjunto de medidas que buscan influir tanto en el crecimiento de la población mexicana como en su distribución territorial. En este trabajo nos limitaremos a examinar las acciones sobre la tasa de natalidad de la población que han sido instrumentadas principalmente por medio de la planificación familiar.

El propósito de tal análisis es reconstruir la acción gubernamental como proceso social, con el fin de llegar a reflexiones de tipo general sobre algunos aspectos poco conocidos del proceso político en un país como México. Concretamente, se trata de visualizar, a través de un flujo de eventos específicos, las circunstancias y situaciones que rodearon la aparición, adopción e instrumentación de la planificación familiar en México, con el fin analizar los modos de participación política y los procedimientos de asignación de recursos y competencia entre diversos intereses que se desarrollan en una arena definida por una intervención estatal específica.

Existe una tradición profundamente arraigada, tanto en administración pública como en el estudio de las organizaciones complejas,

1 Conservamos el término de política para denotar en su conjunto un proyecto estatal de intervención en la sociedad que puede constar de varios tipos de instrumentos y programas. A este último nivel de análisis corresponde la planificación familiar que, agregada a otras medidas (educación sexual, acciones sobre los flujos migratorios), viene a conformar la política de población.

2 Como se explicará más adelante, la exclusión de otros componentes de la planificación familiar está motivada tanto por la necesidad de selección del problema de investigación dentro de un universo manejable como por las diferencias teóricas que caracterizan a los demás componentes de la política de población.

de analizar las decisiones públicas como procesos racionales de elaboración y operación de una serie de metas y medios para alcanzarlas. Este enfoque se ha señalado como poco adecuado, dada la naturaleza intrínsecamente política de tal proceso de decisiones (Lineberry, 1978) sobre todo en el caso de los países en desarrollo, en los cuales el peso preponderante del Estado intensifica la politización de la gran mayoría de los procesos sociales (Márquez y Godau, 1983). Esta visión nacional del proceso político carece, además, de una visión teórica global que permita enmarcar las acciones del Estado en relación con la sociedad civil. También se ha advertido (Grindle, 1981) que las fuertes diferencias que existen en cuanto a procesos de articulación de intereses entre países desarrollados y en vías de desarrollo no permiten suponer tipos de participación en los procesos de formaciones de políticas públicas idénticos en los dos tipos de sociedades.

En el análisis que sigue se intenta interpretar las diferentes peripecias de las acciones en materia de reducción de la natalidad emprendidas en México desde principios de los años setenta. El objeto principal del trabajo no es presentar un relato de la secuencia empírica más correcta o más completa de los eventos que apuntaron hacia la reducción en la tasa de la natalidad mexicana, ni tampoco evaluar el impacto de los programas gubernamentales correspondientes. Se trata de acercarse a un aspecto particular del proceso político como parte integral del proceso social a través de una sucesión histórica de eventos que permiten observar algunos aspectos de la organización política de la sociedad mexicana que usualmente se tratan en forma abstracta.

### **Antecedentes sociales de las políticas públicas**

Salvo excepciones (Oszlak, 1976; Rein y Schon, 1977), la mayoría de las investigaciones sobre políticas públicas excluyen de su análisis la definición inicial de la situación problemática que provoca la intervención del Estado. Como consecuencia, no se dispone de estudios sistemáticos del proceso de problematización colectiva de una situación social dada, como paso anterior al examen de soluciones para resolverlas. En otras palabras, la mayoría de los trabajos sobre políticas públicas omiten examinar la cuestión de *cuándo, por qué y cómo* una situación que puede haber existido durante años, y hasta siglos, llega en una coyuntura dada a definirse como problemática y susceptible de intervención estatal.

Por otra parte, el estudio de los movimientos sociales, que podría

aparecer en algunos casos como más apropiado para examinar tales fenómenos, tiende a enfocarse en la dinámica interna a los procesos psicosociales de estos movimientos más que a su participación en la generación de cuestiones sociales.<sup>3</sup> En todo caso, el movimiento social no constituiría más que una modalidad posible de generación de una cuestión social que propicie una intervención estatal específica.

Si el surgimiento de un "problema" requiere de una explicación sociológica es porque el proceso de reconocimiento colectivo de aquel problema no es automático ni proporcional a su gravedad objetiva. En este trabajo trataremos de ilustrar de qué manera este proceso se relaciona con las características de la organización política del régimen vigente, el estilo de desarrollo que ha adoptado y la estructura de las desigualdades internas y externas que caracterizan a la sociedad mexicana. Veremos, además, hasta qué punto la conceptualización misma del problema de la población influyó en las soluciones adoptadas y de qué manera podría influir el programa de planificación familiar en el *statu quo*. Para realizar esta incursión en el proceso social es preciso escuchar varias voces (algunas calladas) que representaron varias concepciones del panorama nacional y varios grupos en la sociedad mexicana, a fin de evaluar el impacto que puede haber tenido cada una de ellas en el proceso de adopción e instrumentación del componente planificación familiar de la política de población.

### Surgimiento de la población como cuestión social

Un primer elemento que podría explicar el surgimiento de la cuestión de la población en México es el ambiente político internacional, particularmente de los años sesenta en adelante. El movimiento de población en el mundo, especialmente en Estados Unidos (Mass, 1981), empieza desde los años veinte y culmina en los sesenta. Como consecuencia de este movimiento, la ecuación población-recursos llegará a definirse como el factor explicativo de muchos males, desde el subdesarrollo, el hambre y la degradación del medio ambiente hasta las revoluciones, consideradas también consecuencia de tales condiciones.

Cuando el movimiento eugénico y de la liga del control de naci-

<sup>3</sup> Una excepción muy notable, a este respecto, son los trabajos de Alanis Tomanie sobre movimientos sociales, que relacionan el sufrimiento y el desarrollo de tales movimientos al proceso social característico del capitalismo tardío en los países industrializados.

mientos convergieron en los años veinte, Thompson se hizo famoso con el libro *Danger Spots in World Population* (1929), advirtiendo el "barril de pólvora" que representaba el sobrepoblamiento del continente asiático. Más adelante, la revolución en China volvió a despertar los temores. Como comenta Mass (1981:85)

a medida que los pueblos de Asia se rebelaban en contra de las hambrunas masivas y la pauperización que resultan del colonialismo y de las estructuras sociales feudales que los norteamericanos esperaban mantener, se hacían grandes esfuerzos para convencer al público norteamericano de que el comunismo y la sobrepoblación estaban fomentando el desorden.

En 1949, William Voft afirmaba en *Road to Survival*, que la amenaza principal en Asia y en la Unión Soviética era la presión demográfica creciente. En 1952, el mismo Vogt, principal protagonista en la conferencia de Bombay organizada por la International Planned Parenthood Association, proponía que los países industrializados condicionaran sus exportaciones de alimentos hacia los países en desarrollo al uso de métodos anticonceptivos.

En la década de los setenta, la obra más alarmante como advertencia sobre los peligros de la sobrepoblación fue el libro *The Limits of Growth*, publicado en 1962 por el Club de Roma, el cual provocó una controversia que sigue vigente hasta nuestros días.

Dada la existencia de una cuestión internacional en torno a la población, la pregunta que se plantea es cómo se insertó en el proceso político mexicano. Esto, a su vez, nos lleva a preguntar quiénes retomaron los argumentos a favor de una reducción de natalidad en México y cómo se hicieron ley tales argumentos.

El primer documento que se cita siempre como indicador de que México tenía una política natalista e inclusive de apertura a la inmigración hasta 1974 es la Ley de Población de 1947, cuyo texto efectivamente expresa tales conceptos. Sin embargo, en la práctica México siempre mantuvo una política de inmigración muy selectiva y nunca instrumentó medidas concretas para alentar la natalidad (comparables, por ejemplo, al caso de Francia desde los años treinta). Hasta 1974, entonces, puede afirmarse que México no tuvo una política con respecto al control de la natalidad; por lo tanto, las pautas demográficas que existían en el país difícilmente podían atribuirse a la acción del Estado.

De facto, el Estado mexicano asumió una actitud de *laissez-faire* con respecto a las prácticas anticonceptivas: el Código Sanitario autorizaba los productos anticonceptivos bajo receta, pero en realidad podían obtenerse libremente. Se autorizaban los servicios de planificación familiar, en el entendido de que se trataba de investigación más

que de un servicio público. Lo único explícitamente prohibido era el aborto, penalizado desde 1931.

Los principales historiógrafos de la planificación familiar en México (Turner, 1974; Nagel, 1978; Valdez, 1980) mencionan que existía una corriente de opinión de oposición a la limitación de los nacimientos, reflejada, por ejemplo, en los escritos de Julio Durán Ochoa (1955), Gilberto Loyo (1960, 1963), o Raúl Benítez Zenteno (1961). Sin embargo, lejos de oponerse tajantemente al control de la fecundidad, estos escritos destacaban la prioridad de acciones estatales para promover el crecimiento económico y la redistribución de los recursos. Por lo tanto, no expresaban oposición a la reducción de la natalidad sino a que ésta fuera considerada como sustituto del desarrollo y de la redistribución. En esto concurrían con la opinión de la izquierda, tanto en México como en el resto del mundo.

La Iglesia católica, otra fuente de oposición potencial, se encontraba internamente debilitada por virtual cisma, tanto entre sus fieles como en el mismo clero, en cuanto al derecho del individuo a decidir sobre su reproducción. Por otra parte, en México, como en muchos otros países, la Iglesia cumple una función más simbólica y expresiva que instrumental y política, por lo que no puede sustituirse a los mecanismos institucionales de creación de consenso y mantenimiento de la legitimidad de la acción estatal establecidos desde la Revolución.

Como resultado, a lo largo de los años se había establecido una gran tolerancia por parte del clero con respecto a las prácticas anticonceptivas de sus fieles. Por lo tanto, la acción papal de prohibición de la anticoncepción en 1968 desentonó con el *modus vivendi* establecido y aparentemente no tuvo más efectos que cualquier ley que no responde a las prácticas de la población y carece de mecanismos de control.

En resumen, no puede alegarse que existiera un clima abiertamente hostil a la planificación familiar en México a comienzos de los años setenta. Existían, sin embargo puntos vulnerables. Por una parte, la oposición católica podía venir no de las masas, generalmente poco participativas en términos políticos, sino de los sectores medios, específicamente de la derecha. De ahí la importancia de la acción de la señora Esther Zuno de Echeverría que, al retomar en 1971 la expresión consagrada por el Vaticano de "paternidad responsable", confirió posteriormente respetabilidad a la acción estatal. Por otra parte, la izquierda mexicana, concentrada en la universidad, podía tomar el partido de denunciar la planificación familiar como una maniobra imperialista para evitar los costos sociales del desarrollo económico, con el riesgo de que tal actitud provocara una crisis de legitimidad del Estado, demasiado cercana en el tiempo a los eventos trágicos de Tla-

telolco. Por lo tanto, el mayor riesgo político en la decisión del Presidente no vendría de una población aparentemente inmersa en la tradición católica y centrada en la familia, sino de la postura vulnerable tanto económica como políticamente en la que se encontraba el Estado mexicano al principio del régimen del presidente Luis Echeverría Álvarez.

Si examinamos ahora la posición de los partidarios de la planificación familiar, constatamos que sus argumentos no diferían radicalmente de los que se expresaban entre los intelectuales de la izquierda mexicana, entre los partidarios encontrábamos por ejemplo a los colaboradores de *Siempre!* (Roberto Blanco Moheno, Alberto Domingo y José Luis Ceceña), los cuales tomaron el partido de aceptar la planificación familiar como un medida entre un conjunto de medidas destinadas a alentar el desarrollo económico.

Para algunos economistas y demógrafos era claro, por ejemplo, que la economía no podía generar el número de empleos correspondiente a las necesidades crecientes, dado el modelo de desarrollo altamente tecnologizado e intensivo de capital que se había adoptado desde la posguerra. Por otra parte, se podían prever dificultades crecientes en el futuro para alfabetizar, alojar, nutrir y capacitar a los millones por nacer, dificultades que se veían agravadas por el éxodo rural continuo y la concentración de la población en los grandes centros urbanos. En 1964, *El Trimestre Económico* publicó un artículo escrito por Karl y Mayone Stykos en el que se afirmaba que la disminución de la natalidad mexicana a una tercera parte permitiría incrementar considerablemente el bienestar de la población.

Otro evento significativo fue la creación en 1964 (con financiamientos conjuntos de las fundaciones Ford y Rockefeller y del Banco de México) del Centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED) en el Colegio de México. En el primer número de la revista *Demografía y Economía*, creada tres años después, Víctor L. Urquidi declaraba que la reglamentación de la natalidad "aparecía cada día más necesaria" para el desarrollo económico y social de México. En números subsecuentes aparecieron artículos que destacaban la necesidad de emprender políticas que permitieran bajar la tasa demográfica (Urquidi, 1967, 1969, 1973; Lerner, 1967; Morelos, 1969, 1971; Alejo y Urquidi, 1970; Alba, 1973; CEED, 1970).

Simultáneamente, otros centros académicos y otros investigadores se interesaron en el tema (Navarrete, 1967; Elu de Leñero, 1971, 1973; Benítez Zenteno, 1967; Benítez Zenteno y Cabrera, 1966). Es también a partir de 1966 que los datos demográficos fueron incorporados por primera vez a la planificación económica con el documento elaborado bajo el patrocinio conjunto de la Secretaría de Agricultura,

de Hacienda y el Banco de México (Benítez Zenteno y Cabrera, 1966).

Los universitarios no eran los únicos en preocuparse por la natalidad en México. Un grupo de médicos, la mayoría de ellos del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se preocupaban de las consecuencias para la salud materno-infantil de los embarazos demasiado tempranos, demasiado frecuentes y a intervalos demasiado cortos. A esta preocupación se sumaba el deseo de bajar la tasa muy alta de abortos voluntarios, que se suponía podía resolverse con la planificación familiar.

Un tercer grupo de partidarios de la planificación familiar eran las instituciones que ofrecían este tipo de servicios al público. Una de las primeras instituciones en este grupo fue la Asociación Pro-salud Maternal, fundada en 1959 por la doctora Riceray, que realizaba una investigación sobre anticonceptivos orales, tanto en México como en Puerto Rico. Pero la más importante fue, sin lugar a dudas, la Fundación para el Estudio de la Población, A. C., mejor conocida bajo las siglas FEPAC, que además de ofrecer consultas y servicios de planificación familiar organizaba programas educativos y de capacitación para personal médico y paramédico. Esta institución, miembro de la International Planned Parenthood Federation, tuvo un incremento constante durante los años sesenta y desempeñó un papel central tanto en la adopción como en la instrumentación de la planificación familiar en México.

La fuerza de los que podrían llamarse los promotores de la planificación familiar en México, no resultaba tan sólo de su número o de su prestigio profesional, sino también del consenso relativo que existía entre ellos, lo cual los llevó más adelante a formar la Asociación Mexicana de Estudios de la Población (AMEP). A pesar de que la convivencia dentro de esta asociación entre diferentes tipos de profesionistas puede haber resultado alta tensa, por las divergencias que seguramente surgieron entre ellos, se mantuvo y fue sin duda un factor estratégico clave en la acción colectiva que se emprendió para influir en la decisión del presidente Luis Echeverría Alvarez.

No obstante la preocupación y las acciones de tales grupos altamente especializados, no puede alegarse que la cuestión de la población haya provocado una discusión pública intensa en México durante esa época. Podría decirse que la "crisis demográfica" de la que se hablaba en todos los foros internacionales, e inclusive en la prensa mexicana, no existía en México como discusión localmente relevante, socialmente reconocida y públicamente difundida. El debate no salía de un grupo pequeño de profesionistas que se dirigían unos a los otros, así como al gobierno, pero no a los medios masivos ni al electorado.

En la escena internacional, en cambio, la crisis demográfica estaba en pleno auge. Entre 1962 y 1972 se organizaron cinco reuniones internacionales en las Naciones Unidas sobre el tema, empezando en 1962 con la resolución de la Asamblea General de emprender y apoyar la investigación demográfica y terminando en 1972 con el Plan de Acción Mundial. La culminación final de estas actividades tendría lugar en Bucarest en la Conferencia de Población de las Naciones Unidas de agosto de 1974.

La OEA también acabó por seguir el movimiento, creando en 1967 una comisión de expertos en problemas de población y organizando en 1970 una conferencia internacional en Caracas sobre la planificación demográfica y económica, en la cual participaron expertos de todos los países de América Latina.

A finales de 1970, el Colegio de México organizó también una conferencia regional internacional (bajo el patrocinio del International Union for the Scientific Study of Population), a la cual aportó el libro *Dinámica de la población de México*. En esta conferencia se discutieron por primera vez en un foro nacional (aunque la ocasión fuera internacional) los conceptos de política de población y de planificación familiar, rompiendo así el tabú táctico que se había institucionalizado a lo largo de los años.

Sin duda la reunión internacional más importante para la decisión mexicana fue la de Costa Rica en 1972, conferencia regional preparatoria a la Conferencia de Bucarest y foro en el que se enfrentaron las diferentes posturas políticas sobre la problemática demográfica en los países de América Latina. Esta reunión fue crucial para la decisión de México, porque fue ahí donde estos países formularon un discurso alternativo al de la reducción de la población, lo cual permitió incorporar tanto las objeciones de la izquierda moderada como las resistencias de la derecha, logrando un consenso más amplio. No se trataba únicamente de reducir la natalidad, sino de elaborar una política de población integral que influyera tanto en el tamaño como en el incremento, la estructura y la distribución de la población. En este contexto, la planificación familiar aparecía reducida a un simple componente de esta política. Las acciones sobre la fecundidad adquirirían un significado ideológico más legítimo, porque se enmarcaban en programas de desarrollo regional, de retención de la población, de reorientación de los flujos migratorios, etcétera. De esta manera se intimaba que los países de América Latina no eran simples receptores de consignas de Naciones Unidas, sino que eran capaces de formular un discurso propio adaptado a sus situaciones nacionales.

Finalmente, el examen de los antecedentes de la política de población de México no sería completo si no se mencionara brevemente la

situación económica del país a fines de los años sesenta, calificada por algunos observadores como el agotamiento del llamado modelo de desarrollo estabilizador. Esto es, el período en que se hace patente la incapacidad de tal modelo para incorporar a la mayoría de la fuerza de trabajo. El crecimiento demográfico se consideraba por primera vez como un factor agravante de tal situación y la política de reducción de la fecundidad como un atenuante a largo plazo de la discrepancia entre demanda y capacidad de creación de empleo. Sin embargo, es importante destacar el hecho de que tal diagnóstico de la ecuación natalidad/empleo no hubiera sido posible de no haberse difundido internacionalmente la cuestión de la población, particularmente en su versión neomalthusiana.

Estas son, a grandes rasgos, las tendencias históricas y los factores estructurales que podemos destacar, no como determinantes de una decisión, sino como un marco de referencia dentro del cual se percibirá y se definirá una coyuntura. El camino que queda por recorrer es el que va de la cuestión social a su identificación como punto de acción programática por parte del Estado, o sea, su integración dentro de un marco institucional de metas y soluciones.

### **De la cuestión nacional a la adopción de una política de población**

En el sistema político mexicano solamente existe una vía institucional para que una solución propuesta llegue a integrarse al programa del gobierno: debe formar parte de la agenda presidencial.

Es en este sentido y no en un sentido constitucional o formal, que los regímenes posrevolucionarios mexicanos pueden considerarse "autoritarios" (Malloy, 1977; Collier, 1979; Reyna, 1976; Reyna y Weinert, 1976), y es así como puede calificarse el "estilo personal de gobernar" de los presidentes mexicanos (Cosío Villegas, 1974). La concentración en la figura del presidente significa también que el proyecto personal del presidente tendrá un peso preponderante en la conformación del programa político de su mandato. Es en función de este proyecto que algunas sugerencias de acciones concretas serán seleccionadas y otras excluidas, algunas por autocensura. Las aportaciones de los individuos o grupos que influyen en el proceso de formación de las políticas públicas serán implícitamente enmarcadas en un paradigma personal del presidente, que expresa la concepción que tiene de su misión.

En el caso del presidente Luis Echeverría Álvarez, existía claramente un proyecto internacionalista de liderazgo del Tercer Mundo en materia de políticas sociales, ambientales, etcétera. Lo que faltaba era llenar este marco con medidas concretas que fueran política y económicamente factibles al mismo tiempo, que acrecentaran la visibilidad de México en la comunidad internacional. De ahí la necesidad de adelantarse a los demás países y presentar cualquier acción interna como la vanguardia de los países del Tercer Mundo.

No obstante la preponderancia de la figura presidencial, mientras no obtenga el aval de los grupos políticos que tienen potencial de veto, una política no entra al dominio público. Antes de que esto ocurra, la visibilidad política de los promotores de una política es prácticamente nula. Por lo tanto, el proceso que antecede inmediatamente a la adopción de una política pública se reduce, aparentemente, a series de consultas y conversaciones informales. Se trata en realidad de aplanar las oposiciones posibles y obtener a través de un método consensual una unanimidad para el programa presidencial. Los regateos y las transacciones que permiten obtener un consenso deben llevarse a cabo bajo condiciones de máxima discreción antes del anuncio oficial de que el presidente "propondrá" una nueva ley ante la Cámara de Diputados.

Tal proceso indica que si el presidente tiene el poder casi absoluto de "proponer" e "iniciar", las cabezas de sectores que sostienen su régimen tienen el de vetar y bloquear tales propuestas. Esto no significa, naturalmente, que *todos* los sectores serán consultados en *todos* los casos, y la prueba está en las dificultades que tuvo el presidente Luis Echeverría con el sector empresarial para algunas de las medidas que se adoptaron durante su régimen. No obstante, está claro que el apoyo de una coalición cambiante detrás de cada medida pública es una condición indispensable de su adopción.

¿Cuáles eran las consecuencias posibles de una política de reducción de la natalidad que podían anticiparse en 1972? Un problema general que tenía que resolverse era, naturalmente, evitar un enfrentamiento con la población, como había sucedido en algunos otros países. Había mucha información sobre la opinión de las élites, pero relativamente poca sobre las usuarias futuras, salvo algunas excepciones (Elu de Leñero, 1971). Por consiguiente, era imperativo adoptar una postura de mano suave, evitando cualquier semejanza con alguno de los programas de planificación familiar patrocinados en el pasado por Estados Unidos (por ejemplo, el de Santo Domingo y el de Puerto Rico). La nueva política debía aparecer como una conquista popular, algo que los líderes de los diferentes sectores políticos pudieran describir como una concesión obtenida del gobierno. Uno de los pri-

meros beneficiarios de la planificación familiar sería el socio más poderoso del régimen, el sector obrero, el único habilitado a recibir en aquella época los servicios ofrecidos por el IMSS.

Las apariencias de una organización sin falla por parte de los promotores de la planificación familiar no debe hacernos olvidar el elemento eminentemente coyuntural de la adopción de una política. Se mencionó en la primera parte del trabajo el gran respaldo que tenía esta posición en las investigaciones de carácter demográfico y económico emprendidas desde los años sesenta por varias instituciones académicas, pero más particularmente El Colegio de México. También se mencionó que el libro *Dinámica de la población de México* fue “planeado” para la primera conferencia internacional realizada en México sobre políticas de población. Todo parecía indicar que este tema sería un tema político importante en la campaña presidencial. Sin embargo, no fue así. Faltaba la luz verde presidencial, y ésta no se dio hasta fines de 1971, lo cual demuestra la debilidad de los argumentos deterministas frente a una realidad en la cual el personalismo forma parte de la estructura política y social.

En este punto que precede inmediatamente a la decisión del presidente no existe ningún instrumento analítico que permita prever (en contraposición a explicar *a posteriori*) el giro de 180 grados que se dio sorpresivamente a principios de 1972. Sólo existía cierta probabilidad, aparentemente ni siquiera alta, juzgando por la declaración “gobernar es poblar”, tan comentada de la campaña electoral.

Cabe preguntarse, en esta etapa del análisis, por qué parecen haber sido tantos los puntos a favor de una política de población y tan pocas las oposiciones y las resistencias. ¿Podría ser la tentación que siente cualquier narrador de llevar al lector a un final feliz, sesgando inconscientemente su narración, o más bien la compulsión del científico social de alegar que al coincidir con la realidad, su “explicación”, por *a posteriori* que fuera, es forzosamente la correcta?

Para contestar a esta pregunta es necesario desprendernos del proceso político de adopción para examinar cuáles podían ser las consecuencias de las medidas emprendidas para los principales sectores y centros de poder que conforman la sociedad mexicana, examen que seguramente formó la base de la “consulta” a estos sectores organizada previamente a la adopción.

La pregunta clave, en este contexto, es *a quién afecta*, o sea, *quién gana y quién pierde*. Si examinamos los efectos de la planificación familiar desde este ángulo, constatamos que *nadie pierde y algunos ganan*. En otras palabras, no se trata de un juego de suma cero. Esto, más que los argumentos ideológicos, es lo que cimentó la base consensual de esta política. En efecto, si consideramos únicamente el

componente de planificación familiar, lo que hizo fue añadir uno más a la gama de los servicios públicos de salud ya existentes. Esto implicaba, por una parte, la creación de empleos médicos y paramédicos y, por otra, la creación de nuevos mercados para la importación de material anticonceptivo (inicialmente pagado con fondos internacionales) o, alternativamente, para la producción manufacturera nacional sustitutiva de estas importaciones. Por ello se justifica la observación (Hernández Ramos, 1983) de que el gobierno mexicano no tuvo dificultad alguna en encontrar apoyo por parte del sector privado y que obtuvo todavía más de lo que pidió.

Desde cualquier perspectiva que se considerara —sea la de los usuarios o la de los proveedores de servicios y materiales—, la planificación familiar no era la clase de proyecto que pudiera suscitar oposición en función de intereses organizados, sino más bien en función de los ideológicos y culturales, algunos de los cuales se encontraban en la misma profesión médica. Pero tal oposición, al no coincidir con los bloques de intereses organizados e integrados a la estructura del poder, se encontraba dividida y marginada de la organización política institucionalizada y, por lo tanto, no pudo representar un bloque capaz de vetar la política presidencial.

Éste es el tipo de política que se ha caracterizado como “distributiva” (Lowi, 1972), por su mismo carácter de “distribución” de beneficios a sectores específicos, sin implicar que prive a otros de beneficios ya adquiridos. Es sólo en este sentido que puede alegarse que fue “fácil” adoptar la planificación familiar, lo cual no significa que sucediera lo mismo con otros aspectos del “paquete” de población. Al mismo tiempo, esta política no constituye un estudio de caso generalizable salvo a otras medidas de carácter distributivo, como se señala más adelante.

Antes de pasar a la etapa de instrumentación propiamente dicha, es necesario señalar cuáles son las dificultades que podían preverse, partiendo de la naturaleza distributiva de la política y de las circunstancias de su adopción.

A pesar de haber logrado cristalizar una formulación de conjunto que se incorporó a la Ley General de Población de 1974, los diferentes actores que participaron en la elaboración inicial de la política de población no estaban todos consensualmente de acuerdo con los objetivos principales de esta política, ni en qué medios debían enfrentarse para llevarlos a cabo. Ya se señaló que los participantes del sector de la salud veían el control de la fecundidad como eje principal de esta política, por su impacto sobre el mejoramiento de la salud materno-infantil. Otros participantes, en cambio, estaban más orientados hacia las metas más amplias de una “política de población” en la

cual la planificación familiar no desempeñara un papel desmesurado.

Tales diferencias, aunque no destacaran en el período previo a la adopción, podían crear conflictos posteriormente, en la medida que los agentes de instrumentación se identificaran con una u otra tendencia. Por lo tanto, si una política distributiva no crea mayores conflictos en cuanto a su ámbito de instrumentación (debido a que no intenta modificar los arreglos sociales establecidos), en cambio puede dar lugar a conflictos entre los actores que compiten por el liderazgo en la fase de instrumentación. Cuando las distintas tendencias en la conceptualización de una política se encuentran reunidas en una institución, como lo fueron en el CONAPO, esta misma institución puede convertirse en el centro de tales luchas competitivas.

### De la decisión de la instrumentación

En una primera etapa de la instrumentación de componente demográfico de la política de población de 1974, asistimos a la incorporación de los servicios de planificación familiar al público en las diferentes dependencias del Estado, etapa que se ve precedida de un período de adiestramiento de los cuadros médicos y paramédicos llevado a cabo principalmente por la FEPAC. La relativa facilidad con que se desarrolló esta etapa se debió, en primer lugar, a que ya existía una infraestructura incipiente en la SSA y el IMSS (como se mencionó anteriormente) y, en segundo lugar, a que las actividades de planificación familiar no esperaron hasta 1974 para desenvolverse. En efecto, la FEPAC recibió desde 1972 los fondos internacionales que le permitieron ampliar los servicios que ya ofrecía al público. Esta organización contaba con 55 clínicas en la ciudad de México en vísperas de la promulgación de la Ley General de Población de 1974. Por lo tanto, las actividades (así como los fondos) de la FEPAC se vieron gradualmente transferidos a las dependencias públicas a medida que éstas se encontraban listas para abrir al público las puertas de sus clínicas de planificación familiar. En realidad tanto los fondos como el método de organización y adiestramiento del personal estaban incluidos desde un principio en el paquete de propuestas originales de este programa, lo cual destaca todavía más el carácter distributivo del programa en cuestión, que vino a insertarse en los servicios de salud existentes en el país. No obstante, debemos mencionar algunas de las dificultades de carácter institucional que se plantearon en la realización de este programa.

La primera se centra en la definición de las responsabilidades del Consejo Nacional de Población en la instrumentación de la política de población en general y del programa de planificación familiar en particular. Este organismo, concebido como centralizador y coordinador de las acciones intersectoriales de instrumentación de estas acciones estaba destinado a enfrentar las dificultades inherentes a la multisectorialidad frente a la organización sectorial del poder estatal. En su estructura, el CONAPO reprodujo las divisiones sectoriales y las diferencias de perspectivas correspondientes. Es así como cada sector dentro de él (educación, asentamientos humanos, salud, trabajo/empresas, agrario) tuvo su tarea asignada, siendo la política de población la suma de estas tareas. Este tipo de estructura tiene la ventaja de una división del trabajo nítida, que no fuerza a los protagonistas a hacer concesiones mutuas. Sin embargo, tiene la desventaja de preservar y reproducir una visión compartimentalizada de los programas que componen una política. Esto explica en parte que la planificación familiar pudiera ser manejada casi exclusivamente bajo una perspectiva médica, con relativamente poca relación con los demás sectores.

Si examinamos la estructura burocrática del sector salud en relación con su papel en la ejecución de las metas del CONAPO, constatamos que la relativa autonomía de que gozan las instituciones de este sector debilita el ejercicio del liderazgo por parte de una institución basada, como el CONAPO, en el principio de horizontalidad en la autoridad.

Otra área de conflicto institucional que debe señalarse es la división que existe en el sector público mexicano entre la normatividad y la ejecución. En el caso particular del sector de la salud pública, la relación entre la cabeza del sector y las instituciones de servicios de salud es de carácter normativo, lo cual confiere un alto grado de autonomía a las instituciones ejecutoras. Una ilustración reciente de este problema, muy comentada en la prensa durante el mes de julio de 1984, es la tendencia cada vez más marcada —a partir de 1982— a resolver el problema del control de la fecundidad por la esterilización voluntaria, directiva que no provino del CONAPO sino de iniciativas propias de las instituciones ejecutoras. A esta situación se suma el hecho de que la relación entre la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el CONAPO también es de carácter normativo, en el sentido de que éste no lleva a cabo programas de instrumentación, pero tampoco puede “saltar” a la SSA para dictar directrices a las instancias ejecutoras. En tales condiciones, el CONAPO tiene el difícil papel de convencer a las cabezas de los diferentes sectores de que ejerzan liderazgo sobre sus órganos ejecutores. No obstante, debe señalarse que el carácter distributivo de la planificación familiar tiende a atenuar tales dificultades, ya que no se vislumbra un enfrentamiento entre órganos

ejecutores y grupos organizados en la sociedad civil, mismo que podría acrecentar las diferencias entre normas y ejecución.

Finalmente, en el nivel más bajo de ejecución debe señalarse que existirá también una tendencia hacia una relativa autonomía entre la dirección de una institución de servicios de salud y los médicos que ejecutan los programas, por tratarse de profesionistas con una ética de autoridad basada más en el conocimiento técnico que en la jerarquía.

En tales condiciones, es probable que los pasos iniciales de instrumentación de un programa como el de planificación familiar hayan dependido menos del liderazgo de un órgano central como el CONAPO que de las políticas de cada institución ejecutora, las cuales dependerán en buena medida de las actitudes individuales de los médicos que llevan a cabo el programa. Es así como podemos constatar, desde un principio, grandes desigualdades entre las instituciones de la salud en cuanto a su desempeño en el programa, las cuales no pueden explicarse por las desigualdades de recursos. Aunque tales diferencias no hayan sido cuantificadas con precisión, es sabido que, en general, la participación del ISSSTE en el programa de planificación familiar ha sido mucho menor que la del IMSS y que la del DIF ha sido casi inexistente hasta 1977, y en todo caso se redujo a la función informativa después de esta fecha.

En términos generales, la colaboración de los médicos no podía considerarse como plenamente dada, de tal suerte que el "rendimiento" de los servicios de planificación familiar podía depender hasta cierto punto de las convicciones personales de cada individuo. Frente a esta situación, se optó por la organización por separado de los servicios de planificación familiar, para evitar que los médicos familiares "olvidaran" incluir este aspecto en las consultas con sus pacientes. Esto implicaba el riesgo de que las usuarias potenciales de estos servicios no acudieran a ellos por ignorancia, timidez o temor a las represalias de sus familiares. Sin embargo, éste no fue el caso, y las clínicas especializadas de planificación familiar que se abrieron en toda la República nunca carecieron de demanda. Este resultado parece confirmar nuestras conjeturas anteriores de que la cultura popular mexicana no representaba un obstáculo tan grave a la limitación de nacimientos como se había pensado inicialmente, pero también indica que la campaña de los medios masivos llevada a cabo obtuvo frutos.

No puede cuantificarse con exactitud cuál fue la participación de los tres últimos años del sexenio del presidente Echeverría Álvarez en la realización de las metas demográficas fijadas por el CONAPO.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Las cifras parecen indicar un descenso entre 1972 y 1976: la tasa bruta de

El principal mérito de aquella administración fue establecer los principales instrumentos de implementación de la política demográfica, sobre todo en las zonas urbanas. No obstante, tantos esfuerzos podrían haber desembocado en un brusco frenaje y finalmente una parálisis total a partir de 1977, de no haber sido posible una reafirmación de las metas de la política de población al final del sexenio 1970-1976, acción que fue emprendida, una vez más, por el grupo del AMEP. Como resultado, un nuevo paquete de metas y medidas concretas fue avalado por el candidato a la presidencia, el licenciado José López Portillo: un crecimiento demográfico anual de 2.5% para fines de 1982 y del 1% para el año 2000, junto con la reafirmación simultánea del principio de integración de estas metas en un conjunto de medidas destinadas a modificar la distribución de la población sobre el territorio nacional.

A partir de 1977 se plantea también una iniciativa de reestructuración del sector salud en relación con la planificación familiar. Después de un intento fallido de formar en 1975 un programa nacional de atención materno-infantil (formado por la SSA, el IMSS y el ISSSTE), el sector salud tomó la iniciativa en 1977 de crear la Coordinación Nacional de Planificación Familiar (CNPFF) encabezada por el doctor Jorge Martínez Manautou, hermano del entonces secretario de Salubridad y Asistencia, el doctor Emilio Martínez Manautou. Esta coordinación fue definida en un principio como órgano normativo y evaluativo de la planificación familiar en el sector de la salud, lo cual venía en cierto sentido a duplicar las funciones ya atribuidas al CONAPO, creando un nivel administrativo adicional entre esta institución y las instancias ejecutoras. La creación de la CNPFF llegó a destacar aún más el proceso de división del trabajo y la compartimentalización de las tareas que la misma estructura multisectorial que propiciaba el CONAPO. En octubre de 1977, la CNPFF presenta el Plan Nacional de Planificación Familiar ante la Novena Reunión del CONAPO. Este documento representa la esencia de la perspectiva médica sobre la política demográfica. En este contexto, la planificación familiar se define como un conjunto de servicios de salud, de actividades educativas y de evaluaciones.

natalidad o número de nacidos vivos por 1 000 habitantes pasa de 44.2 en 1970 a 37.0 en 1976 (CONAPO 1979 y 1980). Sin embargo, algunos alegan que el descenso puede deberse a cambios en el registro de nacimientos que ocurrieron en ese período (Martínez Manautou, 1982). En lugar de las cifras oficiales se propone el "método de hijos propios", que igualmente indica un descenso relativo entre 1972 y 1977 de 24% en cuanto a la tasa global de fecundidad, o sea, el número promedio de hijos por mujer, que pasa de 6.67 a 5.37 durante este período (García Núñez *et al.*, 1980).

Esta estructura sobrevivirá hasta fines de 1980, fecha en que el nombramiento del doctor Mario Calles como ministro de Salubridad y Asistencia, en lugar del doctor Emilio Martínez Manautou, derrumbara a la CNPF, transformándola en un órgano interno de la SSA destinado únicamente a coordinar los programas de planificación familiar de esta dependencia. Sin embargo, este cambio administrativo aparentemente tuvo pocas repercusiones sobre las actividades de planificación familiar que se llevaban a cabo en cada institución de la salud: para esas fechas, estaban profundamente institucionalizadas.

Durante el sexenio del presidente José López Portillo, las actividades de investigación alrededor del programa de planificación familiar fueron muy intensas, dándose hasta cierto punto un fenómeno de duplicación entre ellas. Por su parte, la CNPF llevó a cabo dos encuestas; una en 1977, con la colaboración de la Secretaría de Programación y Presupuesto, llamada Primera Encuesta Nacional de Fecundidad y otra en 1979, la Encuesta de Prevalencia en el Uso de Anticonceptivos. Paralelamente, el CONAPO realizó la Primera Encuesta Nacional Sociodemográfica, con la participación del DIF. Finalmente, en 1981 el IMSS, donde se encuentra la mayor parte del equipo de la CNPF desde el cambio ministerial, llevó a cabo la Encuesta Rural de Planificación Familiar, cuyos resultados aparecieron en 1983.

Todos estos estudios confirman la tendencia al descenso en la tasa global de fecundidad observada desde 1972, que pasa de 5.42 a 4.63 hijos/mujer en 1979, lo cual representa un descenso del 17% con respecto a las cifras de 1976 (Martínez Manautou, 1982: 220).

Desde fines de 1979, los datos sobre fecundidad permitían prever una baja en la tasa de crecimiento anual. Efectivamente, es el resultado que el CONAPO anunciaba en julio de 1982 (CONAPO, 1982): se había cumplido desde 1981 con la meta de una tasa de crecimiento del 2.5% para 1982 y las cifras bajarían hasta el 2.4% para fines de 1982. La tasa de natalidad había pasado de 40.8/1 000 en 1976 a 32.9/1 000 en 1981. Durante este mismo período, la tasa de mortalidad siguió bajando de 8.5 a 7.5 defunciones/1 000 habitantes.

Esto es un resultado importante, dado que el incremento en la tasa de crecimiento anual de la población mexicana desde 1940 se debió a una baja espectacular en la tasa de mortalidad (de 23.4/1 000 en 1940 a 8/1 000 en 1979, según las cifras proporcionadas por CONAPO, 1980) aunado a una natalidad alta, pero prácticamente estable, alrededor de 44/1 000 desde 1940.

Sin embargo, es todavía debatible que tal baja se debiera principalmente al programa de planificación familiar, dada la correlación histórica constatada en otras sociedades entre la mejora en el nivel de vida y la baja en la fecundidad. Los mismos datos proporcionados

en la Encuesta de Prevalencia de 1979 indican que la fecundidad de las mujeres que reportan haber utilizado métodos anticonceptivos no empieza a ser más baja (e inclusive es más alta) que la de las mujeres que no usaron ningún método hasta el grupo de edad de 30 a 34 años (Porras *et al.*, 1982: 263).<sup>5</sup> Por otra parte, la Encuesta Rural de Planificación Familiar (IMSS, 1983: 73) indica una baja en las tasas rurales de fecundidad de 7.86 en 1970 a 6.10 en 1981, comparable porcentualmente a la obtenida para la Encuesta de Prevalencia, a pesar de que el acceso de las poblaciones rurales a los servicios de planificación familiar es notoriamente menor. La misma encuesta no proporciona ninguna cifra sobre la influencia del uso de métodos anticonceptivos en la fecundidad, lo cual imposibilita una evaluación aun superficial del impacto de los programas de planificación familiar en estas zonas.

Cualquiera que sea el efecto cuantitativo exacto que pueda atribuirse a la política demográfica dentro de los límites que imponen los métodos de encuestas, es innegable que la disponibilidad de información sobre métodos anticonceptivos, de servicios de planificación familiar y de legitimización pública del principio de regulación de la fecundidad hayan desempeñado un papel decisivo en los cambios demográficos de los últimos diez años. Esto no significa que los programas oficiales hayan creado *ab novo* las condiciones necesarias para tal cambio, sino, quizás, que llegaron oportunamente, en un momento de transición, permitiendo que se acelerara un proceso que de otra manera se hubiera desarrollado más tarde y más lentamente.

### Resumen y conclusiones

En este trabajo se analizó el proceso de formación de la política de población mexicana que se desarrolló desde los años sesenta, desembocó en la Ley General de Población de 1974 y se institucionalizó paulatinamente hasta nuestros días. Dentro del marco general de esta política, se analizó el componente demográfico que correspondió al esfuerzo por regular la fecundidad de la población mexicana hasta obtener tasas de crecimiento demográfico anual del 2.5% para 1982 y del 1% hasta finales de este siglo.

<sup>5</sup> Naturalmente, es debatible tal resultado, porque los datos no precisan de qué métodos anticonceptivos se trata, ni si fueron obtenidos a través de servicios de planificación familiar. Resulta curioso, sin embargo, que las usuarias de anticonceptivos de 15 a 29 años tengan más hijos que las no usuarias.

En particular, se señaló que la selección de esta política en 1972, como opción de acción estatal por parte del Presidente, no dependió del surgimiento de una cuestión social sujeta a un debate público que pudiera considerarse como impulsor de esta acción. Por el contrario, el elemento catalizador fue la acción de un grupo de profesionistas y universitarios. Fue gracias a los planteamientos de este grupo, vistos favorablemente por el Presidente, que una política de población se incorporó a la agenda oficial. Esto, a su vez, se debió en parte a la compatibilidad de esta propuesta con el compromiso internacionalista que tenía el presidente Echeverría, así como su proyecto personal de acciones para promover el desarrollo nacional.

En la fase que sigue la adopción de la política de población, se analizó la instrumentación de los programas de planificación familiar como un proceso relativamente poco conflictivo en cuanto a la población receptora y las instituciones proveedoras de servicios, por tratarse de programas que implicaban aportar elementos nuevos en el sector de la salud sin afectar las estructuras establecidas. No obstante, se señaló un conflicto latente entre los instrumentadores de la política en cuanto a la importancia relativa de los diferentes componentes de la política de población, creando una línea divisoria entre los partidarios de la planificación familiar y los de una acción global multi-instrumental como métodos preferidos para obtener los resultados esperados.

Varios puntos merecen retomarse: una primera pregunta podría ser, cómo puede conceptualizarse el proceso de “transferencia” de políticas públicas de los organismos internacionales a países como México. La tesis dependencista sostendría que los países del Tercer Mundo están fuertemente influidos por estos organismos, mismos que a su vez están dominados por los países industrializados. La tesis “imperialista”, en cambio, sostendría que las políticas emanadas de los organismos internacionales son dictadas por las potencias imperialistas para abrir nuevas vías de penetración del capitalismo internacional y que los sectores sociales que contribuyen a su adopción en los países en desarrollo están aliados con las clases dominantes de dichas potencias.

Es cierto, por ejemplo, que los individuos y grupos preocupados por la cuestión demográfica miraban más hacia afuera que hacia adentro, simplemente porque es en los foros internacionales que se les permitía discutir estas cuestiones sin que esto implicara una crítica abierta al gobierno, pecado poco tolerado en el sistema político mexicano. Esto puede tener como consecuencia una cierta globalización y uniformidad, tanto en la definición de los problemas como en la aplicación de soluciones. Por lo tanto, debe concederse que la tesis neomalthusiana tuvo cierta influencia, al definir inicialmente el pro-

blema como sobrepoblación y al apuntar a los países del Tercer Mundo como principales responsables de esta situación. Esto sucedió no porque hubiera un complot imperialista para vender productos anticonceptivos a México, Colombia o Perú, sino porque las primeras acciones de las Naciones Unidas se apoyaron en una larga tradición neomalthusiana y eugenista nacida en Estados Unidos en los años veinte (Mass, 1981; Hofsten, 1981).

Como consecuencia de esta larga tradición neomalthusiana, los documentos preparados para la Conferencia de Bucarest expresaban que la población del mundo, particularmente de los países del Tercer Mundo, estaba creciendo demasiado rápidamente en relación con su capacidad de sostenerse y que por consiguiente la medida adecuada era frenar este crecimiento por medio de técnicas anticonceptivas. Esto es efectivamente una definición del problema que sesga las soluciones hacia fórmulas que desvían la atención del problema de la mala distribución de los recursos en los países del Tercer Mundo y exonera a los países de desarrollo temprano de cualquier responsabilidad en este proceso. Como señalamos al principio de este trabajo, esto significa que el proceso social e histórico de definición de un problema merece un examen muy particular, porque es a través de él que se construye la percepción que se tiene de los hechos, misma que se vuelve inconsciente y "natural". De hecho, el paradigma población-recursos tomó años para quebrarse y esto sólo fue posible a partir del momento en que la situación de los países del Tercer Mundo empezó a reconceptualizarse como resultado de la relación entre Norte y Sur.

No obstante, no puede concluirse que los países del Tercer Mundo hayan aceptado el lenguaje neomalthusiano tal como se presentó. En la versión final del *Plan de Acción* se afirma que la meta principal es el desarrollo y que la planificación familiar sólo puede ser eficaz dentro del contexto de programas de desarrollo. Este cambio de tono se debe, como señalamos, a las conferencias regionales, particularmente la de Costa Rica, donde los países de América Latina transformaron radicalmente el texto del *Plan de Acción* de 1972. Esta transformación en el discurso y los métodos de acción previstos indica que la definición inicial del problema no ejerció una hegemonía absoluta ni provocó una acción mecánica por parte de los países en desarrollo, como lo implicarían tanto la tesis dependentista como la imperialista. Se trató, más bien, de un proceso de interacción que implicó modificaciones mutuas de las proposiciones de acciones entabladas. Por lo tanto, si se pretende que los grupos malthusianos organizados quisieron utilizar a las Naciones Unidas como vehículo de acción, está claro que no lograron su propósito.

De la misma manera, si consideramos la situación nacional mexicana

na, constatamos que los grupos que influyeron en el proceso político a favor de la adopción de una política de población no desempeñaron un simple papel de correa de transmisión entre el ámbito nacional y el internacional, sino que modificaron los impulsos recibidos y los adaptaron a la situación nacional, de tal suerte que puede hablarse de un proceso de intercambio y negociación y no de simple transferencia de ideas y técnicas.

No obstante, al ser preponderante el componente tecnológico de la planificación familiar, su adopción significaba adoptar a la vez un paquete tecnológico y organizacional muy similar a las operaciones de transferencia de tecnología de "llave de mano" en las cuales el país receptor acepta el aporte externo como un todo indivisible. En algunos casos, esto iba a llevar a la adopción de formas de anticoncepción tecnológicamente inadecuadas por ser dañinas a la salud (por ejemplo las inyectables, el uso indiscriminado de píldoras o de dispositivos). Esto podía suceder porque la naturaleza de los intereses internacionales involucrados no siempre coincidía con los nacionales (por ejemplo la exportación desde Estados Unidos de algunos materiales anticonceptivos defectuosos hacia algunos países de América Latina). A pesar de que México puso un interés muy particular en emprender investigaciones propias sobre los efectos de los productos anticonceptivos y de llevar a cabo su propio control de calidad, el paquete tecnológico asociado con el apoyo financiero internacional era difícil de desagregar y controlar en un contexto de uso masivo.

Este problema se prestó a controversias entre los organismos nacionales encargados de la ejecución. Unos, como por ejemplo la FEPAC, preconizaban métodos de aplicación y control cuidadosos y alentaban la investigación; mientras que otros, principalmente el Instituto Mexicano del Seguro Social, se abocaban a la aplicación masiva y poco diferenciada de las técnicas anticonceptivas.

En resumen, podemos concluir que la versión más extrema de la tesis neomalthusiana fue descartada por los países de América Latina, de tal suerte que la reunión de Bucarest llegó a significar, para los países participantes, un compromiso de llevar a cabo una política de *población*, incluyendo bajo este concepto diferentes tipos de acciones, como lo señalamos anteriormente.

Un segundo punto que debe retomarse es la distinción que hemos hecho a lo largo de este trabajo entre la noción de "política de población" y acción, o programas de planificación familiar.

Una razón para tal distinción es simplemente limitar el análisis empírico a dimensiones realizables. Pero otra razón más pertinente es la diferencia cualitativa entre un tipo de acción pública que, como la planificación familiar, se limita a añadir un servicio o un beneficio

más a los ya existentes, y otra que interviene de manera directa o indirecta en las decisiones de inversiones, selección de tecnología, construcción de vivienda y servicios, etcétera, de manera que influya en los flujos migratorios.

Si se tratara de actuar directamente sobre estos flujos, se estaría hablando de una política de tipo "regulatorio" (Lowi, 1972), lo cual implica modificar en forma obligatoria el comportamiento natural de los migrantes —prohibiendo asentamientos aquí, fomentándolos allá, trasladando fábricas, etcétera, como es la política de algunos países, en particular los de planificación centralizada.

Es evidente que en un país como México, carente de tradición de planificación central e históricamente propenso a alentar las inversiones en condiciones que implican pocas limitantes para los inversionistas (en términos de ubicación, cantidad de empleo creado, tecnología, contaminación, etcétera), este tipo de política sería impensable. Entonces, estaríamos hablando de acciones indirectas, o sea de la creación de condiciones que disminuyan tanto las fuerzas de expulsión del campo como las de atracción de las grandes áreas metropolitanas.

En la medida que este tipo de política implica una redistribución geográfica de las fuentes de empleo, tanto privadas como públicas, volvemos a caer en una política regulatoria que, como acabamos de argumentar, es políticamente delicada, o relativamente ineficaz si se le quita el elemento de obligatoriedad. Entonces, ¿cuáles son los medios de que dispone el Estado para realizar sus objetivos y redistribución de la población? En realidad, muy pocos y con efectos poco visibles a corto y mediano plazos. Una de las opciones es la creación de polos de desarrollo fuera de las grandes zonas metropolitanas (por ejemplo Lázaro Cárdenas, Michoacán). Sin embargo, son limitadas tales posibilidades por costosas y porque su tiempo de gestación es extremadamente largo. Tiene, además, efectos laterales sobre las economías locales que no siempre resultan benéficos para las poblaciones rurales, como se está viendo en el caso de las regiones petroleras.

Por otra parte, las políticas más "blandas" de incentivos fiscales para la reubicación de las inversiones industriales fuera de las grandes zonas metropolitanas llevan más de veinte años de existencia. Sin embargo, no parecen haber afectado mayormente la concentración industrial en las grandes metrópolis.

Como ejemplo de la gran dificultad con que se encuentra un organismo como el CONAPO para instrumentar la política de desconcentración de los centros urbanos, podemos citar el informe de su director en 1982 (CONAPO, 1982), cuando declara que se ha cumplido con la meta de reorientación de los flujos migratorios, al verse disminuido el índice de crecimiento de la ciudad de México en un 0.7% en

tre 1977 y 1981. Aun concediendo que tal disminución se deba a cambios en los flujos migratorios (cuyo origen es difícilmente identificable), a este ritmo tendríamos que esperar hasta 1997 para que el índice de crecimiento de la ciudad de México haya bajado al 2%.

En resumen, parece válida también en el contexto de un país en desarrollo la distinción entre tipos de políticas públicas en función de los cambios sociales implícitos en su instrumentación. Por consiguiente, los resultados que resumimos en este trabajo, lejos de ser generalizables deben complementarse con análisis de otros tipos de intervenciones públicas las cuales impliquen diferentes grados de cambios sociales.

### Bibliografía

- Alba, Francisco *et al.*: (1973), "Evolución demográfica de México y políticas de población", en *Salud pública de México*, Época XV, vol. 25, núm. 1, enero-febrero.
- Alejo, Francisco Javier y V. L. Urquidi: (1970), "La investigación sobre aspectos demográficos del desarrollo económico en México", en *Demografía y Economía*, vol. 4.
- Benítez Zenteno, Raúl: (1967), *Análisis demográfico de México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Benítez Zenteno, Raúl: (1968), "Cambios demográficos y la población en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 30, México, julio-septiembre.
- Benítez Zenteno, Raúl y G. Cabrera A: (1966), *Proyecciones de la población de México, 1960-1980*, México, Banco de México.
- Cardoso, Fernando H.: (1972), *El modelo político brasileño*, São Paulo, Difusión Europea del Libro.
- Centro de Estudios Económicos y Demográficos: (1970), *Dinámica de la población de México*, México, El Colegio de México.
- Cleaves, Peter: (1983), "Las profesiones en México" (mimeo.).
- Collier, David (comp.): (1979), *New Authoritarianism*, Princeton, Princeton University Press.
- CONAPO: (1982), *Informe sobre los programas y cumplimiento de las metas de la política demográfica*, Documento presentado por

- el Lic. Gustavo Cabrera Acevedo, en la XIII Asamblea Sesión Ordinaria, celebrada el 13 de julio.
- CONAPO: (1979), *México Demográfico, Breviario 1978*, México.
- CONAPO: (1980), *México Demográfico, Breviario 1979*, México.
- Cosío Villegas, Daniel: (1974), *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz.
- Durán Ochoa, Julio: (1955), *Población*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Elu de Leñero, Carmen: (1971), "Antecedentes y motivaciones para la planificación familiar", en Carmen Elu de Leñero (comp.) *Mujeres que hablan: Implicaciones psicosociales en el uso de métodos anticonceptivos*, México, Instituto de Estudios Sociales.
- Elu de Leñero: (1973), *¿Hacia dónde va la mujer mexicana? Proyecciones a partir de los datos de una encuesta nacional*, México, Instituto de Estudios Sociales.
- García Núñez, José; Leopoldo Núñez Fernández, y Octavio Mojarro Dávila: (1981), "Cambios recientes en las condiciones de uso de los métodos anticonceptivos en México", en *Planeación familiar y cambios demográficos*, México, IMSS.
- Godau, Rainer y V. B. de Márquez: (1982), "Burocracia pública y empresa privada: el caso de la industrialización mexicana", en *Technical Papers Series*, núm. 35, Austin, The University of Texas.
- Grindle, Marilee S. (comp.): (1981), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- Hernández Ramos, Pedro F.: (1983), "An Analysis of México's Family Planning Program from a Social Marketing Perspective". Ponencia presentada a la conferencia sobre comunicaciones, medios de masa y desarrollo, Chicago, Illinois, 13-15 de octubre.
- Hofsten, Erland: (1981), "Population Growth. A Menace to what?", en Vicente Navarro (comp.), *Imperialism, Health and Medicine*, Farmingdale, Nueva York, Baywood Pub. Co.
- Karl, Joseph A. y J. Mayone Stycos: (1964), "Filosofía de la política demográfica en Latinoamérica", en *El Trimestre Económico*, vol. 30, julio-septiembre.
- Kaufman Purcell, Susan: (1973), "Decision Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications for a Mexican Case Study", en *World Politics*, vol. 26, núm. 1, octubre.
- Kaufman Purcel, Susan y J. F. H. Purcell: (1980), "State and Society in Mexico: Must a Stable Society be Institutionalized?" en *World Politics*, vol. 32.
- Kornhauser, William: (1959), *Aspectos políticos de la sociedad de masas*, Buenos Aires, Amorrortu.

- Leñero Otero, Luis: (1971), *Investigación de la familia en México*, México, IMES, A. C.
- Lerner, Susan: (1967), "La investigación y planeación demográfica en México", en *Demografía y Economía*, vol. 1.
- Lineberry, R.: (1978), *American Public Policy what Government does and what Difference it Makes*, Nueva York, Harper and Row.
- Lipset, Martin S.: (1960), *Political Man*, Nueva York, Doubleday.
- Lowi, Theodore: (1972), "Four Systems of Policy, Politics and Choice", en *Public Administration Review*, julio-agosto.
- Loyo, Gilberto: (1960), *La población de México, estado actual y tendencias, 1960-1980*, México, Ed. Cultura.
- Loyo, Gilberto: (1963), *Población y desarrollo económico*, México, Selección de Estudios Latinoamericanos.
- Mc. Coy, T. L.: (1974), "A Paradigmatic Analysis of Mexican Population Policy", en T. L. Mc. Coy (comp.), *The Dynamics of Population Policy in Latin America*, Cambridge, Mass, Ballinger Pub. Co.
- Malloy, James (comp.): (1977), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Mariátegui, José Carlos: (1979), *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Serie Popular, núm. 62, México, Era.
- Márquez, Viviane y R. Goday: (1983), "Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina", en *Estudios Sociológicos*, vol. I, núm. 2, mayo-agosto.
- Martínez Manautou, Jorge (comp.): (1982), *La revolución demográfica en México 1970-1980*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Mass, Bonnie: (1981), "An Historical Sketch of the American Population Control Movement", en Vicente Navarro (comp.), *Imperialism, Health and Medicine*, Framingdate, Nueva York, Baywood Pub. Co.
- Morelos, José: (1969), "El problema demográfico en México", en *Demografía y Economía*, vol. 3.
- Morelos, José: (1971), "El desarrollo económico y los recursos humanos en México, un esquema conceptual", en *Demografía y Economía*, vol. 5.
- Nagel, John S.: (1978), "México's Population Policy Turnaround", en *Population Reference Bureau Inc.*, vol. 33, núm. 5.
- Navarrete, Ifigenia: (1967), *Sobrepoblación y desarrollo económico*, México, UNAM.
- O'Donnell, Guillermo: (1973), *Autoritarismo Burocrático*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- O'Donnell, Guillermo: (1975), "Acerca de 'corporativismo' y la cuestión del Estado", Documento CEDES/GE/CLACSO/ núm. 2.

- Oszlak, Oscar: (1976), "Estado/Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", Documento CEDES/GE/CLACSO/ núm. 4.
- Perlmutter, A.: (1981), *Modern Authoritarianism: A Comparative Institutional Analysis*, New Haven, Yale University Press.
- Porrás, Agustín, M. Elena Zúñiga y Daniel Hernández con la colaboración de M. Inés Maza y Laura Venegas: (1982), "Análisis Socioeconómico de la fecundidad en México", en J. Martínez Manautou (comp.), *La Revolución Demográfica en México*, México, IMSS.
- Rein, M. y D. Schon: (1977), "Problem Setting in Policy Research", en Carol Weiss (comp.), *Using Research in Public Policy Making*, Nueva York, Columbia University Press.
- Reyna, José Luis: (1976), "Estado y autoritarismo", en *Nueva Política*, vol. 1, núm. 2.
- Reyna, José Luis y Richard S. Winert (comps.): (1976), "Authoritarianism in Mexico", en *Nueva Política*, vol. 1.
- Schon, Don: (1971), *Beyond The Stable State*, Nueva York, Random House.
- Turner, Frederic C.: (1974), "Responsible Parenthood; The Politics of Mexico's New Population Policies", Washington D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Urquidí, Víctor L.: (1967), "El crecimiento demográfico y el desarrollo económico latinoamericano", en *Demografía y Economía*, vol. 1., núm. 1.
- Urquidí Víctor L.: (1969), "El desarrollo económico y el crecimiento de la población", en *Demografía y Economía*, vol. 3, núm. 2.
- Urquidí, Víctor L.: (1973), "Problems of Family Planning in Mexico Population and Development", en *Gaceta Médica Mexicana*, vol. 105, núm. 5.
- Valdés, Luz María: (1980), "Ensayo sobre política de población 1970-1980 (planificación familiar)", en *Demografía y Economía*, vol. 14, núm. 4.
- Wiarda, Howard Y.: (1973), "Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: Corporate Model", en *World Politics*, vol. 25, enero.