

**EL ESTADO MEXICANO  
Y LAS POLITICAS DE POBLACION**

**Gustavo Cabrera Acevedo**

**47**

Texte de la conferència realitzada per Gustavo Cabrera, i organitzada pel Centre d'Estudis Demogràfics, a la Universitat Autònoma de Barcelona, dins del marc dels *Actes d'Homenatge a Mèxic de la Comissió Amèrica i Catalunya 1992*

(amb el patrocini del C.E.D. i de la Direcció General d'Universitats del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya).

Novembre de 1990

**Centre d'Estudis Demogràfics**

**1990**

## **RESUM.- L'ESTAT MEXICA I LES POLITIQUES DE POBLACIO**

La població, com a tema explícit de la política governamental, apareix ben d'hora en tot el continent americà. En el cas de Mèxic s'han desenvolupat accions legislatives concretes des de la seva independència i Lleis Generals de Població a partir de 1936, sempre amb objectius demogràfics ben definits.

El "*governar es poblar*" es torna realitat i acompanya la història del país, primer amb els intents de captar població estrangera, que acaben amb el dolorós trauma de la pèrdua de Texas, i més tard amb una major atenció al creixement natural, que fins als anys seixanta es torna explosiu malgrat que encara se'l consideri un resultat exitós de les mesures poblacionistes. Només arribar a aquesta dècada l'estat mexicà es planteja l'actual política de contenció, aconseguint una intensa disminució de la fecunditat. Es tracta d'una apassionant història de profunds canvis demogràfics i socials, ben estudiada per les importants institucions, prestigioses a nivell mundial que, com a correlat del protagonisme assumit pels problemes poblacionals, s'han anat creant a Mèxic.

## **RESUMEN.- EL ESTADO MEXICANO Y LAS POLITICAS DE POBLACION**

La población, como tema explícito de la política gubernamental, surge tempranamente en todo el continente americano. En el caso de México, desde su independencia, se han desarrollado acciones legislativas concretas, y Leyes Generales de Población desde 1936, siempre con objetivos demográficos bien definidos.

El "*governar es poblar*" se vuelve realidad y acompaña la historia del país, primero con los intentos de captar población extranjera, acabados en el doloroso trauma de la pérdida de Texas, y más tarde concediendo una mayor atención al crecimiento natural, que hasta los años sesenta se vuelve explosivo pese a seguir siendo considerado un éxito de las medidas poblacionistas. Sólo a finales de esa década, el estado mexicano se plantea la actual política de contención, logrando una intensa disminución de la fecundidad. Se trata de una apasionante historia de profundos cambios demográficos y sociales, bien estudiada por las importantes instituciones, prestigiosas a nivel mundial que, como correlato del protagonismo asumido por los problemas poblacionales, se han ido creando en México.

## **SUMMARY.-MEXICAN STATE AND THE POPULATION POLICIES**

Population issues has appeared quite early over the whole American continent as a concerning matter of the government policy. Since Mexico archived his independence it has been undertaken both an specific legislative actions and a General Population Policies basically dating from 1936. Such policies have always tried to define a concrete demographic goals.

It is said that once again "*gobernar es poblar*". This saying could apply to the on's country history. First they tried to attract foreign population with the dramatic end of losing Texas. Later on they tried to pay more attention to their natural increase and nevertheless the trend was to raise enormously up to the sixteenth. Even so such policy was considered as a successful control measure. Lastly Mexican's state will think about the policy of holding population just at the end of the recent decade. Policy which will allow them to reach a great fertility decline. Without any doubt we are witness a really deep social demographic changes. From this climate it has been established in Mexico a great number of demographic research centre. There these studies have reached the forefront of the world-wide demography research.

## **RÉSUMÉ.- LES POLITIQUES DE POPULATION AU MEXIQUE**

Le thème de la population comme sujet explicite de la politique gouvernementale apparaît très tôt dans tout le continent américain. Dans le cas du Mexique, une activité législative concrète s'est déroulée dès l'indépendance, et les Lois Générales sur la Population furent adoptées en 1936, le tout avec des objectifs démographiques bien définis.

Le slogan "*gobernar es poblar*" s'est fait réalité et a accompagné toute l'histoire du pays, premièrement avec les tentatives de fomentier l'immigration, tentatives qui se terminèrent avec la perte traumatique du Texas, et ensuite en prêtant une attention plus soutenue à l'accroissement naturel qui à partir de 1960 devient explosif, ce qui est alors considéré comme un succès des mesures populationnistes. C'est seulement à la fin des années 1980 que le gouvernement mexicain commence à mener la politique restrictive actuelle, politique qui coïncide avec la baisse intense de la fécondité. L'évolution démographique et les politiques de population du Mexique constituent une histoire passionnante, faite de profonds changements démographiques et sociaux. Cette histoire est bien connue maintenant du fait de la multiplication d'études nationales et internationales et du fait de la création d'institutions mexicaines qui sont le reflet de l'importance qu'a aujourd'hui le problème de la population.

## **EL ESTADO MEXICANO Y LAS POLITICAS DE POBLACION \***

### **Introducción**

En los últimos 50 años, México ha experimentado profundos cambios demográficos que han tenido implicaciones en su vida económica y política. Durante el período 1940-1970 la mortalidad descendió abruptamente, dando lugar a la gran expansión demográfica, con tasas de crecimiento de las más elevadas del mundo; de manera simultánea, se desarrolla el proceso de urbanización del país y de metropolización de la ciudad de México; en años más recientes, a fines de la década de los sesenta, se inicia una intensa disminución de la fecundidad. Tres fenómenos sociodemográficos que ocurren en un tiempo relativamente corto y que involucran a los llamados "problemas de población", presentes en los debates nacionales no sólo durante el pasado medio siglo, sino a lo largo de nuestra historia.

El estado mexicano, desde la consumación de la independencia, en 1821, y hasta nuestros días, ha llevado a cabo diversos proyectos de transformación demográfica basados en leyes y acciones de diferentes órdenes<sup>1</sup>. Así, en más de un siglo y medio, la preocupación en materia de población ha tenido variantes significativas. En alguna medida, la acción del

---

\* Texto de la conferencia realizada por Gustavo Cabrera, y organizada por el Centre d'Estudis Demogràfics, en la Universidad Autónoma de Barcelona, en el marco de los *Actes d'Homenatge a Mèxic de la Comissió Amèrica i Catalunya 1992* (con el patrocinio del C.E.D. y de la Direcció General d'Universitats del Departament d'Ensenyament de al Catalunya). Noviembre de 1990

<sup>1</sup> SIERRA BRABATTA, CARLOS JUSTO (1988): "Antecedentes y comentarios a la Ley General de Población", México (mimeo).

Estado en materia de población ha estado influida por algún tipo de política de población, sea ésta implícita o explícita. Por un largo tiempo esta política tuvo un profundo contenido poblacionista; en cambio, en los últimos 17 años existe en el gobierno mexicano una clara voluntad reduccionista que se hace explícita en los programas de población implementados.

La primera ley explícita que da lugar a una política de población se establece por el Congreso de la Unión de México en 1936.;esta primera Ley General de Población es modificada ligeramente en 1947, especialmente en lo que se refiere a la aceptación de población extranjera. Veinticinco años después, en 1973, se promulga una nueva Ley General de Población que rige actualmente la política demográfica del país. Mientras que las dos primeras leyes tienen un claro fin poblacionista, mediante el incremento de la fecundidad y la reducción de la mortalidad, con menor peso a la inmigración, la de 1973 tiene entre sus objetivos disminuir la fecundidad y, como consecuencia, el alto crecimiento demográfico.

El propósito de este artículo es hacer una somera reflexión sobre el cambio demográfico que ha experimentado México durante el pasado medio siglo, como producto de sus políticas de población. Se incluye un breve antecedente histórico, y se enfatiza lo referente a la intervención del Estado mexicano.

## **Antecedentes históricos: la población en el pensamiento político mexicano y en sus leyes**

La organización política de México registra, desde su origen como Estado nacional, los problemas de su población, su territorio y su soberanía. El monto de la población, su dinámica, su distribución en el territorio, aunados a la defensa de su seguridad nacional, fueron tomados en cuenta en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824<sup>2</sup>. Una población escasa en un territorio extenso provocó la permanente preocupación del gobierno nacional por defender sus límites. El país contaba, en esa época, con un territorio de un poco más de 4 millones de kilómetros cuadrados y sólo seis millones de habitantes<sup>3</sup>. En este primer entorno del Estado nacional, se puede estimar la dificultad del gobierno en combinar la vastedad territorial, las precarias condiciones de bienestar y, al mismo tiempo, el fortalecimiento de una débil seguridad nacional con una escasa población. Así, el poblamiento y desarrollo de regiones y fronteras estuvieron planteados, desde el principio de la independencia, como elementos necesarios para la salvaguarda y el desarrollo de la nación<sup>4</sup>.

Durante los primeros decenios de la vida independiente de México se establecieron programas de colonización en los cuales los migrantes extranjeros gozaban de amplias franquicias y beneficios. Estos programas de colonización fueron el primer intento demográfico del México independiente para hacerle frente a una población escasa en un rico e inmenso territorio. Muy diversas leyes y medidas se pusieron en operación: una de las primeras medidas fue la de expedición de pasaportes en el año

---

<sup>2</sup> Estados Unidos Mexicanos (1989): "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824", en H. Congreso de la Unión, **Las Constituciones de México**, Comité de Asuntos Editoriales, México.

<sup>3</sup> En la actualidad la superficie del territorio mexicano es de dos millones de kilómetros cuadrados, con una población de 81,1 millones de habitantes, **Resultados preliminares del XI Censo General de Población y Vivienda**, INEGI, México, 1990.

<sup>4</sup> LOYO GILBERTO (1935): **La política demográfica de México**, Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR, México.

de 1825, con el objeto de ir estableciendo control sobre entradas y salidas de personas en el territorio. El derecho al libre tránsito se incorporó en la Constitución de 1836 no solamente dentro del territorio nacional, sino también al exterior, derecho que persiste en los mismos términos en la actual Constitución de México de 1917. Asimismo, se establece una ley en 1831 para repatriar a un número importante de familias mexicanas que se encontraban viviendo en diferentes países. De esta forma, el pensamiento y acción para un mayor poblamiento de México descansaba en una política sobre aceptación de extranjeros y colonización. Estas acciones no siempre tuvieron los efectos positivos que se esperaba. Entre otros factores que influyeron se puede mencionar que los grupos de pobladores extranjeros no se integraban a la sociedad mexicana y, por otro lado, a la falta de gobernabilidad y control en ciertas zonas del país, como fue la frontera norte. En 1835 se estimaba la población anglosajona en Texas en unas 30 mil personas libres y 5 mil esclavos; la población mexicana en ese estado no llegaba a los 5 mil habitantes<sup>5</sup>.

Frente a estas situaciones, el secretario del Interior y del Exterior del gobierno de México expresó en 1838:

*"La franqueza y liberalidad con que nuestras leyes permitieron y habían favorecido la colonización de los terrenos desiertos de la República, en vez de producir el ventajoso resultado que prometen los cálculos de la política al establecer ese medio de aumentar la población, la fuerza y las riquezas de las naciones, nos ha traído, por nuestra imprudente confianza, males sinnúmero y consecuencias muy funestas. El mundo entero sabe ya las tristes y estragosas ocurrencias en Texas, que siendo la más grande y acaso la más preciosa porción de nuestro despoblado territorio, la vemos hoy hecha presa de la rapiña y mala fé de unos pérfidos aventureros, hijos de la nación vecina, que se titula nuestra amiga"*<sup>6</sup>.

Este hecho es explicado, en parte, por las amplias garantías dadas a los colonizadores en una frontera abierta y por la inexistencia de una visión

---

<sup>5</sup> ZORRILLA, LUIS G. (1977): **Historia de las relaciones México-Estados Unidos, 1800-1958**, Tomo I, Porrúa, México, p. 102.

<sup>6</sup> SIERRA BRABATTA, CARLOS JUSTO: **op. cit.**, p. 7.

de futuro del desarrollo de México y del papel asignado a la colonización extranjera.

Aún con esta experiencia negativa, México siguió pugnando por atraer población extranjera, aunque sin resultados notables. El primer conjunto coherente de disposiciones destinado a regular el movimiento de extranjeros se pospuso hasta inicios del presente siglo, cuando se aprueba la Ley de Inmigración de 1908. En esta Ley, las disposiciones que regulan la entrada de extranjeros son de tipo selectivo: se permite el ingreso a México solamente a personas capaces de ayudar en la producción y que fueran consecuentes con la situación política del país. Se impedía la entrada de personas que padecieran enfermedades transmisibles, que fueran prófugos de la justicia, a los ancianos y menores de 16 años, entre otras limitantes.

Durante esta primera década del siglo XX, las condiciones del país mejoraron como resultado de la política económica del gobierno, lo que produjo una disminución de los elevados niveles de mortalidad. La población de México aumentó de 13.6 millones a 15.1 que representó el 1,1% de crecimiento anual. El incremento de 1.5 millones de habitantes durante esos 10 años se debió básicamente al crecimiento natural de la propia población, no obstante la intención del gobierno de aumentar el poblamiento vía aceptación de extranjeros. Hacia fines de ese decenio, las solicitudes de ingreso al país fueron relativamente numerosas (alrededor de 300.000), de las cuales no fueron admitidos entre el 60 y 70% por estar enfermos o ser indeseables. Se estima que en 1910 el número de extranjeros residentes en el país era de 116.347, lo cual sólo representó el 0.77% de la población total<sup>7</sup>.

La Revolución Mexicana que principia en 1910 interrumpe el inicio de la primera expansión demográfica del siglo XX y perturba la tendencia hacia el crecimiento. Durante los 10 años que duró el movimiento armado la población disminuyó en números absolutos de 15.1 millones en 1910 a 14.3 en 1921. La combinación de muertes directas por la lucha armada, con la pérdida de vidas ocasionada por la epidemia llamada "influenza española", con la emigración de mexicanos a Estados Unidos y por el menor número de

---

<sup>7</sup> GONZALEZ NAVARRO, MOISES: **Historia demográfica del México contemporáneo**, El Colegio de México, s. f. (fotocopiado), pp. 553-584.

nacimientos resultado de la separación temporal de las parejas y de la posposición de nuevas uniones, son posibles causas de la disminución de la población. Sin embargo, no se han podido determinar sus volúmenes, aparte de las dudas que existen sobre las coberturas de los censos de 1910 y 1921<sup>8</sup>.

Una vez terminada la fase armada de la revolución, da comienzo el período de reconstrucción del país, con reformas institucionales y políticas cuyo propósito era la consolidación de los primeros gobiernos revolucionarios. El crecimiento poblacional durante el decenio siguiente retoma la dinámica que se venía experimentando a principios de siglo: la tasa de incremento demográfico de 1921 a 1930 nuevamente se eleva a 1,1% anual, con una población de 16.5 millones de habitantes en el último año.

Los gobiernos producto de la revolución ponen nuevamente su atención en la migración internacional y en el poblamiento del país. México se convirtió en plataforma de inmigrantes que venían de Europa con el deseo de internarse posteriormente a los Estados Unidos. Además, no se tenía el control de la población extranjera que ya residía en el país y de la que seguía llegando por las fronteras del norte y del sur. Estas circunstancias obligaron al gobierno a establecer medidas más drásticas sobre aceptación de extranjeros y a la expedición, en 1926, de la Ley de Migración que sustituía a la de 1908. En ella se estableció el registro de extranjeros; se dio un carácter específico a la calidad de turista; se restringió la inmigración de trabajadores en aquellos lugares y ocupaciones donde hubiera necesidad de trabajadores nacionales. Una disposición particular de la ley que tiene interés actual se refiere a la fracción 6a. del artículo 29, que prohíbe internarse a las personas que se dediquen al tráfico ilegal de drogas enervantes. En otro sentido, la Ley de Migración establece los principios

---

<sup>8</sup> Greer considera, primeramente, que es posible que la información censal referida a 1910 se sobreestimara y la de 1921 se subestimara. Y considera que "the impact of the Revolution was that of holding the population of Mexico at a virtual standstill -an actual loss of 105.000 or less than 1 percent- during a period when it otherwise could have been expected to increase by about two millions. While not causing a substantial absolute decrease of 800.000 as told in the census figures, the effect of the violent decade of the Revolution did prevent any increase, and thus interrupted an otherwise steady pattern of growth for twentieth-century Mexico". Cf. GREER, ROBERT G (1966): "The demographic impact of the Mexican Revolution 1910-1921", thesis presented for the Degree of Master of Arts, University of Texas.

para regular la creciente salida de trabajadores mexicanos al extranjero, especialmente hacia Estados Unidos.

Esta Ley de Migración fue modificada en 1930 con definiciones más precisas sobre la aceptación de extranjeros con numerosos requisitos y un tratamiento especial a la calidad de turista con el fin de promover su interés por México. Nuevamente la ley manifiesta la preocupación por la emigración de trabajadores mexicanos como un factor de despoblamiento del país<sup>9</sup>.

De esta forma, la ley pretende conciliar dos elementos del poblamiento de México: por una lado, la inmigración de extranjeros con los peligros que representaba, combinando la necesidad que el país tenía de ella; por otro lado, la salida de numerosos contingentes nacionales que disminuían la capacidad demográfica del país. Para la aplicación de la ley y las políticas que de ella se desprenden se establece el Consejo Consultivo de Migración como un órgano intersecretarial del gobierno. Este consejo es el origen del actual Consejo Nacional de Población.

A pesar de la continuada posición poblacionista de los primeros gobiernos revolucionarios, se observaron algunas intenciones aisladas de promover la anticoncepción. En 1916, en el estado de Yucatán, en el sureste de México, se celebra el primer Congreso Feminista que preside el gobernador de la entidad, un connotado y respetado líder agrarista. Como resultado del Congreso, Margaret Sanger, una tenaz defensora de los derechos de la mujer desde principios de siglo, publica un folleto titulado ***La brújula del hogar: medios seguros y científicos para evitar la concepción*** que se difunde ampliamente en el país. La reacción al folleto no esperó mucho tiempo; los Caballeros de Colón, agrupación cristiana laica, remitió un escrito a las autoridades de justicia exigiendo la acusación y persecución del delito de imprenta cometido -según ellos- por la publicación del folleto de la doctora Sanger. También como consecuencia de ese congreso se funda el Consejo Feminista, que propuso la emancipación de la mujer. En 1917, se lleva a cabo la Convención Regional Obrera en la ciudad de Tampico, al noreste del país, en que se reconoció el derecho a "evitar la

---

<sup>9</sup> Sobre las leyes y política de migración ver los estudios de SIERRA BRABATTA, CARLOS JUSTO: **op. cit.**; LEAL, LUISA MARIA (1975): "El proceso histórico de la Ley General de Población de México", Consejo Nacional de Población, (mimeo); GONZALEZ NAVARRO, MOISES (1960): **La colonización de México 1877-1910**, México.

procreación ilimitada" cuando ésta agravara la situación del obrero<sup>10</sup> . En 1921 se celebra en la capital de la República otro Congreso Feminista en que se acordó solicitar a las máximas autoridades el voto femenino. Asimismo, en 1925, durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles se abren tres clínicas que atienden a las mujeres que desean regular su fecundidad<sup>11</sup> .

A pesar de la importancia de las leyes reseñadas, la regulación jurídica en materia poblacional fue parcial. Esta situación fue entendida por el presidente Lázaro Cárdenas que sube al poder en 1934. Las ideas poblacionistas, enraizadas en la historia mexicana siguieron presentes pero ahora con la intención de un nuevo nacionalismo que provenía de los principios de la revolución mexicana. El presidente Cárdenas apoya estas ideas para darle una nueva fisonomía social y cultural a México, basado en el orgullo de reconocer nuestro pasado indígena y nuestro presente mestizo. El planteamiento poblacionista del gobierno de Cárdenas difería del pensamiento y acciones pasadas pues ahora se buscaba que el mayor poblamiento del país no descansara en una política que otorgara facilidades a individuos y familias de otras nacionalidades que desearan asentarse en México en diversas actividades económicas. La inmigración de extranjeros no era ya el camino que debía adoptarse para poblar el país.

La filosofía de la política de población correspondía a un estado que intentaba superar el atraso económico y social por medio de un proyecto nacionalista en el cual lo mexicano ocupaba un lugar fundamental<sup>12</sup> . En palabras de Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación del gobierno de Cárdenas:

*"Debo hacer resaltar que el ideal demográfico que responde a nuestro típico caso mexicano, radica fundamentalmente en que la multiplicación de nuestro pueblo dimana de su crecimiento natural,*

---

<sup>10</sup> GONZALEZ NAVARRO, MOISES: *op. cit.*

<sup>11</sup> DE MIGUEL, AMANDO (1983): **Ensayo sobre la población en México**, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

<sup>12</sup> Primer Plan Sexenal (1934-1940) aprobado por el Partido Nacional Revolucionario en diciembre de 1933, en SOLIS, LEOPOLDO (1975): **Planes de desarrollo económico y social en México**, Secretaría de Educación Pública, Colección Sepsetantas, México.

*aun cuando el proceso sea lento, con tal que constituya testimonio decisivo de mejoramiento de la condición humana y de progreso social; pues si bien es deseable una población densa, es preferible una comunidad unificada, laboriosa y capaz de consolidar el bienestar de nuestra raza y la plenitud de nuestra nación*"<sup>13</sup>.

Bajo estos principios se formula y se expide la primera Ley General de Población de México en agosto de 1936, que sustituye a la última Ley de Migración de 1930. La ley de 1936 crea un nuevo órgano intersecretarial, el Consejo Consultivo de Población.

El impulso demográfico que se deseaba se basó en el fomento del crecimiento natural, la repatriación de nacionales y, en menor importancia, la inmigración. Para lograr el crecimiento natural se promovería el aumento de los matrimonios y de la natalidad y el abatimiento de la alta incidencia de la mortalidad general e infantil. Asimismo, para mejorar la distribución de la población se consideró fomentar las corrientes migratorias hacia el interior del país, tendiendo a limitar las que se dirigieran hacia los centros densamente poblados; se promovería la fusión étnica de los grupos nacionales entre sí, acrecentar el mestizaje mediante la asimilación de los extranjeros, la educación y preparación para el trabajo de los indígenas; y en fin, la "protección general, conservación y mejoramiento de la especie". Al mismo tiempo, se propone restringir la emigración de nacionales a fin de evitar la disminución excesiva de la población. Únicamente se autorizaría la salida de trabajadores mexicanos cuando tuvieran contratos por más de seis meses, con salarios suficientes<sup>14</sup>.

La ley señalaba establecer cuotas diferenciales de población extranjera que deseaba residir en México, lo que se hizo poco tiempo después: sin limitación de número a las personas de países americanos y de España; hasta 1.000 de los países europeos occidentales y centrales y del Japón; y sólo 100 para el resto de los países<sup>15</sup>. De esta forma, la política demográfica incluía aspectos de política nacional al limitar las posiciones y acciones de

---

<sup>13</sup> SIERRA BRABATTA, CARLOS JUSTO: *op. cit.*, p. 28.

<sup>14</sup> LEY GENERAL DE POBLACION (1936): *Diario Oficial de la Federación*, México.

<sup>15</sup> *Ibid.*

determinados grupos sociales que deseaban, por intereses personales y, hasta cierto punto racistas, incorporar fuertes contingentes de población extranjera en nuestra sociedad<sup>16</sup> . El gobierno mexicano comprendió estas situaciones y reglamentó la forma en que debía darse el cambio demográfico.

Así los programas de mejoramiento de la salud aparecieron como el factor clave para propósitos de política poblacional pero, además, como una necesaria y genuina acción del Estado mexicano para abatir los elevados niveles de mortalidad que aquejaban a la mayor parte de la población mexicana. En las estrategias del desarrollo social y económico de ese gobierno y de los siguientes, se incorporaron, como uno de los elementos prioritarios, programas y acciones en materia de salud pública y la organización de la infraestructura sanitaria. Asimismo, se expidió la Ley de Seguro Social y se inició una serie de medidas y campañas sanitarias. Estas medidas fueron acompañadas de un importante gasto social y en otros rubros sociales como la educación.

Para incrementar la fecundidad, el gobierno de México llevó a cabo varias acciones entre las que destacan incorporar en los libros de texto el sentimiento de grandeza de México en relación a la mayor cantidad de población; estimular y premiar a las madres más prolíferas y enaltecer a las familias grandes, elementos que coincidían con los sentimientos religiosos populares y el orgullo nacional. Se prohibió la venta de anticonceptivos y en algunas entidades federativas se dieron medidas más radicales. El gobierno del estado de Tamaulipas, al noreste del país, estableció un impuesto al celibato para mayores de 25 años, o bien para divorciados y viudos sin familia. El impuesto se pagaría conforme a una tarifa progresiva que iba del 5 hasta el 20%, de acuerdo al salario que se percibía<sup>17</sup> .

La Ley General de Población reformada en 1947<sup>18</sup> siguió muy de cerca los planteamientos de la de 1936. En ese año, la población de México ya

---

<sup>16</sup> DE LA PEÑA, MOISES T. (1950): "Problemas demográficos y agrarios", en **Problemas agrícolas e industriales de México**, publicación trimestral, núms 3-4, vol. II, julio-septiembre y octubre-diciembre, Talleres Gráficos de la Nación, México.

<sup>17</sup> GONZALEZ NAVARRO, MOISES: **op. cit.**, p. 144.

<sup>18</sup> LEY GENERAL DE POBLACION (1947): **Diario Oficial de la Federación, México.**

tenía un crecimiento de alrededor de 2,7% anual. El presidente Miguel Alemán declaraba que la población mexicana aumentaba medio millón de habitantes anualmente, aumento que aseguraba el desarrollo económico del país<sup>19</sup>. Los fines planteados en estas leyes poblacionistas se cumplieron. Las acciones de salud tuvieron efectos inmediatos en el descenso de la mortalidad y es durante los años de 1940 a 1970 cuando se da la gran expansión demográfica en México, llegando a obtener tasas de crecimiento mayores del 3,5% anual. El país se fortaleció en su cuántum demográfico y, por lo tanto, la premisa del mayor crecimiento poblacional para un mayor desarrollo establecida en esos tiempos se había cumplido.

El intenso crecimiento de la población tuvo su fundamento en el crecimiento natural de la población nacional. La población extranjera no fue significativa en números absolutos, ya que de 1930 a 1970 no llegó a tener montos mayores de 250.000 residentes de otros países. En cuanto a la nacionalidad de la población extranjera, se observa una relación directa con la aplicación de las leyes. En 1930, el 25% del total de extranjeros residentes en el país provenían de Estados Unidos, aumentando a más de 45% en 1970; España se conservó durante esos años en alrededor del 22%; China, que tenía el 12% del total en 1930, decreció a menos del 2% en 1970, y Guatemala disminuyó también del 9% en 1930 al 5% en 1970. Estos cuatro países reunían en 1930 el 68% del total de la población extranjera residente en México, incrementándose al 74% en 1970<sup>20</sup>. De esta forma, los intentos de los gobiernos para poblar el país a través de una política de inmigración extranjera no tuvieron el efecto deseado, aun reconociendo que ya no era prioritario para impulsar el crecimiento demográfico.

El cambio demográfico puede sintetizarse de la siguiente forma:

a) la tasa de crecimiento demográfico y el volumen de la población se triplicaron en sólo 40 años.

b) por el efecto de la permanencia de los altos niveles de fecundidad, combinada con el descenso de la mortalidad, la estructura por edades

---

<sup>19</sup> ALEMÁN, MIGUEL (1947): **Primer Informe Presidencial**, Presidencia de la República, México.

<sup>20</sup> DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA (1930-40-50-60-70): **Censos Generales de Población y Vivienda**, México.

de la población se rejuveneció aún más, concentrando cerca del 50% del total de la población en edades menores de 15 años.

c) se intensificó la migración de trabajadores y familias campesinas hacia las grandes ciudades, iniciándose y consolidándose los procesos tanto de urbanización como de metropolización de la ciudad de México.

d) se intensifica la emigración de los trabajadores mexicanos hacia los Estados Unidos.

e) la inmigración de extranjeros a México no es factor significativo en el crecimiento de la población del país.

Los gobiernos de este período se mostraron satisfechos del incremento demográfico y reconocían los efectos positivos del alto crecimiento<sup>21</sup> . México contaba ya con cerca de 50 millones de habitantes en 1970.

---

<sup>21</sup> Véase **Informes presidenciales**, RUIZ CORTINES, ADOLFO (1958); LOPEZ MATEOS, ADOLFO (1964); y DIAZ ORDAZ, GUSTAVO (1970).

## Hacia una nueva política de población.

Es hasta principios de la década de los setenta cuando se genera un cambio explícito en el pensamiento político sobre la población y un ajuste de su marco legal. Dicho cambio tuvo como antecedente todo un contexto político y social definido en la década de los sesenta; se presenció un debate en la concepción del papel de la población en el proceso de desarrollo, dando inicio a la reflexión y discusión sobre el nuevo fenómeno poblacional.

En las esferas políticas e ideológicas los debates sobre los problemas sociales, económicos y políticos inherentes a un crecimiento demográfico de gran magnitud presentaban posiciones diversas.

Las elevadas tasas de crecimiento económico logrado hasta fines de los sesenta (6 a 7% anual)<sup>22</sup>, que incluso llegaron a duplicar el ritmo de 3 o 3,5% anual al que crecía la población, crearon una imagen artificial de congruencia entre población y desarrollo. La "política desarrollista" que permitió este gran ritmo de crecimiento económico modificó la estructura económica y ocupacional e hizo posible enfrentar el crecimiento demográfico y absorber la migración de las zonas rurales a las urbanas<sup>23</sup>. Los hechos parecían avalar el optimismo poblacionista de los gobiernos de México. No obstante, a pesar de esta posición, empieza a advertirse cierta preocupación en los círculos políticos y gubernamentales, a nivel de las entidades federativas, por algo que ya se aceptaba como "el nuevo problema demográfico" de México.

El gobierno de Tabasco manifestaba en 1966, que el territorio del estado no crecía, pero si aumentaba explosivamente el número de sus habitantes. El problema no era a corto plazo, pero a 10 o 15 años la disponibilidad de tierras debido al alarmante crecimiento de la población se

---

<sup>22</sup> NACIONAL FINANCIERA, S. A. (1978): **La economía mexicana en cifras**, México.

<sup>23</sup> SANDOVAL, ALFONSO: La población en México, en SANDOVAL, ALFONSO ET ALT. (1988): **México. Setenta y cinco años de revolución**, Desarrollo Social I, FCE/INEHRM, México, 1988,p. 53.

planteaba como un grave problema. Los gobiernos de los estados de Jalisco, en 1956, de Nuevo León, en 1966, de Tlaxcala y Veracruz, en 1967, expresaban su impotencia para proporcionar educación porque los recursos del estado no alcanzaban la carrera del crecimiento demográfico, que contribuía, además, a mantener antiguas carencias y a crear nuevas. Años después, el propio gobierno de Nuevo León, el estado con mayor bienestar del país, se mostró francamente pesimista ante la posibilidad de vencer a esa "demografía amenazadora" que sólo estaba creando la angustia de una población que crece a un ritmo que ningún desarrollo económico puede alcanzar<sup>24</sup> .

Las opiniones que se expresaban públicamente en diversos círculos políticos se referían a las dificultades para dar atención a las necesidades de la población con programas sociales, para dotar tierras a los campesinos, para generar empleos suficientes, y otras demandas, frente a un crecimiento demográfico que desbordaba las posibilidades económicas de los gobiernos estatales. Sin embargo, ninguno de ellos se pronunció a favor de una nueva política demográfica que redujera los altos índices de fecundidad y de crecimiento poblacional. Se pretendía subsanar esta situación solicitando cada vez más recursos a las instancias federales, sin promover medidas para disminuir el constante incremento demográfico.

No obstante, existía en México un marco legal que permitía formalmente a los gobiernos estatales dictar leyes específicas, como en este caso, para legislar sobre población. Sin embargo, los gobiernos estatales no recurrieron a esta alternativa.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40:

*"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental"*<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Para más opiniones, véase GONZALEZ NAVARRO, MOISES: **op. cit.**, pp. 156-161.

<sup>25</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Editorial Themis, México, 1990.

Este artículo determina la organización política de la República Mexicana y da lugar a que cada entidad federativa del país tenga su propia Constitución Política y las leyes que dimanen de ella, válidas para su creación y aplicación al interior del estado, a través de sus órganos de gobierno: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Por lo tanto, los gobiernos de los estados tienen la facultad de establecer sus propias leyes sin contradecir la Constitución Política del país, así como organizar su propio proyecto de desarrollo, a través de políticas sociales y económicas.

No obstante el derecho que tenían los gobiernos de las entidades federativas de crear su política de población, no lo llevaron a cabo porque se los impedía la tradición del sistema político mexicano, el cual puede definirse como centralista en los hechos, aunque formalmente se denomine federalista. El poder queda altamente concentrado en la máxima autoridad de la nación<sup>26</sup>. El presidente es la única persona habilitada para iniciar nuevas políticas<sup>27</sup>. Por lo tanto, no resulta extraño que en un tema político tan complicado y de posiciones ideológicas controvertidas no se atrevieran o no se les permitiera a los gobiernos de los estados manifestarse en forma independiente sobre la necesidad de un cambio en la política de población<sup>28</sup>.

Frente a esta posición del gobierno, surgen y se organizan grupos de la sociedad civil, principalmente integrados por profesionistas, académicos y empresarios que manifiestan la necesidad de establecer programas de acción en planificación familiar, con argumentos relativos a las consecuencias para la salud de las madres y de sus hijos, de los embarazos demasiado tempranos, demasiado frecuentes, y a intervalos demasiado cortos. Se unía a esta preocupación el deseo de disminuir el alto número de abortos voluntarios que se suponía había en México. Sin embargo, estaba presente la intención de establecer nuevas prácticas anticonceptivas de la

---

<sup>26</sup> MEYER, LORENZO (1974): El Estado mexicano contemporáneo, en **Historia Mexicana**, núm. 23 (abril-junio), El Colegio de México, México.

<sup>27</sup> MARQUEZ, VIVIANE (1984): El proceso social en la formación de políticas: el caso de la planificación familiar en México en **Estudios Sociológicos**, vol. 2, núms. 5 y 6 (mayo-diciembre), El Colegio de México, México, pp. 309-333.

<sup>28</sup> Recuérdese que en 1916 en el estado de Yucatán, el gobernador Felipe Carrillo Puerto apoyó la distribución del folleto sobre anticoncepción.

población para disminuir la incidencia de la fecundidad. En este sentido, se organizan instituciones privadas, no lucrativas, apoyadas por financiamiento privado nacional, pero principalmente internacional, destinadas a prestar servicios en planificación familiar, adiestramiento en población y planificación familiar a paramédicos, enfermeras y trabajadoras sociales, y para llevar a cabo investigaciones clínicas y sociales en torno a dicho tema.

Se establecen varias asociaciones civiles con este tipo de objetivos, como la Asociación Pro-Salud Maternal en 1959, el Centro de Investigaciones de la Fertilidad y Estirilidad en 1964, la Fundación para el Estudio de la Población en 1965 (actualmente Fundación Mexicana para la Planificación Familiar), y otras más<sup>29</sup>. El apoyo financiero de fundaciones y organismos internacionales, tales como la International Planned Parenthood Federation, la Fundación Rockefeller, la Fundación Ford y el Population Council fue significativo para los fines y acciones de las asociaciones nacionales privadas.

Asimismo, en el decenio de los sesenta surgieron otras instituciones de carácter académico, cuyas finalidades eran investigar sistemáticamente el fenómeno demográfico, tanto en sus causas y consecuencias, como establecer escenarios futuros de su comportamiento y su relación con la evolución económica, social y política. De esta forma se establece el Instituto de Investigaciones Sociales, A. C. en 1960; el Programa de Sociología de la Población en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México durante 1961-1962. El hecho académico más trascendental es la fundación en 1964 del Centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED) en el Colegio de México, la institución de investigación y enseñanza superior más prestigiada en México en las ramas de humanidades y ciencias sociales, con gran reconocimiento internacional. El CEED establece, por primera vez en América Latina, un programa nacional de Maestría en Demografía<sup>30</sup> y un amplio programa de investigación en población. En 1973 se establece la Asociación Mexicana de

---

<sup>29</sup> Asociación Mexicana de Población (1979): **Carta Informativa**, núm. 1, México y SANDOVAL, ALFONSO, **op. cit.**, p. 53.

<sup>30</sup> En 1958 se funda el Centro Latinoamericano de Demografía en Santiago de Chile, como un organismo de las Naciones Unidas con varios programas docentes de especialización.

Población, A. C., en el momento en que el gobierno de México iniciaba una nueva política de población.

Estos grupos de instituciones conformaban los más importantes promotores de la planificación familiar o de una nueva política de población. Los miembros que pertenecían a dichas asociaciones eran una combinación de profesionales en economía, sociología, medicina, demografía o personas involucradas en la industria. La mayor parte de ellos gozaban de un prestigio nacional, especialmente los directivos de dichas asociaciones.

Durante estos años de los sesenta y aún un poco antes, es posible distinguir tres principales corrientes que tenían posiciones relativamente diferentes en cuanto a la planificación familiar o a la adopción de una nueva política de población. La primera posición estaba formada por una corriente de opinión de oposición a la limitación de los nacimientos<sup>31</sup>. Los argumentos que esgrimían no estaban sostenidos por una actitud reaccionaria sobre el problema, sino se orientaban a insistir en que el crecimiento económico, la redistribución de los recursos y, en general, un desarrollo social sostenido que llegara a toda la población deberían ser el esfuerzo fundamental del gobierno; la limitación de la fecundidad no parecía prioritaria, aunque no estaban en contra de que se dejara a la pareja y a las personas su decisión en la conducción de su fecundidad<sup>32</sup>.

La segunda corriente, se dirigía a promover directamente los programas de planificación familiar con el fin claro de disminuir las altas tasas de fecundidad<sup>33</sup>. En este sentido, concedían menor relevancia a los esfuerzos del gobierno en incrementar el desarrollo social.

---

<sup>31</sup> Véase TURNER, FREDERICK C. (1974): "Responsible parenthood; the politics of Mexico's new population policies", American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C.; NAGEL, JOHN S. (1978): "Mexico's population policy turnaround", **Population Reference Bureau Inc.**, vol. 33, numb. 5; McCOY, TERRY L.: "A paradigmatic analysis of Mexican population policy", in McCOY, TERRY L. (1974): **Authoritarianism and Corporativism in Latin America**, Ballinger Publ. Co., Cambridge, Mass.

<sup>32</sup> Véase DURAN OCHOA, JULIO (1955): **Población**, Fondo de Cultura Económica, México; LOYO, GILBERTO (1960): **La población de México, estado actual y tendencias, 1960-1980**, Ed. Cultura, México; BENITEZ ZENTENO, RAUL (1967): **Análisis demográfico de México**, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

<sup>33</sup> Esta opinión estaba sostenida principalmente por determinados grupos médicos asociados a las instituciones privadas que ofrecían servicios de planificación familiar.

La tercera posición era favorable a la creación de una nueva política de población explícita, con programas de planificación familiar. Se argumentaba que si bien las transformaciones políticas y económicas eran la base para aumentar el bienestar y la justicia social, una política explícita de población, en el marco jurídico de las libertades y derechos humanos que otorga la Constitución Política del país, era necesaria para acelerar el nuevo cambio demográfico y facilitar el equilibrio entre población y desarrollo en menos tiempo<sup>34</sup> .

En cuanto a la Iglesia católica, se pensaba que iba a tener una gran influencia en el debate que se estaba dando en México, e influir en la posición del gobierno para la no creación de programas oficiales de planificación familiar. La realidad demostró que fue poco importante la influencia y participación de la Iglesia católica. La Iglesia, desde la revolución mexicana, estaba cumpliendo una función más simbólica y expresiva que instrumental y política, y había desarrollado una gran tolerancia con respecto a las prácticas anticonceptivas de sus fieles<sup>35</sup> .

La institucionalización de la investigación en el área sociodemográfica en diferentes centros académicos del país contribuyó a generar un ambiente de sensibilización en los medios políticos sobre la problemática poblacional y sus efectos en el desarrollo<sup>36</sup> . La propuesta de una gran parte del medio académico era elaborar una nueva Ley General de Población que diera lugar a una política de población como parte integral de las políticas de desarrollo, con fines de incidir en el tamaño, el incremento, en la estructura por edad y en la distribución de la población. En ese sentido, la planificación familiar sería un programa más de esta política, con apoyo fundamental en la

---

<sup>34</sup> URQUIDI, VICTOR L. (1967): "El crecimiento demográfico y el desarrollo económico latinoamericano", **Demografía y Economía**, vol. 1, núm. 1, El Colegio de México, México; "El desarrollo económico y el crecimiento de la población", *Ibid.*, vol. 3, núm. 2, 1969; "Problems of Family Planning in Mexico population and development", **Gaceta Médica Mexicana**, 105 (5), México, 1973; CABRERA, GUSTAVO (1966): **Diálogos sobre Población**, CEED, El Colegio de México, México; LERNER, SUSANA (1967): "La investigación y planeación demográficas en México", **Demografía y Economía**, vol. 1; ALBA, FRANCISCO ET ALT. (1973): "Evolución demográfica de México y políticas de población", **Salud Pública de México**, Epoca XV, vol. 25, núm. 1 (enero-febrero) México; NAVARRETE, IFIGENIA (1967): **Sobrepoblación y desarrollo económico**, UNAM, México.

<sup>35</sup> MARQUEZ, VIVIAN : *op. cit.*

<sup>36</sup> CEED (1970): **Dinámica de la población de México**, E l Colegio de México, México.

educación, en la comunicación social y en los servicios médicos del sector público.

En general, durante estos años y hasta el inicio de los setenta, con el nuevo pensamiento y principios de lo que debería ser una nueva política de población, no se desarrolló un sentimiento hostil hacia la planificación familiar en México. Más bien hubo un consenso de la necesidad de programas de planificación familiar, como uno de los elementos de política de población, bajo tres principios: que no fueran considerados como sustituto del desarrollo; que se respetaran los derechos individuales y los derechos humanos, y que no hubiera injerencia y presiones extranjeras en la toma de decisiones sobre este tema, preservando la absoluta soberanía nacional.

Los resultados del Censo de Población de 1970 confirmaron que México tenía un poco más de 50 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento intercensal de 3,5% anual. Nuevas estimaciones de la población futura preveían que, de continuar con este ritmo de crecimiento, México tendría el año 2.000 alrededor de 135 millones de habitantes. Aún así, durante la campaña política de Luis Echeverría como candidato a la presidencia, reafirmó en 1969 la tesis histórica poblacionista, "gobernar es poblar".

No obstante la posición anterior, en su discurso de toma de posesión como presidente de México el primero de diciembre de 1970<sup>37</sup>, expresó: "México se enfrenta hoy a situaciones cuya naturaleza y magnitud no pudieron ser previstas en los inicios de esta centuria. Su población se ha multiplicado más de tres veces desde que concluyó el movimiento armado...Debemos precisar el modelo de país que deseamos y que podemos ser cuando termine el siglo para emprender, desde ahora, las reformas cualitativas que requiera nuestra organización". Estos fueron los prolegómenos que indicaban ya la intención de reformar las leyes pasadas con una nueva orientación. El presidente empezaba a tomar conciencia de lo que representaba el crecimiento demográfico frente al desarrollo. La influencia de diferentes actores connotados a favor de una nueva política de

---

<sup>37</sup> ECHEVERRIA, LUIS (1970): Discurso de toma de posesión como presidente el primero de diciembre de 1970, Presidencia de la República, México.

población empezaba a tener resultados. Entre estos líderes destaca Víctor L. Urquidi, en ese tiempo presidente de El Colegio de México<sup>38</sup> .

Durante los siguientes años se trabajó en elaborar el proyecto de la nueva Ley General de Población, cuyo promotor y realizador principal fue Mario Moya Palencia, secretario de Gobernación del gobierno de Echeverría. En su informe del primero de septiembre de 1973, el presidente Echeverría señaló:

*"Es el momento de considerar seriamente un problema al que, desde hace tiempo, han hecho frente muchas naciones de diversa estructura económica y política. Varios sectores de nuestra población se plantean el problema del crecimiento de la familia. Por miles acuden las mujeres mexicanas a los centros de salud, a las clínicas oficiales y privadas, en demanda de orientación sobre las posibilidades de regular su fecundidad. Rechazamos la idea de que un puro criterio demográfico orientado a reducir la natalidad pueda sustituir a la compleja empresa del desarrollo. Pero cometeríamos un grave error, si no adquiriéramos conciencia de la gravedad que tiene el incremento de la población y las necesidades que genera"*<sup>39</sup>.

Ante esta nueva posición del gobierno, el proyecto de la nueva Ley General de Población fue presentado al Congreso de la Unión y aprobado en diciembre de 1973, entrando en vigor en enero de 1974<sup>40</sup> . La ley establece el nuevo Consejo Nacional de Población, que es un órgano intersecretarial al más alto nivel político del gobierno con funciones explícitas y encargado de establecer la política de población. Por lo tanto, deja de tener el carácter de consultivo de acuerdo a la ley de 1947.

En síntesis, el cambio de una ley poblacionista a otra con el fin de reducir los altos niveles de fecundidad y el incremento demográfico, tuvo como antecedentes: la creación y experiencia de programas de planificación familiar en el sector privado, con significativas coberturas; la comprobación

---

<sup>38</sup> URQUIDI, VICTOR L. (1969): "El Desarrollo económico y el crecimiento de la población", **op. cit.**

<sup>39</sup> ECHEVERRIA, LUIS (1979): **Primer Informe Presidencial**, Presidencia de la República, México.

<sup>40</sup> LEY GENERAL DE POBLACION (1974): **Diario Oficial de la Federación**, México.

de que el factor religioso no era un obstáculo relevante como elemento de oposición a los programas de planificación familiar<sup>41</sup> y de que incluso se podía contar con ciertos sectores de católicos con una visión social cristiana o de liberales progresistas que aceptaban estos programas como ejercicio de la libertad de elección, aunque rechazaban cualquier forma de coerción y el aborto; la involucración de algunas personalidades políticas y académicas de gran prestigio ante el gobierno y de grupos sociales que favorecían a la nueva política de población; los avances sistemáticos en investigaciones sociodemográficas y en particular los ejercicios sobre escenarios demográficos a largo plazo que indicaban los esfuerzos que debían realizarse en los programas económicos y sociales del sector público para hacerle frente a las demandas sociales; y, la presencia e interés de organismos internacionales como el Fondo de Población de Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud, así como de otras fundaciones norteamericanas y europeas, dispuestos a proporcionar asistencia técnica y apoyo económico para realizar programas de planificación familiar.

Sería difícil llegar a establecer el peso de los distintos factores, tanto internos como externos, que en mayor medida contribuyeron a la voluntad política por parte del gobierno para llevar a cabo una nueva política de población. Sin embargo, hay que reconocer la habilidad y sensibilidad del gobierno, ya que su discurso se basó en una pluralidad ideológica en la que hicieron intervenir principios fundamentales de diversos sectores e instituciones sociales, como fue el concepto de "paternidad responsable" de la Iglesia católica, hasta la necesidad de la intervención del Estado en la planeación del desarrollo en íntima relación con la conducción demográfica de la sociedad. La preservación de la soberanía nacional, de los derechos humanos y de la libertad de decisión por parte de las parejas fueron conceptos determinantes para legitimar la nueva política de población.

## **Bases y estrategias para la reducción del crecimiento demográfico**

---

<sup>41</sup> EPISCOPADO MEXICANO (1973): "Mensaje del Episcopado al pueblo de México sobre la paternidad responsable", en *Señal*, #966, México, páginas interiores de color.

A partir de 1974, el sistema político de México llegó al acuerdo de establecer el contexto jurídico de la nueva política de población con el objeto de modificar el alto ritmo de crecimiento de la población, su estructura por edades y su distribución en el territorio, con una visión más realista en relación con la capacidad económica y con los recursos naturales del país, y así facilitar los esfuerzos para satisfacer los rezagos sociales históricos y disminuir las demandas en el futuro.

En los primeros años de la nueva política de población, teniendo en cuenta las reformas realizadas a la Constitución Política del país<sup>42</sup>, y a la Ley General de Población, con el establecimiento de nuevos organismos políticos y administrativos del gobierno, se cumple una etapa política, jurídica y administrativa. Los programas de planificación familiar en México empiezan a definirse en forma estructurada en el plano nacional. Se requirió, así, establecer una estrategia para que los programas estuvieran sujetos a una ordenación y planeación en su desarrollo con el fin de poderles dar un seguimiento y evaluar sus logros en forma sistemática.

De inmediato, las instituciones gubernamentales del sector salud y seguridad social dieron inicio a la prestación de servicios de planificación familiar en forma masiva y se llevaron a cabo amplios programas de comunicación social sobre planificación familiar a través de los medios masivos de comunicación. Se llevó a cabo uno de los intentos de coordinar los programas operativos de planificación familiar mediante la creación, en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, de la Comisión Interinstitucional de Atención Materno-Infantil y Planificación Familiar<sup>43</sup>. Con esta coordinación se pretendía subsanar la escasa relación que existía entre las diferentes instituciones gubernamentales que proporcionaban atención médica con diversos ámbitos sociales y procedimientos de trabajo. Los resultados de los trabajos de esta comisión sentaron las bases para que la planificación familiar fuera considerada como un programa integrado dentro de las políticas de salud.

---

<sup>42</sup> En la Constitución se reformó el artículo 40 con sigue: "El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos" **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, México, 1974.

<sup>43</sup> Secretaría de Salubridad y Asistencia. Coordinación Interinstitucional del Programa Nacional de Planificación Familiar, México, 1977.

El Consejo Nacional de Población dio a conocer, en 1977, los principios, objetivos y metas de la política de población nacional y del Programa Nacional de Planificación Familiar<sup>44</sup> que fueron aprobados por el presidente de la República. En este sentido, se establecieron las metas de crecimiento demográfico para el país, que proponían reducir las tasas de incremento demográfico de 3,2% en 1976 a 2,5% en 1982; a 1,9% en 1988; a 1,3% en 1994, y a 1% en el año 2.000. Esto significaba que la población de México al final del siglo fuese de aproximadamente 100 millones de habitantes, en lugar de 135 millones que se estimaba en caso de mantenerse el ritmo de crecimiento antes observado. El Plan Nacional de Planificación Familiar determina las metas de cobertura que se requieren en términos de usuarias nuevas y activas de métodos anticonceptivos, en correspondencia con las metas de la política de población. La programación de estas metas constituye uno de los aspectos más importantes de la elaboración del plan directamente vinculado con su naturaleza demográfica.

Si bien se consideró necesario que el gobierno de la República, a través del Consejo Nacional de Población, definiera el curso de la dinámica de población con un proyecto demográfico nacional, con metas programáticas cuantitativas, para su logro era requisito involucrar a los gobiernos de las entidades federativas del país con el objeto de que cada una de ellas tuviera su propia política de población congruente con la política nacional.

Esta nueva estrategia podría lograrse bajo las condiciones políticas en que se había dado el cambio de la Ley General de Población; el Ejecutivo Federal, a través del presidente de la República, fue el que tomó la iniciativa de las reformas de la Constitución y de la nueva ley, presentándolas al Congreso de la Unión. Por lo tanto, se facilitaba el camino para que los gobiernos de los estados, que son libres y soberanos, aceptaran unirse a esta nueva y gran acción de una nueva política pública. Así, cada una de las 31 entidades federativas establecieron, alrededor del año de 1985, sus propios Consejos Estatales de Población, representados por sus máximas autoridades políticas, a semejanza del Consejo Nacional de Población. Con este modelo, se transmitió a los gobiernos de los estados la responsabilidad

---

<sup>44</sup> CONSEJO NACIONAL DE POBLACION (1980): **Política Demográfica Nacional: objetivos y metas**, México.

política y programática de llevar a cabo su propia política de población con la asistencia técnica del Consejo Nacional de Población. De esta manera, se incorporan localmente nuevos actores de carácter político y de la sociedad civil a los esfuerzos del Ejecutivo Federal y llevar a cabo la política de población en forma descentralizada y congruente con las condiciones sociodemográficas de la sociedad de las entidades federativas.

Los programas de planificación familiar adquieren así una doble dimensión organizativa y programática: a) coordinar, a través de la actual Secretaría de Salud del Ejecutivo Federal, a todas las instituciones del sector salud de ese nivel, y b) establecer, a su vez, la coordinación con los programas de planificación familiar que desarrollan las instituciones de salud de las propias entidades federativas. Esta tarea de coordinación múltiple tiene una complejidad tanto logística como política, y si bien se considera que en general los resultados son positivos, se observa un desequilibrio en la forma en que se han cumplido tanto las metas demográficas como las coberturas de usuarias regionalmente. Las condiciones sociales, la participación de instituciones locales y la concienciación de los propios gobiernos estatales han permitido un mejor desarrollo de los programas de planificación familiar en las entidades de mayor avance socioeconómico y más urbanizadas que en aquellas en que se observan atrasos sociales o condiciones tradicionales culturales y políticas.

Este ha sido un relato muy sucinto de las condiciones en que se han establecido políticas de población durante el último medio siglo en México. Son dos concepciones de políticas de población que se han orientado hacia objetivos diferentes pero que siempre se han basado en ideologías y una participación de los diferentes gobiernos de la República de acuerdo al muy particular sistema político mexicano. El rasgo fundamental es la centralización del poder y la relativa participación de la sociedad civil y de otros grupos políticos locales. Sin embargo, se hace relevante la presencia de líderes del medio profesional y académico por cuya influencia fue posible incidir en las decisiones de los presidentes y del limitado grupo que los rodea.

La política de población actual de México se ha enfrentado a diversas situaciones, no resueltas hasta ahora, que han impedido que surja como un proceso más dinámico capaz de responder con rapidez y eficiencia a las

condiciones y cambios en la estrategia nacional de desarrollo. En este sentido, hay que considerar que a los cambios demográficos que pretende la política de población, representados en su estrategia, en sus objetivos y en sus metas particulares, les ha faltado adecuación con los objetivos declarados en los planes de desarrollo. Esta tarea es compleja, y más aún cuando las políticas globales, sectoriales y regionales han estado sujetas a cambios frecuentes en su dirección y alcance en tiempos cortos; la integración de lo poblacional con los programas sociales y económicos no tiene una identificación sustantiva en el tiempo y en el espacio. De esta forma, los programas de la política de población se independizan, adquiriendo una inercia con sus propios fines específicos de disminución de la fecundidad y de la tasa de crecimiento demográfico como objetivo en sí mismo.

Esta situación puede observarse en los programas de planificación familiar, que si bien han tenido éxito hasta ahora con una relativa integración con los programas de salud, educación y comunicación, se está llegando al límite de cobertura, en que su perspectiva de ampliación dependerá cada vez más de una política de salud integral, del avance en la seguridad social, del empleo de la mujer y el hombre y, en general, de la base social y económica que influye en las actitudes frente a la constitución y tamaño de la familia.

Los resultados de la política de población, en cuanto a la reducción de la fecundidad, se pueden resumir de la siguiente forma: la meta a 1982 se cumplió, e inclusive fue un poco más baja que la programada de 2,4%. Para el siguiente período se estableció una tasa de crecimiento de 1,9% a 1988. Esta tasa no fue obtenida y se estima que en 1990 el nivel de crecimiento es de aproximadamente 2,1%, cifra dada a conocer por el Presidente de México en su Segundo Informe de Gobierno. El no alcanzar esta tasa se debió a que la fecundidad no disminuyó como se esperaba y las coberturas de usuarias en planificación familiar fueron menores a las programadas. La disminución de la fecundidad expresada como tasa global de fecundidad, se redujo de 6,3 hijos en 1973 a aproximadamente 3,7 hijos en 1987<sup>45</sup>, nivel superior al que se había programado, y que era de 3,2 hijos para ese último año.

---

<sup>45</sup> DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION FAMILIAR (1989): **Encuesta Nacional sobre Fecundidad y Salud**, Secretaría de Salud, México.

En la actualidad todavía no se conocen los elementos que influyeron en no haber alcanzado la meta programática. Es muy posible que la crisis económica que se recrudeció a partir de 1982 haya tenido efectos en la organización y financiamiento de los programas de planificación familiar. Asimismo, la disminución significativa que ha tenido la fecundidad en estos años pasados se ha debido a la cobertura de la planificación familiar en los estratos sociales medios y altos, principalmente urbanos. Los grupos marginados urbanos y el sector rural, poblaciones que tienen baja protección en salud y deficientes servicios en planificación familiar, son los que acusan menores decrementos de la fecundidad. Así también habría que considerar los efectos que tiene la estructura por edad muy joven de mujeres en edades fértiles

En el siglo XX, la demografía nacional ha tenido, y seguirá teniendo transformaciones, adecuándose a las necesidades de los proyectos que el país pretende llevar a cabo. No obstante, el objetivo último de la política de población, que es coadyuvar a elevar los niveles de vida de todos los habitantes del país, no se ha cumplido. Falta ahora que los elementos económicos y de desarrollo se fortalezcan para que, a su vez cumplan con su cometido.

## BIBLIOGRAFIA

ALBA, FRANCISCO, ET AL. (1980): "Evolución demográfica de México y políticas de población", **Salud Pública de México**, Epoca XV, vol. 25, núm. 1 (enero-febrero), México.

ALEMAN, MIGUEL (1947): **Primer Informe Presidencial**, Presidencia de la República, México.

ASOCIACION MEXICANA DE POBLACION: **Carta Informativa**, núm. 1 México, 1979.

BENITEZ ZENTENO, RAUL (1967): **Análisis demográfico de México**, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

CABRERA ACEVEDO, GUSTAVO: "Políticas de población y cambio demográfico en el siglo XX", en **La sociedad mexicana en el umbral del milenio**, CES, El Colegio de México, México (en prensa).

CABRERA ACEVEDO, GUSTAVO (1989): "Política de población. Un reto del Estado mexicano", en **Demos. Carta demográfica sobre México**, IISUNAM, México, p. 28.

CABRERA ACEVEDO, GUSTAVO (1966): **Diálogos sobre Población**, CEED, El Colegio de México, México.

CENTRO DE ESTUDIOS ECONOMICOS Y DEMOGRAFICOS (1970): **Dinámica de la población de México**, El Colegio de México.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACION (1980): **Política Demográfica Nacional: objetivos y metas**, México.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Editorial Themis, México, 1990.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Editorial Themis, México, 1974.

COORDINACION INTERINSTITUCIONAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE PLANIFICACION FAMILIAR (1977): **Plan Nacional de Planificación Familiar**, Secretaria de Salubridad y Asistencia, México.

DE MIGUEL, AMANDO (1983): **Ensayo sobre la población en México**, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

DE LA PEÑA, MOISES T. (1950): "Problemas demográficos y agrarios", en **Problemas agrícolas e industriales de México**, publicación trimestral, núms. 3-4, vol. II, julio-septiembre y octubre-diciembre, Talleres Gráficos de la Nación, México.

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA: **Censos Generales de Población y Vivienda**, 1930, 1940, 1950, 1960, 1970, México.

DURAN OCHOA, JULIO (1955): **Población**, Fondo de Cultura Económica, México.

ECHEVERRIA, LUIS (1979): **Primer Informe Presidencial**, Presidencia de la República, México.

ECHEVERRIA, LUIS (1970): Discurso de toma de posesión como presidente el primero de diciembre de 1970, Presidencia de la República, México.

EPISCOPADO MEXICANO (1973): "Mensaje del Episcopado al pueblo de México sobre la paternidad responsable", en **Señal**, # 966, México, ocho de septiembre de 1973, páginas interiores de color.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1989): "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824", en H. Congreso de la Unión, **Las Constituciones de México**, Comité de Asuntos Editoriales, México.

GONZALEZ NAVARRO, MOISES (1960): **La colonización de México 1877-1910**, México.

GONZALEZ NAVARRO, MOISES : **Historia demográfica del México contemporáneo**, El Colegio de México, s. f. (fotocopiado), pp. 553-584.

GREER, ROBERT G. (1966): "The demographic impact of the Mexican Revolution 1910-1921", thesis presented for the Degree of Master of Arts, University of Texas.

INEGI (1990): **Resultados preliminares del XI Censo General de Población y Vivienda**, México.

**Informes Presidenciales**, Adolfo Ruiz Cortines, 1958; Adolfo López Mateos, 1964, y Gustavo Díaz Ordaz, 1970.

LEAL, LUISA MARIA (1975): **El proceso histórico de la Ley General de Población de México**, Consejo Nacional de Población, (mimeo).

LERNER, SUSANA (1967): "La investigación y planeación demográficas en México", **Demografía y Economía**, vol. 1.

LEY GENERAL DE POBLACION (1974): **Diario Oficial de la Federación**, México.

... (1947): **Diario Oficial de la Federación**, México.

... (1936): **Diario Oficial de la Federación**, México.

LOYO, GILBERTO (1960): **La población de México, estado actual y tendencias, 1960-1980**, Ed. Cultura.

LOYO, GILBERTO (1935): **La política demográfica de México**, Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR, México.

MARQUEZ, VIVIANE (1984): El proceso social en la formación de políticas: el caso de la planificación familiar en México, en **Estudios Sociológicos**, vol. 2, núms. 5 y 6 (mayo-diciembre), El Colegio de México, pp. 309-333.

McCOY, TERRY L. (1974): "A paradigmatic analysis of Mexican population policy", in Terry L. McCoy (comp.) **Authoritarianism and Corporativism in Latin America**, Ballinger Publ. Co., Cambridge, Massachussets.

MEYER, LORENZO (1974): El Estado mexicano contemporáneo, en **Historia Mexicana**, núm. 23 (abril-junio), El Colegio de México, México.

NACIONAL FINANCIERA, S. A. (1978): **La economía mexicana en cifras**, México.

NAGEL, JOHN S. (1978): "Mexico's population policy turnaround", **Population Reference Bureau Inc.**, vol. 33, numb. 5.

NAVARRETE, IFIGENIA (1967): **Sobrepoblación y desarrollo económico**, UNAM, México.

Primer Plan Sexenal (1934-1940) aprobado por el Partido Nacional Revolucionario en diciembre de 1933, en Solís, Leopoldo, **Planes de desarrollo económico y social en México**, Secretaría de Educación Pública, Colección SepSetantas, México, 1975.

SANDOVAL, ALFONSO (1988): "La población en México", en Sandoval, Alfonso **et al.**, **México. Setenta y cinco años de revolución**, Desarrollo Social I, FCE/INEHRM, México, p. 53.

SIERRA BRABATTA, CARLOS JUSTO (1988): "Antecedentes y comentarios a la Ley General de Población", México (mimeo).

TURNER, FREDERICK C. (1974): "Responsible parenthood; the politics of Mexico's new population policies", American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D. C.

URQUIDI, VICTOR L. (1973): "Problems of Family Planning in Mexico population and development", **Gaceta Médica Mexicana**, 105 (5), México.

URQUIDI, VICTOR L. (1969): "El desarrollo económico y el crecimiento de la población", **Demografía y Economía**, vol. 3, núm. 2.

URQUIDI, VICTOR L. (1967): "El crecimiento demográfico y el desarrollo económico latinoamericano", **Demografía y Economía**, vol. 1, núm.1, El Colegio de México, México.

ZORRILLA, LUIS G. (1977): **Historia de las relaciones México-Estados Unidos, 1888-1958**, Tomo 1, Porrúa, México, p. 102.