



El nacimiento de la moderna política de población

Manuel Ordorica¹

Hace un poco más de 40 años me tocó ver el nacimiento del Consejo Nacional de Población. Hoy recordamos cómo el Presidente de la República, Luis Echeverría, el 27 de marzo de 1974, instaló el CONAPO. La licenciada Luisa María Leal fue la primera Secretaria General de la institución. Mujer muy inteligente y de gran visión. No era demógrafa, era abogada, pero muy sensible a los temas demográficos. Tengo el privilegio de haber visto nacer al CONAPO. Dos actividades me presentaron con el recién nacido. Por parte de la Dirección General de Estadística (DGE) me invitaron a evaluar las estadísticas demográficas. El CONAPO apoyaba ese proyecto. Las estadísticas de nacimientos daban resultados muy elevados, como ahora. Se quería tener una cifra muy precisa. No se tenía un dato exacto. Siempre nos manejábamos con cifras aproximadas. El proyecto tenía como objetivo mejorar las Estadísticas Vitales. En 1973 hubo una campaña dirigida a la familia mexicana para registrar los nacimientos. Si mal no recuerdo, eran 2.3 millones de nacimientos registrados o hasta más. La tasa de natalidad era muy elevada, cercana a los 45 por mil. En la DGE estuvieron trabajando varios años en ese proyecto siempre apoyado por el CONAPO. Susana Natali era la directora del Departamento de Estadísticas Sociodemográficas. Otra gran mujer visionaria en la obtención de datos junto con Eduardo Cordeiro, egresado de la primera generación de demógrafos de El Colegio de México. La política de población de esa fecha se instauró con cifras aproximadas, pero de gran valor para la planeación. Tenemos que reconocer que

es de las pocas políticas que han cumplido con sus propósitos. Recuerdo que se estableció una relación entre el número de mujeres en los programas de planificación familiar y los nacimientos evitados. Era de cuatro mujeres en cobertura de Planificación Familiar (PF) por un nacimiento evitado. ¿De dónde salió ese número? De un resultado empírico. Si uno cree que la política se hace con datos exactos está totalmente equivocado.

La otra experiencia con CONAPO fue en 1975, cuando me invitaron a formar un grupo para analizar el aborto. Se decía que había 1.2 millones de abortos al año. Los demógrafos teníamos que decir cuántos. La verdad, no llegamos a una cifra sino a una cuota de 800 mil abortos como máximo. No teníamos ni idea de cómo hacerle para tener una cifra. Usamos un modelo de Bourgeois-Pichat sobre los factores de la fecundidad no dirigida. Pero a final de cuentas nos quedamos con una regla de tres. Pusimos el máximo posible de la natalidad y con eso estimamos una cuota del número de abortos. El punto está en que en el grupo había especialistas de todo, teólogos, economistas, demógrafos, filósofos, etc. Esto ocurrió en 1975. Poco después entré al CONAPO invitado por Gustavo Cabrera y me acuerdo que había dos palabras vetadas: aborto y esterilización. Gustavo Cabrera fue otro visionario junto con Víctor Urquidi, Jorge Martínez Manautou y Don Antonio Carrillo Flores, quien fue Secretario de la Conferencia de Población de Bucarest en 1974. Viene a mi memoria un trabajo de Urquidi que mencionaba que nuestro país podría tener 1 989

¹ Profesor-investigador de El Colegio de México (mordori@colmex.mx).

millones de habitantes en el 2100. Esto asustó a todos. La metodología era muy sencilla. Se utilizaba la tasa de crecimiento demográfico. Era un crecimiento geométrico. Luisa María Leal, como primera Secretaria General del CONAPO, vio nacer a la institución. También tenemos que reconocer a Mario Moya Palencia, Secretario de Gobernación, por su visión sobre el tema demográfico. Asimismo, es preciso rememorar que el presidente Echeverría, al inicio de su administración, seguía el lema de Alberdi, “gobernar es poblar”. Al cabo de un tiempo cambió de parecer. “La familia pequeña vive mejor” se convirtió en el mensaje de esos tiempos. Pocas palabras muy bien pensadas.

Luego de Luisa María Leal, Gustavo Cabrera le da rumbo a la política de población. Plantea la meta del uno por ciento al año 2000, que nos acompañaría durante la última parte del siglo xx. Meta que más o menos se cumplió. Cambió totalmente la demografía del país, hoy seríamos 170 millones de mexicanos, en vez de los 120 millones actuales. Algunos demógrafos de El Colegio de México decían que no se cumpliría la meta. Por cierto, el Presidente José López Portillo la redondeó a 2.5 por ciento, era de 2.6 para 1982. Si hubiéramos esperado los estudios para establecer el objetivo exacto de la política de población no se hubiera hecho nada. La planificación familiar se convirtió en una política de Estado. Tenemos que reconocer que el éxito de la disminución de la fecundidad y de la mortalidad se lo debemos en gran medida al sector salud. También se plantearon metas en la migración, las cuales no se cumplieron. En este campo se hicieron muchos diagnósticos y políticas sin efectividad.

Luego Gerónimo Martínez fortaleció al CONAPO. Se crearon los Consejos Estatales de Población, incluso Consejos Municipales. Los gobernadores dieron gran apoyo a la política de población. Recuerdo haber ido a una reunión para enseñar a periodistas algunos elementos de demografía. En otra ocasión, se realizó un Congreso de Población con sindicatos de obreros y campesinos. Yo era relator y escribí en la relatoría que en la mesa se había aceptado la despenalización del aborto. Eso lo leyeron los organizadores y después de un instante los periodistas se le fueron encima a Fidel Velázquez: -¿La CTM está de acuerdo con la despena-

lización del aborto? Él, con su enorme experiencia, les dijo que nadie quería el aborto, pero si tenía que ocurrir, debería de realizarse en las mejores condiciones. En pocas palabras, salió airoso. Yo no sabía dónde meterme porque me acordaba de lo que nos habían dicho: si mencionábamos la palabra aborto, nos corrían.

En esa administración también se organizó en México la Conferencia Internacional de Población en 1984, a diez años de la de Bucarest. Se mantuvo la meta del uno por ciento de crecimiento demográfico para el 2000, igual que en los sexenios anteriores. En la academia había discusiones acaloradas. Se aseguraba que era la única forma para avanzar en los programas de control natal. Había una gran influencia de la academia y los políticos actuaban de manera muy cautelosa para no chocar con esos enfoques. Tenían que mediar entre la posición de la iglesia y la de los académicos. No es tan fácil enfrentar esa situación, solo el que lo vive, lo sabe. Había dos palabras que no se podían nombrar: aborto y esterilización, “porque si las dicen”, nos increpaban los jefes, “los corro”.

En aquel entonces se manejaba que la población debía ser el centro de las políticas públicas y que la política de población debería de ser una tarea que involucrara a todos los niveles de gobierno. Incluso el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) apoyó un proyecto de un millón de dólares para integrar la política de población en las otras políticas sectoriales y regionales. Fue difícil lograr ese fin, se cumplió la integración regional pero no la sectorial. Con la meta de reordenar la geografía nacional, se creó el Programa de Investigación de los Sistemas de Ciudades de México. Asimismo, se creó la Coordinación Nacional de la Mujer, con la participación de las mujeres de todas las entidades, dependencias de gobierno, representantes de la academia y organizaciones de trabajadores. El UNFPA encontró en el CONAPO una institución para promover la conciencia sobre los problemas de población. La Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) dotó al CONAPO de equipos de distinta naturaleza para realizar sus actividades. Yo mismo fui a Japón a capacitarme en Análisis Demográfico. En 1987, se instituyó el Premio Nacional de Demografía.

Con Luz María Valdés se fortaleció la política de población en cada uno de los estados con presencia del gobernador, en su calidad de Presidente del Consejo Estatal de Población. Se incluyó el tema de educación sexual en los libros de texto gratuito para quinto año de primaria. Se creó el Programa Nacional de la Mujer que más tarde daría lugar a la creación del Instituto Nacional de la Mujer. Se impulsó la demografía étnica que permitió diseñar programas adecuados a las especificidades demográficas. El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, convocó a los secretarios de gobierno de las 32 entidades federativas a una reunión presidida por él mismo, para fortalecer las políticas dirigidas a la planificación familiar. La política poblacional centró inicialmente sus esfuerzos en la necesidad de regular el crecimiento demográfico.

En febrero de 1990, en un acto público con el Presidente de la República, Carlos Salinas, los gobernadores de los 32 estados y el gabinete ampliado del CONAPO, se presentó el Programa Nacional de Población 1988-1994, hecho que denotaba gran interés por parte del gobierno. Se incorporó el mensaje de “Vámonos haciendo menos”, que dejaba atrás la campaña de “La familia pequeña vive mejor”.

Con José Gómez de León, excelente demógrafo, se impulsó la parte del análisis demográfico de la política de población. Se hicieron trabajos muy importantes sobre la visión prospectiva de la trayectoria futura de la población. Se dejaba claro cuáles serían los temas relevantes del futuro: envejecimiento y dividendo demográfico. Se decía que el bono demográfico sería una ventana de oportunidades.

Con Rodolfo Tuirán, Elena Zúñiga y Octavio Mojarro tuvo lugar un proceso de institucionalización de la política de población. El tema de la migración internacional pasó a ser de gran relevancia. Uno de los propósitos centrales era promover los cambios en la estructura de la población para impulsar el desarrollo. Se utilizaban indicadores más finos en la política de población, tal era el caso de la esperanza de vida saludable, dándole un ingrediente académico de primer nivel a dicha política. Elena Zúñiga fortaleció el tema de la planificación familiar y la salud reproductiva y Octavio Mojarro promovió el tema de la distribución de la población.

Antes, Manuel Urbina había fomentado la relación con el sector salud, le favorecía su formación como médico. Además, se proyectó hacia el ámbito internacional.

Posteriormente, con Félix Vélez continuó el avance de la transición demográfica. Se establecieron metas en prevalencia anticonceptiva orientada a reducir la brecha entre las entidades federativas. Prosiguió la atención sobre el tema del envejecimiento. Varias de las metas planeadas se cumplieron en el periodo 2006-2012.

A 41 años del CONAPO, hoy, con Patricia Chemor, la responsabilidad de la conducción recae en una persona proveniente de un Consejo Estatal de Población. La actual Secretaria General ya ha pasado por la experiencia de la dirección de la política de población del Estado de México. Para Patricia Chemor es claro que la principal fortaleza de la política de población reside en la coordinación interinstitucional que articula las acciones, en el marco del impulso al federalismo. La política de población forma parte de los esfuerzos públicos para asegurar el bienestar social e individual y garantiza los derechos individuales y sociales para tomar decisiones libres, informadas y responsables, con la idea de que los ciudadanos construyan proyectos de vida.

Cuatro décadas han pasado desde que se pusieron en marcha el Plan Nacional de Planificación Familiar y el Programa de Vacunación Universal. Estas dos grandes historias de éxito cambiarían totalmente la dinámica de la población. Sin embargo, el cambio plantea nuevos retos, uno de ellos es el envejecimiento de la población. Al mismo tiempo, estilos de vidas no saludables se han traducido en una prevalencia importante de enfermedades crónico-degenerativas. Además, la Planificación Familiar debe dirigirse con efectividad a grupos vulnerables, los jóvenes, los indígenas y las mujeres de baja escolaridad.

Otros retos relacionados con la transición demográfica se presentan ante nosotros. Por un lado, la creciente cantidad de jóvenes que llegan a la edad reproductiva y laboral, que impone aprovechar el bono demográfico y, por el otro, el gradual envejecimiento de la población.

A 41 años de su creación, el CONAPO resulta ser una institución clave en la definición de nuestro fu-

turo demográfico. Sus trabajos nos ponen alerta. Es una institución estratégica que atiende los temas fundamentales de los seres vivos: la vida, la muerte y la movilidad. La demografía es la ciencia social más exacta entre todas las demás ciencias sociales. Al menos eso es lo que hemos podido observar con esta política de Estado.

A poco más de cuatro décadas, la institución se fortalece. Sigue vigente como instancia fundamental para la planeación en el país. Su labor ha traspasado sexenios y diferentes gobiernos con posiciones políticas distintas. Al llegar a su 41 aniversario, el CONAPO ya se encuentra en una etapa madura. Todavía es joven con la capacidad de renovarse con distintos temas, como lo ha hecho hasta ahora con la nueva Ley General de Población. Podemos sacar la experiencia para apuntalar la política de población del siglo xxi.