

¿Cómo aprovechar el éxito de la política de población del último cuarto del siglo xx para enfrentar los nuevos retos demográficos del xxi?

Manuel ORDORICA-MELLADO

El Colegio de México

INTRODUCCIÓN

México enumeró a 112.3 millones de habitantes en el censo de 2010 y su futuro demográfico está perfectamente definido: un proceso de envejecimiento acelerado, la población de 65 años y más se multiplicará por cuatro en los próximos 40 años; un bono demográfico sin precedentes por el número elevado de jóvenes, la población de 15 a 30 años se mantendrá en 30 millones por un decenio; una fecundidad alta en la adolescencia que ha cambiado poco en varios lustros; una desigual distribución de la población en el territorio, el Distrito Federal y el Estado de México tienen la quinta parte de la población del país; un crecimiento de las muertes violentas ha disminuido la esperanza de vida en algunos estados del norte, fenómeno que no tiene precedentes en la historia demográfica del país, además las defunciones por esta causa ocurren principalmente entre los jóvenes; una mortalidad por diabetes varias veces superior a las muertes violentas; una migración internacional que muestra un retorno elevado de mexicanos, entre otras cosas. Estas condiciones demográficas están ubicadas en un contexto donde el número de pobres es tan elevado como la población total del país en 1970.

¿Hacia dónde dirigir la política de población futura? Con el fin de encontrar pistas sobre lo que tendremos que hacer en el siglo xxi en materia demográfica, es importante preguntarnos por qué fue exitosa la política de población planteada en el decenio de 1970 en México, orientada a disminuir el ritmo de crecimiento demográfico.

¿CÓMO DISEÑAR LA POLÍTICA DEMOGRÁFICA DEL SIGLO XXI?

Durante varios sexenios la política de población fue señalada como una política de Estado, transexenal, que fue premiada y además pudo brincar administraciones con perfiles políticos diferentes. El éxito se puede medir en forma sintética de la siguiente manera: la población proyectada para el año 2000 era de 151.8 millones de habitantes bajo el supuesto de que la Tasa de Natalidad se mantuviese invariable desde 1970 hasta el fin del siglo; estos resultados fueron publicados en 1978 por la Dirección General de Estadística —también intervinieron El Colegio de México y la Universidad Nacional Autónoma de México—, aunque las proyecciones existían ya varios años atrás. No obstante, la población apenas llegó a 100 millones en el año 2000, dejaron de nacer más de 50 millones de personas, cifra equivalente a la población de México en 1970; la población solo se multiplicó por dos y no por tres como se preveía.

¿QUÉ ELEMENTOS SE CONJUNTARON PARA ESTE ÉXITO Y QUE PASABA EN LA DEMOGRAFÍA EN ESOS AÑOS?

Recordemos que la población de México en 1975 era de 60 millones de personas y la población del planeta llegaba a cuatro mil millones. Cada doce años la población del mundo aumentaba en mil millones de individuos. El 11 de julio de 1987 nació Gaspar Matej, el habitante cinco mil millones, de ahí que cada 11 de julio festejemos el Día Mundial de la Población; hoy Gaspar ya tiene 25 años y seguramente ya se casó. En 1999 la población de la Tierra llegó a seis mil millones y en 2011 a siete mil millones.

Aun cuando la fecundidad ha descendido, la inercia demográfica hace que la población continúe aumentando. En la segunda mitad del siglo **xxi** llegaremos en el planeta a 10 mil millones. Un acontecimiento demográfico importante es que en dos o tres décadas la India será el país más poblado de la Tierra, superando a China; la meta del hijo único en China les dio también un buen resultado, cumplieron el objetivo, aunque la preferencia por el hijo varón creó un desequilibrio entre los sexos, más hombres que mujeres.

¿CUÁLES FUERON LAS RAZONES DEL ÉXITO DE NUESTRA POLÍTICA DE POBLACIÓN?

En 1977 el presidente mexicano tenía gran interés en que se establecieran metas y programas para regular la tasa de crecimiento demográfico. Estaba de moda la planeación democrática. En ese año la población de México

crecía a una tasa de 3.2 por ciento anual y se planteó la meta de 2.6 por ciento para 1982. Había tanto interés en el tema que el mismo presidente José López Portillo redondeó la cifra a 2.5 por ciento; este cambio significó un incremento adicional importante al número de usuarias que se había estimado. Además, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) era presidido por el secretario de gobernación, que en esa fecha era don Jesús Reyes Heróles; el secretario de gobernación era equivalente al primer ministro, el ministro con más poder. Hoy el CONAPO se ubica en la subsecretaría de gobernación, lo que implica tenerlo como un organismo más bien técnico y no como un consejo que, como la palabra lo indica, aconseja al más alto nivel.

En esos años de 1970 se tenía un marco normativo. En 1974 se creó la Ley General de Población, la cual reflejaba la preocupación del Estado mexicano por que un elevado crecimiento demográfico pudiera provocar problemas para el bienestar de la población. Esa ley creó el CONAPO, el cual tiene a su cargo la planeación demográfica del país. Se enmarca en el artículo 4 constitucional que dice: “El varón y la mujer son iguales ante la ley”, además señala que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

El objetivo de la política de población es regular el ritmo de crecimiento demográfico con el fin de coadyuvar en el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos. Hoy se piensa tener una nueva ley de población, porque tenemos nuevos temas; sin embargo, una tarea primordial es analizar qué se cumplió y qué no se cumplió de la Ley General de Población de 1974; antes de crear nuevas reglas hay que evaluar que elementos se cumplieron y buscar las razones.

De acuerdo a las proyecciones se planteó la meta de uno por ciento de crecimiento demográfico para el año 2000, esto permitió medir los esfuerzos a realizar para cumplir el objetivo. A partir de la meta demográfica se calculó el número de nacimientos que tendrían que evitarse para cumplirla y después se estimó el número de mujeres que deberían de estar en el programa. Existía una relación entre el número de nacimientos evitados y la cobertura: cuatro mujeres en el programa evitaban un nacimiento; más tarde se realizaron modelos más complejos, pero en sus inicios fue una simple relación entre dos elementos clave de la política.

Había presiones para que el país tuviera una tasa de crecimiento demográfico cero, pero el trabajo de Bourgeois Pichat: *Tasa de crecimiento demográfico cero, sueño o realidad*, que se publicó en 1970, mostraba las

fuertes oscilaciones en la estructura por edad que se producirían en el caso de que México llegará en un plazo breve a una tasa nula; a partir de esto se tomó la decisión del crecimiento demográfico de uno por ciento para 2000.

Resultaba difícil la planeación con transformaciones bruscas en la composición por edad, por ejemplo, en un momento había pocos niños y muchos profesores, y en otro momento muchos niños y pocos profesores. La cifra de uno por ciento anual hay que verla no como algo exacto sino como una referencia en el largo plazo. Cuando se planteó la meta estábamos a 23 años del año 2000, luego se establecieron metas intermedias por sexenio. Se consideró que una reducción en las tasas de crecimiento demográfico en los primeros años era más fácil que para años posteriores, y así se produjo esta dinámica en la realidad.

Casi un cuarto de siglo antes de iniciar el siglo *xxi* era un buen momento para plantear un objetivo, se tenía muy claro entre los académicos y los estadistas que la demografía se tiene que planear a largo plazo, aunque algunos señalaban que la fecundidad no cambiaría a no ser que hubiera un cambio estructural. La verdad es que la natalidad descendió sin cambios sociales, lo único importante fue la planificación familiar. Paralelamente a este planteamiento se establecieron metas regionales sobre migración interna, recordemos la tres “erres”: retención, reorientación y reubicación. Hay que reconocer que había interés político por el tema de la migración, pero el CONAPO no tenía instrumentos de política económica para cumplir con las metas de las tres “erres”.

Para cumplir con los objetivos de la política de población había un Programa Nacional de Planificación Familiar y el CONAPO tenía dos programas: el de Comunicación y el de Educación Sexual, que funcionaron bien. Se produjeron varios documentos sobre educación sexual. La famosa frase que el CONAPO divulgó ampliamente, “la familia pequeña vive mejor”, todavía se recuerda, pocas palabras pero muy efectivas; otro eslogan era “vámonos haciendo menos”. Por cierto, todo más o menos se cumplió, pero la familia pequeña vive peor. La política de población ya cumplió con sus metas, el desarrollo no ha cumplido con la suya, que es la de mejorar el nivel de vida de los mexicanos. El número de pobres ha crecido. ¿Qué hubiese sucedido si aquella meta no se hubiera planteado y cumplido?

Los demógrafos habían hecho los estudios demográficos y las proyecciones de población, se contaba con los trabajos técnicos que mostraban que el país se duplicaría cada 20 años si no se regulara el ritmo de crecimiento poblacional, pues entre 1950 y 1970 la población se duplicó, y luego también entre 1960 y 1980; estas proyecciones concientizaron a los políticos.

Las proyecciones demográficas cambiaron la política de población, fueron un elemento clave en este parteaguas y han sido el instrumento fundamental del planeamiento a largo plazo: detectaron el rejuvenecimiento, el bono demográfico y el envejecimiento; ahora hace falta que se planteen los objetivos y programas para atender cada uno de esos temas. Es necesario saber hacia donde moverse, afinar la puntería.

En las décadas de 1960 y 1970 un grupo de expertos de El Colegio de México señalaba las desventajas del elevado incremento demográfico, también se publicó el libro *Dinámica de la Población de México*, ganador del premio Banamex, que presentaba un análisis de los componentes del crecimiento y la distribución de la población; estos factores hicieron que el gobierno de Luis Echeverría diera un giro de 180 grados con respecto al tema de la población, pues recordemos que había mencionado la famosa frase de Alberdi: “gobernar es poblar”, con la que inicio su administración a principios de la década de 1970.

Es necesario señalar otro ingrediente que resultó importante. En el sector académico varios personajes fueron pioneros, entre otros, Víctor Urquidí, Gustavo Cabrera, Raúl Benítez y Jorge Martínez Manautou, quienes impulsaron con fuerza la elaboración de una nueva política de población, y el reconocimiento que tenían en la comunidad académica fue fundamental para este propósito.

Hay que reconocer que por esas fechas se habían producido avances importantes en el desarrollo de métodos anticonceptivos. Recordemos que en México se desarrolla la píldora anticonceptiva, el químico mexicano Luis Ernesto Miramontes Cárdenas tenía apenas 26 años cuando el 15 de octubre de 1951 logró la síntesis de la noretisterona, hormona precursora de la píldora. El joven, egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), era parte del equipo de investigación que encabezaban los científicos Carl Djerassi y Jorge Rosenkranz en el laboratorio farmacéutico Syntex.

Otro hecho que vale la pena mencionar es que se contaba, como ahora, con buenas fuentes de datos demográficos: censos, estadísticas vitales para un periodo largo y encuestas. Desde 1895 México contaba con censos modernos; podemos decir que nuestro país es rico en información.

También se tenía el apoyo de agencias internacionales, como el Fondo de Población de las Naciones Unidas, que proporcionaron soporte técnico y financiero a los programas de la política de población; Naciones Unidas apoyó un proyecto de integración de estas políticas al desarrollo, se vincularon con algunos planes sectoriales, como el de Salud y el de Educación, pero se falló en la relación con los demás sectores.

Había un programa de evaluación de las metas, tanto las demográficas como las de cobertura en los programas de planificación familiar. Para evaluar los avances en el programa se levantaron encuestas nacionales de prevalencia en el uso de métodos anticonceptivos en 1978 y 1979, luego en 1981 se levantó la Encuesta Nacional Demográfica. Los resultados de las encuestas eran analizados no solo por los expertos del CONAPO y del Sector Salud, también eran estudiados por la comunidad académica, principalmente en El Colegio de México y en la UNAM. Había discusiones muy intensas para defender las cifras, en una ocasión el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) decía que la tasa de crecimiento demográfico en 1978 era de 2.9 por ciento y el CONAPO de tres por ciento, no nos poníamos de acuerdo, entonces don Jesús Reyes Heróles dijo: “ni 2.9 por ciento ni tres por ciento, 2.95 por ciento”.

En fin, existía un ambiente positivo a la planificación familiar en México, aunque dos palabras eran delicadas políticamente: el aborto y la esterilización. Unos años antes, en 1975, se realizó un estudio sobre el aborto y había todas las intenciones de despenalizarlo.

¿QUÉ FUTURO NOS ESPERA EN LA POLÍTICA DE POBLACIÓN?

Hoy la fecundidad ha pasado a un segundo plano, aunque hay que reconocer que la fecundidad adolescente es todavía elevada y se produce por la falta de información entre los jóvenes. La esperanza de vida al nacer supera ligeramente los 75 años, pero la mortalidad materna e infantil todavía es elevada. Permanecen los diferenciales en los componentes demográficos como resultado de las desigualdades sociales y regionales observadas en el país. El envejecimiento es el tema del siglo XXI. La migración interna e internacional deben de estar en la agenda demográfica. Seguimos con el binomio dispersión y concentración de la población. ¿Qué imagen objetivo queremos en la distribución de la población? ¿Qué México demográfico queremos? El famoso bono demográfico, sobre el que se dice que es una ventana de oportunidades, se cerrará en unos decenios más; esperemos que no se convierta en pagaré. La demografía del delito, la demografía de la pobreza y población y ambiente son otros temas de relevancia.

En México los logros en materia de regulación de la fecundidad han sido extraordinarios, llegamos a menos de 100 millones de habitantes en el año 2000, la tasa de crecimiento demográfico de uno por ciento casi se alcanzó, aunque ayudada por la fuerte migración a Estados Unidos. La tasa de crecimiento demográfico pasó de 3.5 por ciento anual en 1970 a una cifra menor de uno por ciento anual en la actualidad, en poco más de tres

decenios se redujo casi a la cuarta parte. En 1970 México se consideraba un país joven, hoy podemos decir que es un país maduro y en dos o tres decenios será un país en acelerado proceso de envejecimiento, para lo que no estamos preparados.

La estructura por edades también ha cambiado, en la década de 1970 tenía la forma de la Pirámide del Sol, hoy parece un chocolate Kisses. ¿Cuál debe ser la política de población del siglo **xxi**? Urge discutir el tema con mentalidad de estadistas, es decir, como personajes que analizan los problemas y plantean las soluciones no para pasar apenas un sexenio, sino para atender problemas para las generaciones que vienen. Habrá que actualizar nuestro marco normativo y establecer objetivos claros sobre el futuro demográfico que queremos.

PERO, ¿CUÁL DEBE SER EL TEMA ORIENTADOR DE LA POLÍTICA?

Podría ser el envejecimiento, pero este es un tema que se reduce a elevar la esperanza de vida con salud y al problema del financiamiento. La migración internacional podría ser otro elemento orientador, pero depende de las acciones no solo de nuestro país sino de nuestro vecino, que seguramente atenderá el problemas para el beneficio de sus intereses. La distribución puede ser otra variable, pero depende del lugar al que se mueva el capital y normalmente lo hace hacia lugares poblados donde puede mejorar sus utilidades. Quizás el problema que debiera dirigir nuestra atención es el del bono demográfico. No obstante, los tres temas, migración, envejecimiento y bono, deberán apuntalar la planeación demográfica. Los temas migración y envejecimiento, además de la demografía étnica, son estudiados por el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados de la Población (CIEAP) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) por lo que darán pistas para la nueva política demográfica del país.

Este artículo fue recibido el 22 de febrero de 2012 y aprobado el 15 de diciembre de 2012.