

LA POLÍTICA DEMOGRÁFICA DE MÉXICO EN 1973

Mario MOYA PALENCIA*

La tarde de un domingo —si mal no recuerdo a principios de 1972— me llamó a “Los Pinos” el presidente de la república, Luis Echeverría Álvarez, que acababa de regresar de una gira a alguno de los estados del centro del país, y me refirió que esa mañana había inaugurado una gran escuela primaria federal para varios cientos de alumnos en una ceremonia muy entusiasta por la presencia de maestros, niños, jóvenes y padres de familia.

Al terminar el acto [narró, el presidente] me disponía a retirarme entre las vallas de asistentes cuando el director de la escuela recién inaugurada me previno que me estaba esperando una comisión de señoras que querían hablar conmigo dentro de la propia escuela. Accedí gustoso y en unos minutos me vi rodeado por unas cincuenta personas entre mujeres y hombres, que con todo comedimiento me dijeron:

—Señor presidente, le agradecemos la construcción de esta escuela, pero le pedimos que dé sus órdenes para que se construya otra igual.

—¿En dónde?, les pregunté.

—Aquí junto, señor —respondió la madre de familia que encabezaba el grupo— es también para los niños de esta misma zona, que ya no pudimos matricular en la nueva escuela porque el cupo se agotó desde el primer día en que se abrieron las inscripciones.

El director de la flamante primaria intervino: —La señora tiene razón, señor presidente, ya no pudimos recibir a más de trescientos cincuenta alumnos. Requerimos con urgencia otro plantel.

Es obvio que el señor licenciado Echeverría, que había sido subsecretario y secretario de gobernación, tenía clara conciencia del problema demográfico de nuestro país, pero éste se le apareció no sólo

* Ex secretario de Gobernación, 1970-1976.

en su terrible magnitud, sino también en sus aspectos humanos cualitativos en esta gira de trabajo, en especial cuando preguntó a las madres de familia cuántos hijos tenían, y le contestaron que en promedio tenían cuatro, o sea que necesitaban una nueva escuela para ese mismo curso lectivo y seguramente otra más un año o un año y medio después.

—El gobierno tiene que hacer algo, licenciado [me dijo el presidente]. Debemos ponernos a estudiar el problema de la población e instrumentar una política muy efectiva pero respetuosa de las garantías individuales para encarar con valor este problema y reorientar la ley de la materia, que es muy antigua y todavía prescribe el fomento de los matrimonios y el aumento de la natalidad como tareas del gobierno federal. Prepare usted un proyecto sobre este asunto para mi acuerdo a la brevedad posible. Es muy urgente.

Después de esa tarde, el presidente Echeverría, su servidor, y no pocas personas de dentro y fuera del gobierno, nos reunimos muchas veces durante 1972 y la primera parte de 1973 para estudiar el complejo problema demográfico de nuestra patria que, debido a la revolución mexicana, tenía una mortalidad baja, como de país rico, y una natalidad muy alta, de país pobre. Frente a esa realidad urgían alternativas para una nueva política y su marco jurídico que tendríamos que instrumentar. Después de escuchar y evaluar opiniones públicas y privadas, y negociar con diversos sectores en un proceso de varios meses, resultó la iniciativa de nueva Ley General de Población que el primer mandatario anunció en su tercer informe de gobierno y envió al congreso —por conducto de la Cámara de Diputados— unos días después.

Entre las personas que intervinieron para madurar el ambiente respecto a la nueva ley o para preparar sus textos, recuerdo en primer lugar a don Antonio Carrillo Flores, quien acabaría siendo el secretario de la Primera Conferencia Mundial de Población de Naciones Unidas que se realizó en Bucarest, República Popular de Rumania, en agosto de 1974; al entonces presidente de El Colegio de México, doctor Víctor L. Urquidí; al licenciado Pedro Ojeda Paullada, entonces procurador general de la república; a la licenciada Luisa María Leal, asesora del secretario de Gobernación que llegaría a ser la primera secretaria general del Consejo Nacional de Población, cuando

se instrumentó el nuevo ordenamiento; a los subsecretarios, licenciado Carlos Armando Biebrich, primero; al doctor Sergio García Ramírez, después, y a Fernando Gutiérrez Barrios, finalmente; al director general de Asuntos Jurídicos, licenciado Arturo Ruiz de Chávez; al director general de Gobierno, licenciado Manuel Bartlett Díaz; al director general de Población, licenciado Agustín Ávila Jauffred, y al director general de Información, licenciado Enrique Mendoza; al doctor Jorge Bustamante, experto en asuntos fronterizos; así como también a algunos médicos especialistas en salud materno infantil o en otras disciplinas, como los doctores José Manuel Septién González, Jorge Martínez Manautou y Eugenio Carrasco.

La contribución de don Antonio Carrillo Flores fue especialmente importante. El secretario general de Naciones Unidas, señor Kurt Waldheim, le había encomendado el estudio de los problemas de población y la preparación de la conferencia ya citada: sus pláticas con el presidente Echeverría, y después conmigo, resultaron definitorias por su amplia información de primera mano y por sus puntos de vista favorables a cambiar la política tradicional, dada su calidad de mexicano que había fungido, entre otros puestos, como secretario de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores.

Pero también fue sumamente útil la participación en aquellos momentos de Víctor L. Urquidí, pues El Colegio de México que él dirigía se había distinguido por haber preparado a muchos de los mejores demógrafos mexicanos y por tener una visión muy clara del problema. Además, don Víctor presidía la Asociación Mexicana de Población.

Entre las personas del ambiente internacional con las que intercambiamos conceptos y experiencias por aquél entonces, recuerdo con agradecimiento al señor Rafael M. Salas, de nacionalidad filipina, director general del Fondo de las Naciones Unidas para la Población, y a la señora Nafis Sadik, su dinámica colaboradora de origen pakistaní, que luego ocuparía su puesto y hoy es parte del grupo de personas destacadas para la reforma de la ONU. En el ámbito latinoamericano, a nuestra capaz y respetada amiga la doctora panameña doña Carmen Miró, directora de Celade, a quien tuve el honor de conocer en la Primera Conferencia Regional Preparatoria de Población que organizó Enrique Iglesias, entonces secretario de la CEPAL, en

San José, Costa Rica, durante la primavera de 1974. Poco después trataría a otros dos grandes demógrafos internacionales, Alfred Sauvy y León Tabáh, que siempre simpatizaron con la nueva política poblacional de México.

Ésta quedó resumida cuando en su ya mencionado tercer informe de gobierno, el presidente Echeverría expresó:

México tiene actualmente más de cincuenta y seis millones de habitantes, que se duplicarán en sólo veinte años. Nuestro índice de crecimiento, del 3.5% anual, es uno de los más altos del mundo, y el más alto, sin duda, entre los países que tienen una población semejante o mayor a la nuestra. Esta elevada tasa de fecundidad y el descenso de la mortalidad enmarcan una realidad demográfica impresionante. De acuerdo con las tendencias actuales llegaremos a los albores del siglo XXI con ciento treinta y cinco millones de mexicanos que habrán de requerir alimentación, vivienda, educación, empleo y todo tipo de servicios. Los padres de esos millones de mexicanos ya nacieron o están por nacer.

Es el momento de considerar seriamente un problema al que, desde hace tiempo, han hecho frente muchas naciones de diversa estructura política y económica. Vastos 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 regular la fecundidad, 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.

En el proyecto de adiciones y reformas a la Ley General de Población que, en poco tiempo, habremos de presentar ante vuestra soberanía, se establece el marco jurídico para que los programas de paternidad responsable puedan realizarse con absoluto respeto a las libertades individuales, y como parte de nuestra política general de desarrollo.

Ratificamos nuestro humanismo nacionalista y revolucionario. Sostenemos que todo proceso social debe tener como centro al hombre concreto, y que mejorar su condición implica, siempre, preservar su dignidad y su libre albedrío. Afirmamos que los recursos humanos

constituyen el núcleo dinámico de todo cambio trascendente y que el fundamento del progreso es el poder transformador de la voluntad comunitaria.

Después del Tercer Informe continuamos difundiendo y ajustando varios aspectos de la iniciativa, en contacto con políticos, juristas, académicos, gobernadores de entidades, destacadas intelectuales, ministros de culto, médicos, profesionales de distintas ramas y asociaciones que estaban interesados en las distintas variables del fenómeno poblacional. De ser un proyecto de adiciones y reformas a la ley antigua, éste se convirtió en una iniciativa de nueva Ley General de Población, pues además de proponer enmiendas radicales a los artículos relativos a la demografía, se propusieron otras para modernizar varios aspectos de las disposiciones migratorias.

Un aspecto muy importante de la negociación tuvo que ver con la explicación de la iniciativa, que ya era pública, al cardenal Miguel Darío Miranda, arzobispo primado de México, a quien el presidente Echeverría me dio instrucciones de visitar, lo que hice con la intervención de don Jorge Martínez y Gómez del Campo. Expliqué a ese distinguido prelado —que era muy inteligente y flexible, y estaba bien informado de la realidad social del país— que el gobierno daba este paso, entre otras causas, a solicitud de miles de mujeres que eran en su inmensa mayoría de religión católica, algunas de las cuales —de las clases alta y media alta— ya se habían sometido a programas privados de planeación familiar, y recibían la absolución en los confesionarios por haberlo hecho, aunque su postura estaba formalmente en contra de lo dispuesto en la Encíclica *Humanae Vitae* del papa Paulo VI, pues la mayoría usaban métodos anticonceptivos artificiales, que dicho instrumento prohibía o desaconsejaba. Se trataba ahora de otorgar los mismos derechos en la práctica —enfaticé— a las mujeres de escasos recursos que sólo tenían acceso a los servicios oficiales de salud, los cuales no podían proporcionárselos, pues lo impedía la ley entonces vigente.

Conversamos largamente sobre el particular, y al final de esa única pero provechosa plática, el señor cardenal convino en que la iglesia católica mexicana no se opondría a un ordenamiento jurídico legítimo del congreso, y dejaría su cumplimiento a la conciencia de los feligreses sin presionarlos de manera alguna, toda vez que la ley que se

proyectaba, otorgaba a los ciudadanos entera libertad de adherirse o no a los programas de planeación familiar, y cumplió su promesa al pie de la letra.

Es cierto que algunos ministros de culto, de manera aislada y esporádica, criticaron el uso de anticonceptivos artificiales, pero no tuvieron eco pues la jerarquía no los apoyó, y muchas mujeres que usaban aquellos, dejaron muy en claro que no aceptarían ninguna interferencia a sus derechos.

La contundencia histórica de los mandatos constitucionales, entonces vigentes, sobre el papel de las instituciones eclesiásticas; la excelente política de buenas relaciones que el presidente de la república llevó con las iglesias y sus representantes; la construcción de la Basílica de Guadalupe, que tanto apoyó su gobierno; y el ambiente de respeto a la ley, que entonces animó a la iglesia católica, fueron elementos positivos para el buen éxito del proyecto de ordenamiento jurídico que estamos comentando.

La iniciativa fue debatida a partir de octubre por ambas cámaras con tanto interés, que desbordó los recintos parlamentarios y trascendió a los medios de comunicación y a los hogares mexicanos. El secretario de Gobernación fue citado por la Cámara de Diputados en la sesión ordinaria del 16 de octubre de 1973, explicó las características del proyecto y contestó las preguntas de más de veinte diputadas y diputados.

En lo estrictamente demográfico, el proyecto se constreñía a los seis primeros artículos, pues el resto —otros 120— era fundamentalmente de carácter migratorio. Este fue uno de sus principales méritos: claridad y precisión en las normas, y brevedad en los textos, a pesar de que éstos contenían lo que entonces fue calificado como una verdadera “revolución demográfica”. Quizá esto explique también que la Ley General de Población sólo haya experimentado algunas reformas que fueron pertinentes, pero no de sustancia, y siga vigente treinta años después, aunque, como todo texto normativo, es susceptible de perfeccionamiento.

Los artículos primero y segundo de la ley —publicada en el *Diario Oficial* del 7 de enero de 1974— declaran sus disposiciones de orden público, y manifiestan que “su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, diná-

mica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”, lo que resume la teleología de ese instrumento jurídico. Asimismo, responsabiliza de coordinar las medidas adecuadas y necesarias ante las dependencias competentes o entidades que corresponda, a la Secretaría de Gobernación, a cuyo titular encarga la Presidencia del Consejo Nacional de Población, creado por los artículos 5o. y 6o. para realizar la “planeación demográfica del país”, en una tarea conjunta de aquellas secretarías de Estado encargadas de los principales programas de desarrollo económico y social.

Las “medidas necesarias” que integran desde entonces la nueva política demográfica, como atribuciones de la Secretaría de Gobernación y del consejo, las enuncia el artículo tercero para adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, o sea las variables de ésta.

Se enumeran también las siguientes: realizar programas de planeación familiar —ya no se usó el término de “paternidad responsable”— a través de los servicios educativos y de salud pública, y vigilar que los que realicen los organismos privados se lleven a cabo “con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias”, con el objeto de “regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país”; disminuir la mortalidad; influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia; obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan; promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional; sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades pertinentes y procurar su mejor asimilación, y adecuada distribución en el territorio nacional; restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija; procurar la planificación de los centros de población urbanos para asegurar una eficaz prestación de los servicios que se requieran; estimular el establecimiento de fuertes grupos de población nacional en los lugares fronterizos escasamente poblados; procurar la movilización de la población

entre las distintas regiones de la república para adecuar su distribución geográfica a las posibilidades del desarrollo nacional; promover la creación y el reagrupamiento de poblados; coordinar las actividades de las dependencias del sector público, federal, estatal y municipal, así como de los organismos privados, para el auxilio de la población en casos de desastres, y, finalmente, las demás atribuciones que determinen la propia Ley General de Población u otras disposiciones legales.

Como se ve, el ordenamiento jurídico enunciaba toda una política, la cual quedó detallada en el reglamento de la misma, publicado en el *Diario Oficial* de 17 de noviembre de 1976, y que fue fruto de la experiencia en la ejecución de dicha ley, cuya supremacía respetó de manera íntegra.

Esta política cumplió cabalmente con el requerimiento de concitar la participación de todos los mexicanos en sus objetivos. El entonces Consejo Nacional de la Publicidad, en apoyo del Consejo Nacional de Población, mantuvo a partir de 1974 una campaña de medios electrónicos y escritos para convencer a los habitantes del país, y en especial a las mujeres, de la necesidad de reducir el crecimiento demográfico a través de los programas totalmente voluntarios de planeación familiar.

Los lemas de las tres etapas de este esfuerzo de convencimiento fueron famosos: “Vámonos haciendo menos”, en la que se explicaba la magnitud del problema; “La familia pequeña vive mejor”, donde se vinculaba la disminución del crecimiento con el desarrollo económico y social; y “Señora: usted decide si se embaraza”. En esta última fase, usando un lenguaje inédito en los medios, se exhortaba a las mujeres a que, en ejercicio de sus derechos, decidieran adherirse a los programas de planeación familiar. Debemos agradecer al Consejo Nacional de la Publicidad de entonces, por su apoyo de tanto valor para el país, cuyos efectos positivos no se hicieron esperar.

El Consejo Nacional de Población se percató de la importancia que tenían las mujeres mexicanas en la tarea que la ley le confiaba. Y poco después de su instalación, el 27 de marzo de 1974, como titular del mismo, propuse al señor presidente Echeverría que sería muy conveniente que el Ejecutivo a su cargo promoviera una reforma a la Constitución con dos objetivos: primero, ratificar y ampliar a ese

alto nivel la igualdad jurídica y real de la mujer con el varón, que ya era una preocupación nacional y mundial; y segundo, elevar el derecho a la planeación familiar a la calidad de derecho humano o garantía individual para las mexicanas y mexicanos, con el fin de asegurar en su base la nueva política demográfica y el concurso al desarrollo de las mujeres, consideradas como seres productivos y no sólo como seres reproductivos.

El presidente Echeverría inmediatamente me autorizó para que redactara un proyecto de reformas, lo que hice pocos días después, presentándose entonces la favorecedora circunstancia de que un país hermano, Colombia, por razones internas, había tenido que rechazar —después de haberlo solicitado— ser la sede de la Primera Conferencia Mundial de la Mujer de las Naciones Unidas, que debería llevarse a cabo en el verano de 1975 en América Latina. Cuando le comuniqué esta coyuntura que me habían anticipado mis amigos del Fondo de las Naciones Unidas para la Población, el presidente concibió la idea de ofrecer a México como nueva sede, y por la red privada instruyó en ese sentido al canciller Emilio O. Rabasa.

En pocos días la ONU accedió, el primer mandatario habló de transformar el papel de la mujer mexicana en su Cuarto Informe de Gobierno de 1974, y cuando me tocó acudir a la Cámara de Diputados a explicar la nueva iniciativa de reformas a los artículos 4o. 5o., 30 y 123 de la Constitución, y a sus leyes reglamentarias, asistió a la sesión la doctora Helvi Sipíla, subsecretaria de las Naciones Unidas, encargada del Programa Internacional de la Mujer que promovía la hoy llamada “igualdad de géneros y de oportunidades”.

Este tema lo comentará en su oportunidad el licenciado Pedro Ojeda Paullada, quien fue coordinador del Comité Organizador del Programa Internacional de la Mujer en México, y luego fue electo presidente de la propia conferencia. Sólo quiero indicar que esta reforma constitucional robusteció la política demográfica en dos de sus aspectos más importantes, pues el nuevo texto del artículo 4o. de nuestra carta magna estableció: “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta 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 el espaciamiento de sus hijos”.

Por su parte, la enmienda al artículo 30 otorgó a la mujer mexicana, que no lo tenía —como los varones—, el derecho de transmitir su nacionalidad mediante el matrimonio al cónyuge extranjero; y la del 123, fracción II, homologó a varones y mujeres en la prestación de labores insalubres y peligrosas, prohibidas sólo a ellas, lo que en la práctica era fuente de desempleo y de abusos de los patrones contra las trabajadoras femeninas.

La Ley General de Población y la política que diseña han sido el marco para que en vez de 135 millones de habitantes, como se temía fundadamente en 1973, México haya llegado a los albores del siglo XXI con un poco más de 99 millones; que el índice de crecimiento demográfico haya descendido del 3.5%, de entonces, al 1.4% de ahora; que la estructura de la población, que tenía la forma de una pirámide puntiaguda, haya adquirido contornos romboidales, y que la edad media de los mexicanos no sea de 14 años, como en 1973, sino más de 21 años, tres décadas después; que la esperanza de vida del mexicano haya subido a 73.4 años, en promedio; en fin, que con el programa de ciudades medianas que junto con la “planeación familiar” siguió impulsando el Consejo Nacional de Población —especialmente a partir de 1982— se haya moderado la extrema concentración demográfica en nuestras tres grandes urbes principales y la extrema dispersión en 86 mil localidades de menos de 500 habitantes cada una. En una palabra, esta ley y esta política, que a pesar de los avatares, han sido respetadas y continuadas hasta la fecha por los sucesivos gobiernos, se demostraron como elementos capitales para transformar la realidad de México.

Hoy que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México —muchas gracias, doctor Diego Valdés; muchas gracias licenciada Luz María Valdés— ha organizado este seminario internacional para recordar el nacimiento de este instrumento que el Congreso de la Unión debatió y aprobó a fines de 1973, y que se empezó a aplicar desde febrero de 1974, cabe reflexionar en el valor del derecho y de las instituciones que éste crea como factores insustituibles de paz y desarrollo económico, social y cultural.

Si no fuera por muchos otros motivos, el presidente Luis Echeverría infatigable promotor de nuestra legislación en los más diversos

campos, innovador en política interior y exterior, e impulsor de los derechos de los mexicanos, varones y mujeres— debiera ser recordado como un gran presidente por esta ley que supo iniciar y cumplir, y por sentar las bases de la política demográfica que ha cambiado en tres décadas —y seguirá cambiando, si no se extravía— la estructura social de nuestro país.