

MARCO JURÍDICO PARA LA DEFINICIÓN Y LA IMPLANTACIÓN DE UNA POLÍTICA DEMOGRÁFICA EN MÉXICO *

Parto de una afirmación que a estas horas no necesita ya ser elaborada: la política demográfica es aquella rama de la política general de desarrollo económico y social a través de la cual un Estado procura influir las variables demográficas de manera de mejorar la calidad de la vida de sus habitantes.

Así concebida la política demográfica, encuadra perfectamente en varios preceptos de la Constitución mexicana que iré citando; desde luego, en los artículos 27, párrafo 3º; 73, XXIX-C, y 115, fracción IV, reformados por Decreto de 29 de enero de 1976. Estos preceptos, así como el nuevo artículo 4º constitucional, en realidad desenvuelven el artículo 3º, tal como quedó redactado durante la presidencia de don Manuel Ávila Camacho. Según este texto, de diciembre de 1946, la democracia se concibe en este país no solamente como una estructura jurídica y un régimen jurídico, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Es interesante hacer notar que estos conceptos aparecieron primero en el texto constitucional relativo a la función educativa que, en un régimen federal como es el nuestro, no es tarea exclusiva de la Federación, como tampoco lo será la relativa a asentamientos humanos. Más aún, aunque con limitaciones que no es éste el sitio de abordar, el Estado ha reconocido siempre que la educativa es una atribución que sólo puede llevarse adelante exitosamente con la colaboración de los particulares. Y lo propio ocurrirá con la política demográfica.

Subrayo la liga entre los textos constitucionales relativos a educación y la política demográfica, porque ambos tienen en común su proyección al futuro. Cuando el Estado proyecta y define una política demográfica está iniciando una obra de largo aliento.

El México revolucionario, el que arranca de la Constitución de 1917, inició hace ya medio siglo políticas de fomento económico en que el Estado juega un activo papel de promoción, y no como hasta 1910, de espectador

* Trabajo publicado en *Anuario Jurídico*, México, VII, 1980.

que miraba, sí, con simpatía los esfuerzos de fomento, pero que no creía que llevarlos a cabo fuese asunto de su responsabilidad.

Otra de las grandes innovaciones que introdujo la Constitución de 1917 fue, como todos sabemos, el artículo 123, que regula y protege los derechos de los trabajadores. En su texto actual, ese precepto rige todo contrato de trabajo y también las relaciones entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. La situación era distinta al aprobarse la Constitución de Querétaro. También originariamente se hablaba simplemente de que sería de utilidad social el establecimiento de seguros populares. En 1929 el artículo 123 aludió ya con precisión al seguro social, y ahora, conforme a las modificaciones de diciembre de 1974, se ha puntualizado que la seguridad social atenderá de manera concreta las necesidades de las mujeres derivadas de la maternidad y del embarazo. Se advierte así que, con extensión creciente desde 1917, se ha concebido la seguridad social como parte inherente de toda relación laboral.

En materia sanitaria el Congreso de Querétaro fue muy visionario: creó —en la fracción XVI del artículo 73— una autoridad sui generis, casi con poderes dictatoriales: el Consejo de Salubridad General. Este órgano fue dotado, al margen del principio de la división de poderes y del federalismo, dos grandes pilares de nuestro sistema político, con facultades tanto legislativas como ejecutivas para que pudiese atender emergencias tales como las epidemias de carácter grave y la invasión de enfermedades exóticas en el país. También se le dio autoridad para atacar males endémicos como el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran a la especie humana. En 1971 se le otorgó, además, autoridad para combatir la contaminación ambiental.

Los estudiosos del derecho constitucional mexicano han señalado que la carta magna, tal como surgió del Teatro de la República, en el binomio justicia y progreso social, dio prioridad al primero, como lo demuestra el artículo 27, que hasta las reformas de 1976 decía: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. . . para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.” Nótese que se refiere a conservación: la idea del fomento, del desarrollo, estaba sin duda implícita, pero no aparecía explícitamente en los textos originales de 1917. Ahora, claro, la situación es distinta: el nuevo párrafo 3º del artículo 27 habla de “lograr el desarrollo equilibrado del país”.

¿Qué tiene que ver todo esto con el tema de la población? Tiene que ver y mucho, pues todo precepto constitucional relativo al desarrollo y a la elevación de la calidad de la vida, educación, salubridad, seguridad

social, protección de los derechos humanos, concurre a dar las bases constitucionales a la política demográfica.

Entrando ya de lleno al tema, diré que fue natural que por más de un siglo el interés mayor del Estado se fincase en procurar incrementar nuestra población. Las motivaciones detrás de esta actitud eran obvias; en 1848, perdimos más de la mitad del territorio con que surgimos a la vida independiente: pero, y esto es muy importante recordarlo, la población que perdimos fue de menos del 2%, si atendemos a los cálculos de los patriotas que negociaron en condiciones muy difíciles el Tratado de Guadalupe. La Constitución liberal de 1857, por tantos conceptos insigne, se forjó, en cuanto toca a los problemas de la población, en lo que podríamos llamar una actitud ambivalente: no podían olvidarse sucesos tan recientes como la guerra con los Estados Unidos —habían pasado apenas 9 años de ella—; pero, por otra parte, se creía que había que fomentar intensa y decididamente la inmigración, si se deseaba el progreso nacional. De esta idea participaban lo mismo los moderados que los radicales. Ocampo, por ejemplo, escribió en uno de sus trabajos que debía aprovecharse el ambiente hostil hacia los inmigrantes no sajones, no protestantes, que apareció en Estados Unidos a mediados del siglo pasado (el “nounojismo”, como mexicanizó don Melchor, la expresión inglesa *knownothing*), para procurar traerlos a México. Una muestra de esa ambivalencia es que se pensaba en trasladar la capital de la República a la frontera del país, o al menos a un sitio más cercano a ella que la ciudad de México.

Es mérito indudable de la revolución haber vuelto los ojos a nuestras realidades más profundas: a la necesidad de salvaguardar el perfil de México así en lo económico y en lo social, como en las reglamentaciones que a partir de 1926 se establecieron para regular la inmigración, hecho ya entonces universal.

El que se limitara la inmigración no significaba, sin embargo, que se considerarse necesario y ni siquiera conveniente tratar de moderar el crecimiento demográfico natural. Una ley tan reciente como la de 1947 establecía, por el contrario, que el objetivo nacional era procurar el crecimiento de la población por todos los medios al alcance del gobierno. Con vastas zonas de muy escasa población, como la Baja California, el noroeste y el sureste, se entendía el propósito. Además, era frecuente escuchar en los altos medios de la administración la idea, que ahora sabemos errónea, de que si queríamos progresar económicamente necesitábamos una mayor población que diese mercado también mayor para nuestros productos. Pues ahora se sabe que en una economía mixta, una población mayor no significa necesariamente un mercado más grande si hay grandes sectores con poder de compra muy bajo. De todos modos el crecimiento demográfico

de México, prácticamente nulo entre 1910 y 1930, todavía no figuraba entre la agenda de las preocupaciones nacionales cuando se inició en 1946 el régimen del presidente Alemán.

En 1951, en estudios conjuntos de México y el Banco Mundial, empezó a apreciarse que nuestra población crecía en forma acelerada. Ya durante la gestión del presidente Ruiz Cortines, conocidos los resultados de los censos de 1950, el fenómeno era notorio. En su primer informe al Congreso, en septiembre de 1952, el primer magistrado hablaba ya de "nuestro extraordinario crecimiento demográfico", y poco después, en el mensaje que dirigió a la nación en mayo de 1954 con motivo de la fijación del nuevo tipo de cambio, dijo: "nuestra población crece a casi el 3% anual, o sea 50% más que el promedio mundial, por lo que, agregó, debemos procurar que nuestra producción crezca a un ritmo sensiblemente mayor si queremos elevar el nivel de vida de los mexicanos." En aquella época la población mexicana no llegaba a 30 millones de habitantes, pero ya se elaboraban proyecciones, entre ellas una de asombrosa exactitud del eminente demógrafo norteamericano Coale, que señalaba que nuestra población podría duplicarse en 20 años, como en efecto ocurrió, al pasar de 30 millones en 1955 a 60 millones en 1975. Ahora se estima en cerca de 67 millones.

Es un hecho, pues, que el problema se conocía ya y preocupaba a nuestros gobernantes a mediados de la década de los 50, pero faltaban:

a) Una conciencia colectiva de la gravedad potencial del fenómeno por sus implicaciones en cuanto a la capacidad del país para alimentar, alojar, educar y dar ocupación a una población cada vez mayor, en la que los menores de 16 años, edad que la Constitución señala como el principio de la vida productiva, representarían una proporción cada vez más alta. Se pensaba que acelerando los esfuerzos para el desarrollo el problema se corregiría en forma automática, y

b) Aun en las mentes más lúcidas que abordaban los problemas económicos de la América Latina, faltaba la conciencia o el convencimiento de que una política demográfica debe ser parte integral de una sana política de desarrollo. Quienes se resistían a reconocerlo podían argumentar que en los países altamente industrializados la transición demográfica había tenido lugar no sólo sin apoyo ni aliento del Estado, sino a veces, como en Estados Unidos y en Francia, con su abierta oposición.

Cuando en 1969 se efectuó en México, bajo el patrocinio conjunto de la Ceiade y de El Colegio de México, la primera conferencia no gubernamental sobre población, el ambiente empezó a variar. El cambio, sin embargo, tuvo lugar primero en los medios académicos, no en los políticos. A esto contribuía, sin duda, que ciertos sectores norteamericanos trataran

ya de convencer al gobierno mexicano de que abordase el problema. Esa era la situación cuando el gobierno, a fines de 1972, iniciaba los trabajos que habrían de conducir a la iniciativa de Ley de Población de 1973. Esta ya convocada y en proceso de preparación la primera Conferencia Mundial Intergubernamental sobre Población; pues si bien habían habido dos eventos anteriores, uno en Roma en 1954 y otro en Belgrado en 1965, aquéllos habían tenido carácter no gubernamental.

En el mundo académico y en las organizaciones internacionales públicas y privadas mucho se había avanzado ya en cuanto a identificar las relaciones entre el crecimiento demográfico, la distribución de la población, los movimientos migratorios y el proceso general del desarrollo, aun cuando el debate continuara y en realidad continúe acerca de la naturaleza precisa de esas relaciones y de la interacción entre todos esos factores. En lo que hace a la definición política —subrayo política— de estos problemas, la Ley de 1973 fue muy clara. Al señalar la función básica del Consejo Nacional de Población, dijo, en su artículo 5º, que tendría a su cargo “la planificación demográfica del país con objeto de incluir, subrayo incluir, a la población, en los programas de desarrollo económico y social. . . y en vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos”. Antes, pues, que la Conferencia de Bucarest de 1974 viniese a reconocer esta interacción —punto acerca del cual ningún país discrepó—, la misma quedó afirmada en nuestra Ley de diciembre de 1973.

La Ley de Población, con gran precisión y modernidad, señala en su artículo 1º que corresponde al Estado regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto:

- a) su volumen;
- b) su estructura, y
- c) su dinámica y su distribución en el territorio nacional, y que la finalidad que se persigue es que toda la población participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Ahora bien, la justificación constitucional de una política de población así concebida, era indudable ya en 1973, frente al texto del artículo 3º y a otras disposiciones que muy someramente he mencionado. Era importante, sin embargo, definir los alcances de esa política frente a dos temas capitales, a saber: los derechos humanos y nuestra estructura federal.

Limitaré mi exposición a dos temas específicos, el de la regulación de la fecundidad y el de los movimientos migratorios internos, ya que en otras áreas de la política demográfica, la potestad constitucional del Estado no puede ponerse en duda: así, la lucha contra la morbilidad y la mortalidad, objetivo prioritario de toda política demográfica, como explícitamente se

reconoció en Bucarest, fue reconocida de manera categórica por el Congreso Constituyente de 1917. En otro orden de ideas, la autoridad estatal para regular los movimientos migratorios internacionales también era indudable cuando se dictó la Ley General de Población: el artículo 11 de nuestra carta magna señala que, si bien todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, "... el ejercicio de este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración y salubridad general de la República".

Al proyectarse la política demográfica, la regulación de la fecundidad se concibió, y se sigue concibiendo, como un nuevo derecho fundamental de la persona humana, de ninguna manera como una imposición del Estado. Esto explica que celosa y constantemente se haya evitado usar la fórmula "control de la natalidad" al referirse la ley o los gobiernos a esta nueva área de las atribuciones estatales. Se trata de prestar a la población los servicios que le permitan el ejercicio libre y responsable de la paternidad, no de imponer una conducta determinada en este campo tan delicado de la vida personal.

En otros países (digamos Estados Unidos, para mencionar aquel más cerca de nosotros y que en materia constitucional ofrece las mayores similitudes, al menos en teoría), el derecho humano a la regulación libre y responsable de la fecundidad fue creado o al menos reconocido por la Suprema Corte de Justicia, considerándolo parte inherente de un derecho más amplio que por obvio no figura de manera expresa en ningún texto de la Constitución norteamericana: el de la intimidad o la "privacidad" de la vida personal. Fue invocado este derecho, como la Corte invalidó primero, a principios de la década de los 60, las leyes estatales que prohibían la venta y distribución o aun la prescripción médica de dispositivos para evitar la concepción y como en enero de 1973 llegó a reconocer el derecho de una mujer para terminar mediante aborto una concepción ya realizada, siempre que cuente con auxilio médico y la operación se practique dentro de los tres primeros meses del proceso. Con esta sentencia la Suprema Corte de Washington invalidó las leyes que regían en más de 40 estados de la Unión.

Nuestro sistema constitucional real, por razones que no podría abordar sin alejarme por completo de mi tema, no ha evolucionado, aunque pueda hacerlo en el futuro, en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia sea la que defina materias como ésta. Nuestra tradición es que estas cuestiones se aborden por el presidente de la República como principal promotor de las reformas constitucionales y por el Congreso y las legislaturas de los estados. Fue éste el camino que se siguió para modificar el artículo

4º constitucional en el sentido de que “toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número o el espaciamiento de sus hijos”. En el mismo precepto se estableció que el varón y la mujer son iguales ante la ley y que ésta protegería la organización y el desarrollo de la familia.

Estas reformas constitucionales no surgieron de pronto ni su incorporación a nuestro derecho positivo fue algo desvinculado de las corrientes mundiales. En lo que hace al punto específico de la regulación de la fecundidad, el nuevo artículo 4º reconoce como antecedente la histórica declaración hecha en la Conferencia de Teherán de 1968. Conviene puntualizar que el nuevo derecho humano protege a todo individuo, es decir, a todo hombre y a toda mujer, independientemente de su estado civil o de su condición económica: y que lleva implícito el derecho a no reproducirse, sin por ello renunciar a la plenitud de su vida física y emocional.

El mismo precepto del nuevo artículo 4º, como el artículo 3º, consagra el respeto a la familia, que en todas las reuniones internacionales de los cultivadores de las distintas disciplinas sociales se considera, aunque no faltan voces aisladas disidentes, la unidad básica de la sociedad. Se plantea así la necesidad de que el Estado proteja a la familia y al matrimonio, que es la forma normal de fundar una familia; pero el Estado no puede imponer el matrimonio como el antecedente necesario de la paternidad y de la maternidad, o del ejercicio libre y responsable de la actividad sexual de los jóvenes y los adultos, sin perjuicio de defender a los niños, a los adolescentes y también a los adultos de la coacción física y moral. En otras palabras, se ampara la libertad sexual. La violencia puede y debe seguirse castigando.

Naturalmente que el nuevo artículo plantea algunas cuestiones que deberá decidir a su tiempo el legislador, o, incluso, la Suprema Corte, como la intérprete suprema de la Constitución. Entre estas cuestiones está precisamente la del aborto. Los códigos penales del Distrito Federal y de todos los estados de la República lo consideran como un delito, salvo situaciones excepcionales, aun cuando hay algunos más rigurosos que otros. ¿Podrá en el futuro una mujer sostener que por virtud del artículo 4º constitucional tiene el derecho de poner fin a una concepción en curso, porque considera libre y responsablemente antes de que el producto sea viable, digamos en los tres primeros meses de la concepción, que así lo exige el bienestar de ella o de su familia? No me siento capaz de dar respuesta a esta pregunta; señalo tan sólo que es un tema de tanta trascendencia que su respuesta, en un sentido o en otro, serviría para desvanecer graves dudas que pueden por ahora presentarse.

Los otros dos mandamientos contenidos en el nuevo artículo 4º, la

plena igualdad entre hombre y mujer y la protección de la familia, tienen una significación que rebasa la órbita de la política demográfica. De todas maneras complementan la configuración del marco jurídico de esa política. La igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, porque es tema muy explorado que las altas tasas de fecundidad están normalmente ligadas a la situación de inferioridad de la mujer y a las limitadas oportunidades que tiene para educarse y para participar en la vida social y económica. Sin esa igualdad la transición demográfica es mucho más difícil. En cuanto a la protección de la familia, el nuevo precepto subraya que es en búsqueda del fortalecimiento de la célula social básica como se consagra la igualdad y el derecho de regular a la fecundidad. No se busca, en otras palabras, destruir a las familias, sino brindarles la posibilidad de elevar la calidad de la vida dentro de ellas.

La importancia de haber incluido todas estas normas en la ley suprema es que, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, a ellas habrán de ajustarse en el futuro las disposiciones legislativas de los estados de la República.

En nuestro país, el ritmo de crecimiento de la población urbana es muy superior al de la población total del país.

Evidentemente este fenómeno no puede atacarse independientemente de los problemas generales ligados con el desarrollo equilibrado y la modernización de México: los campesinos seguirán siendo atraídos por las ciudades, o como dicen los técnicos, rechazados por el campo, si en éste no encuentran oportunidades de trabajo, de educación, ni reciben los servicios de cuya existencia conocen por los medios de comunicación.

Los países socialistas, al menos algunos de ellos, como la U.R.S.S., han optado por la solución de que ningún ciudadano pueda domiciliarse en una ciudad sin autorización del municipio, que tiene la responsabilidad de dar alojamiento y de proporcionar alimentos, aunque no gratuitos, a todos quienes residen en los respectivos soviets. Mi difunto hermano Nabor me contaba que, cuando invitó a la Torre de la Rectoría de la Universidad al entonces viceprimer ministro de la U.R.S.S., Mikoyan, contemplando éste el panorama de la inmensa metrópoli preguntó:

—¿No están ustedes preocupados con el crecimiento de esta urbe?

—Sí —contestó el rector—, pero ¿qué podemos hacer?

—Sencillamente prohibir que vengan más gentes a vivir aquí —fue el comentario del dignatario soviético.

El artículo 11 constitucional hace, por supuesto, imposible seguir el consejo de Mikoyan: aquí todo mexicano, e incluso todo extranjero con

sus papeles migratorios en regla, puede domiciliarse en el sitio de la República que le dé la gana. El Estado sólo puede tratar, por medios indirectos, de convencer, de inducir a las gentes a que no sigan llegando a las ciudades, si no cuentan, por su falta de preparación, con oportunidades razonables de llevar en ellas una vida decorosa. Los cinturones de miseria son una de las más dolorosas características de las grandes urbes latinoamericanas.

Los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución han quedado reformados, de manera de hacer posible que la Federación, los estados y los municipios puedan, en lo posible, encauzar estos movimientos migratorios. Obviamente, los esfuerzos encaminados a ese propósito suponen que se emprendan y se coordinen empeños muy variados relacionados con la elevación de la calidad de la vida en las áreas rurales, el aumento de la productividad agrícola y su adecuada comercialización e industrialización, el establecimiento de numerosos servicios y también, como la opinión pública está consciente ya, la creación de centros intermedios o polos de desarrollo.

En cuanto a la emigración internacional, aunque el artículo 11 constitucional autoriza al Congreso a dictar, y éste ha dictado, algunas disposiciones, el problema sólo es legal de modo secundario. Lo esencial es desalentar, a través del desarrollo equilibrado, la salida de nuestros compatriotas, particularmente a Estados Unidos.

Por lo demás, esta situación se da en otras áreas del mundo en que comunidades de nivel muy diverso se encuentran.

CONCLUSIONES

1. Diversos textos de la Constitución y de leyes derivadas de ella, como la de Población y la de Asentamientos Humanos, dan autoridad indiscutible al Estado mexicano para definir y ejecutar una política demográfica.

2. El órgano central ejecutor de esa política es el Consejo Nacional de Población, presidido por el secretario de Gobernación, quien tiene la tarea fundamental de procurar, en el marco de una política general de desarrollo económico y social, racionalizar el crecimiento y distribución de nuestra población, esto es, su dinámica, y los movimientos migratorios internos y externos, además de otras funciones conexas. El Consejo Nacional de Población debe de coordinar sus actividades con otras dependencias federales y locales, especialmente con las que tienen competencia en las materias de asentamientos humanos, de salubridad y educación.

3. Dentro de este marco legal, el Estado mexicano se ha propuesto:

a) Alentar lo que se llama la "transición demográfica", esto es, restablecer el equilibrio que se rompió con el descenso de las tasas de mortalidad iniciado al término de la revolución. Para ello se busca la reducción en las altas tasas de fecundidad que han sido tradicionales en nuestro país como en todos los demás. El Estado mexicano, incluso, se ha señalado una meta: reducir la tasa de crecimiento demográfico que llegó a ser de 3.5% anual hace más de una década, a 2.5% para 1982. De realizarse esta meta, será posible que para el año 2000 la población mexicana no exceda en mucho de los cien millones de habitantes. Condicionante y supuesto de este objetivo, es el respeto a los derechos humanos, concretamente de los señalados en los artículos 3o., 4o., 11 y 123 de la Constitución;

b) Detener en lo posible y en todo caso racionalizar los movimientos migratorios internos que ahora se dirigen principalmente a tres áreas metropolitanas: el Valle de México, Monterrey y Guadalajara. Esto supone la elevación económica-social de muchas áreas de la República y la creación de nuevos centros urbanos de dimensión media, ya que en las aldeas minúsculas es imposible elevar la calidad de la vida. Esta tarea exige la participación de los estados y de los municipios de manera esencial;

c) Crear incentivos, y concretamente empleos, para que en lo posible se reduzca la emigración de trabajadores hacia los Estados Unidos. Se habla de reducir porque será imposible terminar con un fenómeno que tiene su causa en la enorme distancia que separa el nivel de vida norteamericano del mexicano, y

d) Una política demográfica no fructifica a breve plazo. Incluso, en el aspecto legal único, que se ha abordado, habrá que observar su curso para determinar si precisa modificar el orden jurídico vigente (como temas concretos a estudiar se señalan la edad para contraer matrimonio y el complejo y difícil problema del aborto).