

XXV Aniversario del Consejo Nacional de Población

LUZ MARÍA VALDÉS

Voy a referirme a dos momentos del homenajeado Consejo Nacional de Población. A su nacimiento, que tuve el orgullo, suerte y ventura de vivir entre 1971 y 1973, y a mi participación como secretaria general del Conapo, 17 años después de verlo surgir como un proyecto nacional. Proyecto que se ha caracterizado en estos 25 años por su congruencia con los requerimientos de la sociedad y por su consistencia en su inserción en los programas de desarrollo del país dándole un contenido social, humanitario y educativo; permitiéndole trascender cinco administraciones.

Conapo, como toda institución que está destinada a perdurar, siguió los pasos de la población que tanto le preocupa. Primero, fue concebido en 1971 como hijo deseado, a ello siguió su gestación durante la cual hubo de proporcionarse los cuidados necesarios para que su nacimiento fuera bien recibido por el Congreso de la Unión en diciembre de 1973. Se le registró en enero de 1974 en el Diario Oficial de la Federación. Su niñez y adolescencia se caracterizaron por la consolidación de sus principios permitiéndole crecer con fuerte sabiduría demográfica, siendo uno de sus logros reorientar el rumbo de la dinámica de la población, mediante la transformación de la conducta reproductiva, lo cual se ha traducido en la disminución de la tasa de crecimiento, acto que le fue reconocido internacionalmente en su edad madura al ser premiado por la Organización de las Naciones Unidas con el Premio Mundial de Población.

Su vida de adulto se ha caracterizado por la creatividad, profesionalismo y sobre todo por su reproducción. Durante su ciclo de vida ha sido padre de 32 consejos estatales de población, muchos de los cuales han convertido a Conapo, a sus 25 años, en un gran joven abuelo de consejos de población municipales. No pude saber cuántos nietos tiene en su descendencia, pero puedo asegurarles que el impacto de la red familiar de Conapo ha logrado transformar el perfil demográfico de México en sus 25 años de vida. Debido a su rica trayectoria se prevé para Conapo una esperanza de vida que rebasará el tercer milenio. Este breve relato de la vida de Conapo me obliga a mencionar algunos datos inéditos sobre su concepción, su nacimiento y sus antecedentes, para después señalar algunos logros obtenidos durante mi desempeño frente al Consejo Nacional de Población de diciembre de 1988 a mayo de 1990, tarea con la cual me distinguió don Fernando Gutiérrez Barrios a sabiendas de que mi paso sería breve por razones familiares. Y finalmente quisiera hacer una reflexión evaluatoria basada en la exposición de motivos de esta ley que se presentó al Congreso de la Unión en mayo de 1973.

Sobre la concepción y nacimiento de Conapo

En 1971 me incorporé a la Secretaría de Gobernación para participar en los trabajos de reforma de la Ley General de Población de 1947 que todavía nos regía. La tarea representaba un reto importante.

Había que estudiar la Ley General de Población de 1947 y su antecedente, la primera Ley General de Población de 1936.

Había que presentar el diagnóstico de la dinámica de población del país que indicaba, a través de la tasa global de fecundidad, que las mujeres en edad fértil estaban teniendo 7 hijos en promedio, y la tasa de crecimiento medio anual alertaba con un porcentaje de 3.4%, lo que significaba que de seguir por ese camino se duplicaría la población cada 20 años.

Había que conocer el impacto que estaba causando en la estructura de la población la disminución de la mortalidad que se había iniciado desde los años cuarenta, como resultado del avance del sector salud entre 1940 y 1970. Hubo un espectacular aumento en la esperanza de vida, de 36 años en 1930, se incrementó a 62 años en 1970. Esa fue la respuesta a la creación de la planta hospitalaria, a la ampliación de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, a los institutos de investigación, a los Institutos Nacionales de Nutrición, de Cardiología, de Oncología, de Neumología, etcétera, al fortalecimiento de los sistemas de seguridad social, como el Seguro Social, que causaron un fuerte cambio en la mortalidad en áreas marginadas; al ISSSTE, que ofreció protección a los trabajadores del Estado, y al DIF y sus variantes sexenales que contribuyeron fuertemente a la reducción de la mortalidad infantil.

Había que estudiar y conocer el proceso de la inmigración de personas procedentes de diferentes países. La emigración no era un asunto que en ese momento preocupara a la Secretaría de Gobernación.

El grupo de trabajo convocado por don Fernando Gutiérrez Barrios, entonces subsecretario de Seguridad Nacional y Servicios Migratorios, lo integramos el oficial mayor Manuel Ibarra; el director general de Población, doctor Pedro Zorrilla Martínez; el director jurídico, el licenciado Julio Patiño; el subdirector de Migración, el licenciado Miguel Limón Rojas, el licenciado Angeles Zurita asesor de la secretaría, y yo como demógrafa asesora del grupo.

El contenido y los principios de las leyes de población de 1936 y 1947 mostraban con urgencia la necesidad de transformar la ley de población. Sus objetivos eran resultado de los menesteres de gobiernos anteriores. Se habían cumplido sus propósitos y metas y presentaban, después de casi 37 años de "descanso jurídico", un desencuentro real entre las principales legislaciones y los requerimientos del México de los setenta.

México, desde sus inicios como país independiente, forjó políticas alrededor del crecimiento de la población, fundamentadas en la desproporción que se registraba entre el enorme territorio nacional y un número magro de habitantes.

Cuando el presidente Lázaro Cárdenas lanzó la Ley General de Población en 1936, surgieron nuevos temas de interés. La población y la necesidad de incrementarla eran prioridades fundamentales, y en la ley se señalan tres medios para lograr su incremento: el crecimiento natural, la repatriación y la inmigración.

La ley de 1936 señala que existía una preocupación real por la distribución territorial, por la fusión étnica de los grupos nacionales entre sí, por el acrecentamiento del mestizaje nacional mediante la asimilación de los elementos extranjeros, por la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales, mediante disposiciones migratorias. Señalaba también la importancia de la preparación de los núcleos indígenas para constituir mejor aporte, físico, económico y social desde el punto de vista demográfico; y finalmente se manifestaba por la protección general, conservación y

mejoramiento de la especie dentro de las limitaciones y mediante los procedimientos que señala la ley.

Para lograr el crecimiento natural se dictaron normas como: "promover medidas para fomentar los matrimonios, aumento de la natalidad, protección biológica y legal a la infancia, su mejor alimentación, higienización, elevación del tipo de subsistencia y relación equilibrada entre actividades y los elementos necesarios de vida

De acuerdo con esa legislación se fomentaría la repatriación de mexicanos, a "los que se les dotaría de los elementos necesarios para ser convertidos en factores de la producción y se dictarían medidas para impedir o restringir la emigración de nacionales para evitar la disminución de la población."

En relación con la inmigración la ley señala: "Promover de acuerdo con los requisitos y condiciones que se fijen en cada caso genérico y para resolver problemas étnicos, o para llenar condiciones económicas y culturales, la venida al país de extranjeros de la nacionalidad, raza, sexo, edad, estado civil, ocupación, instrucción e ideología que considere más adecuadas en el número y por la temporalidad que sea necesaria pudiendo entregar a los inmigrantes facilidades económicas para su establecimiento".² A esta legislación se acogió el asilo de españoles que se radicaron principalmente en el Distrito Federal, de italianos productores de industrias agropecuarias en Michoacán de franceses y en Veracruz entre otros.

La Ley de Población de 1936 fue una ley globalizadora, incorporaba políticas demográficas, económicas, educativas, de salud y de recreación. Por ello, para darle seguimiento y cumplimiento al artículo 20° de la Ley General de Población de 1936, se crea un Consejo Consultivo de Población bajo la presidencia del Director General de Población, consejo que estaba integrado por representantes de las secretarías de Estado que actualmente forman parte de Conapo, además del Departamento de Asuntos Indígenas.

Este es el antecedente formal y legal del Consejo Nacional de Población.

En 1947 el presidente Miguel Alemán reformó la ley, dejando el principio poblacionista, pero cambiando algunos de los medios para lograrlo al eliminar la promoción de la repatriación de connacionales. En la ley de 1947 se incluyó un artículo que menciono ahora por su peculiar contenido: "Art. 6°. El Estado facilitará la inmigración colectiva de extranjeros sanos, de buen comportamiento, y que sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para la economía del país." Alemán fortaleció el turismo como instrumento de atracción a los extranjeros facilitando su internación y documentación. Hubo sin embargo una serie de nacionalidades restringidas que no gozaban de los beneplácitos de la ley.

Contenido de la ley de 1974

Además de revisar las leyes anteriores, tuve la oportunidad de participar en la discusión del contenido de los primeros artículos de la ley de 1974. Había que tener la certeza de que el cambio de principios en la nueva política de población no sería rechazado por la sociedad y por el Congreso de la Unión. La instauración de una nueva política de población basada en principios antipoblacionistas, fundamentada en su alta tasa de crecimiento, requería de reuniones de convencimiento con diferentes grupos; para ello realizamos sondeos en varios sectores de la población sobre la aceptación de conceptos tales como control natal, métodos anticonceptivos, aborto. Términos que fueron abiertamente rechazados y fueron sustituidos por planeación familiar, programas educativos y programas de salud pública.

Por su parte, la inmigración fue un tema de suma importancia, necesitábamos conocer el estado migratorio de una serie de extranjeros que radicaban en México con documentación de dudosa procedencia. Para poder hacer proposiciones concretas al cambio de la ley en este tema fue necesario visitar algunas zonas de refugio de estadounidenses jubilados. Levantamos una pequeña encuesta en la ciudad de Guadalajara, en el poblado de Ajijic y en Chapala, que condujeron a reformar, cambiar o incorporar artículos sobre migración.

Por ejemplo, en ese entonces un extranjero podía internarse en el país con la sola comprobación de contar con 250 dólares para su manutención mensual. Amparados en este reglamento, se internaron a México miles de veteranos de la guerra de Vietnam, varios cirqueros que habían caído fuera de la red al dar el salto mortal y estaban inválidos, y otros personajes por demás problemáticos, principalmente en el campo de la salud. A las empresas norteamericanas y al propio gobierno estadounidense le convenía pagar los 250 dólares y olvidarse de estas personas no productivas, y sí muy problemáticas para esa sociedad.

Estas son sólo algunas muestras del trabajo que desempeñamos.

En agosto de 1972 se incorporó al grupo de trabajo Luisa María Leal, quien se convirtió en la abogada encargada de darle forma jurídica a los documentos y preparar la exposición de motivos de la nueva Ley de Población. Quiero mencionarla porque además de haber sido la primera secretaria general del Consejo Nacional de Población, puso todo su empeño para que el arranque del Conapo sentara las bases de la institución con que ahora contamos. Además quisiera también recordar que el lema utilizado en esa época para dar a conocer los objetivos de Conapo fue "La familia pequeña vive mejor", que fue copiado por muchos países conforme se iban sumando a la gran tarea de ejercer la política de población.

Mi época como secretaria general del Conapo

Estuve al frente de Conapo de diciembre de 1988 a mayo de 1990, sabiendo que mi estancia sería corta me propuse tres metas que logré cumplir, además de continuar con los proyectos que el Consejo consideró de gran importancia. La primera meta fue presentar el Programa Nacional de Población 1988-1994, programa que se presentó y aprobó el 6 de febrero de 1990 en una reunión encabezada por el Presidente de la República y en la cual participó su gabinete, los 32 gobernadores y el gabinete ampliado.

El segundo objetivo era conseguir del Fondo de Población de Naciones Unidas el apoyo técnico y financiero para llevar a cabo 12 proyectos que daban forma al Programa Nacional de Población. Del Fondo de Población recibimos un permanente apoyo y constante asesoramiento, lo que permitió que Conapo optimizara sus recursos financieros y humanos. En tercer lugar me propuse firmar los acuerdos de colaboración entre Conapo y los 32 Consejos Estatales de Población, meta que se cumplió en febrero de 1990.

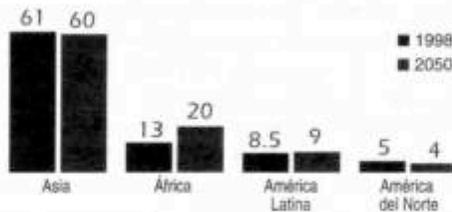
Población mundial

Población mundial

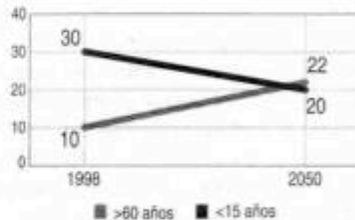
Proyecciones para el siglo XXI

El mes pasado la población mundial alcanzó los seis mil millones. Cada año, se agregan 78 millones a esta cifra. De acuerdo con proyecciones elaboradas por demógrafos de la ONU, en 2025 habrán entre 7.5 y 8.6 mil millones de habitantes en el planeta. No obstante, la tasa de crecimiento anual está disminuyendo: si bien entre 1990 y 1995 era de 1.5 por ciento, se calcula que para 2045, será de .34 por ciento. Ciertas regiones crecerán a tasas más altas que otras, por lo cual América Latina tendrá más del doble de la población de América del Norte. En 2050, habrán más personas de mayor edad que jóvenes en el mundo.

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN MUNDIAL QUE SE ENCUENTRA EN CADA REGIÓN (1998 y 2050)

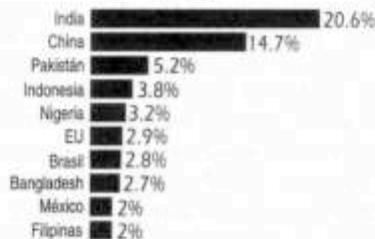


PORCENTAJES DE POBLACIÓN MUNDIAL POR EDAD (1998 y 2050)



México se encuentra en el noveno lugar entre los diez países que más han contribuido al crecimiento de la población mundial. Se calcula que en 2050 México tendrá una población de 147 millones, ubicándolo entre los veinte países con una población que rebasa los cien millones.

PRIMEROS DIEZ PAÍSES DONDE SE CONCENTRA 60 POR CIENTO DE LA POBLACIÓN MUNDIAL (1998)



Elaborado por Adriana Alcántara con datos de: United Nations Population Division, World Population Prospects: The 1998 Revision

INDICADORES

Fue también de enorme trascendencia dar seguimiento a los proyectos que se venían desarrollando en la administración anterior, como fue el sistema de ciudades, que pretendía proponer un modelo de aprovechamiento de recursos naturales y humanos para el nacimiento de nuevas ciudades y enlazar a las ciudades intermedias. El área de educación y comunicación en población fue una prioridad a la cual se dedicó una buena parte de los esfuerzos de mis colaboradores. Conseguimos de la iniciativa privada un apoyo en especie, mediante la realización de los promocionales de Conapo. Los temas que se tocaron fueron: la disminución de la fecundidad en zonas marginadas y rurales, la participación del hombre en las tareas de la reproducción y la participación de la mujer en el trabajo como factor determinante en la disminución de la natalidad. Los contenidos emanaban de un grupo de trabajo interno de Conapo y la realización fue de una empresa cuyos gastos fueron sufragados por el sector privado. Otra preocupación fue dejar los cimientos para la creación del Programa Nacional de la Mujer, en donde participaron con gran entusiasmo mujeres ilustres que actualmente forman el Consejo Consultivo de la Mujer. También inicié un proyecto sobre población indígena. Actualmente el Consejo Nacional de Población ha mostrado sumo interés en la incorporación de estos grupos a

los objetivos de la política de población nacional abriéndoles un espacio que ha permitido aportaciones importantes al conocimiento del comportamiento demográfico de las minorías étnicas de México.

Exposición de motivos de la iniciativa de ley de 1974

Para terminar me quisiera referir al primer párrafo de la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Población que se presentó al Congreso de la Unión en mayo de 1973. El objeto es presentar una evaluación sumamente somera de los avances en estos temas durante los pasados 25 años. Quiero recordar que la variedad de temas responde a la variedad de miembros integrantes del Consejo, de ahí que todas las preocupaciones que se dejaron sentir en 1973 han sido atendidas por diferentes instancias de la administración pública que forman parte de Conapo.

Dicho primer párrafo señala: "El crecimiento desmesurado de la población nacional, el incremento de las corrientes turísticas, la diversificación de nuestra economía, el fomento de las relaciones internacionales, la necesidad de actualizar la tecnología, la presencia de inversiones extranjeras, los problemas técnicos de identificación personal y la honda preocupación del Ejecutivo Federal, por integrar a los grupos marginados del progreso, han sido los motivos fundamentales que le han llevado a delinear la presente iniciativa de Ley para señalar una política demográfica acorde con la situación actual que guarda la República."³

Cada uno de los puntos que se mencionan han sido atendidos en el curso de la vida de Conapo⁴ con determinación o inteligencia creativa. Haciendo un breve recuento evaluatorio de cada uno de estos principios tenemos que en efecto se logró una espectacular disminución de la tasa de crecimiento; se le otorgó prioridad al turismo, la diversificación de la economía permitió que se integraran más personas al sector productivo, mientras que el sector primario fue disminuyendo, lo que también ha fortalecido al sector de servicios; en el terreno del fomento de las relaciones internacionales México tuvo el privilegio de presidir la Primera Cumbre Mundial de Población en Belgrado, gracias al trabajo que se venía desarrollando en este tema. Y Conapo fue de los primeros Consejos Nacionales de Población, antecediendo a muchos países del mundo desarrollado y en vías de desarrollo.

En relación con la necesidad de actualizar la tecnología, México ha sido capaz de ponerse a la vanguardia tecnológica en áreas como la información, la geografía y la estadística, además de sumarse a los adelantos tecnológicos mundiales en otras áreas fundamentales para el desarrollo del país. La presencia de inversiones extranjeras ha sido una característica de los nuevos tiempos en todas las ramas de actividad económica. Los problemas técnicos de identificación personal han sido un ciclo permanente del gobierno. El Instituto Federal Electoral a través del Registro Federal de Electores proporciona la credencial para votar, y recientemente el Registro Nacional de Población está proporcionando una cédula de identificación personal llamada Clave Única de Registro de Población. Y finalmente el tema del siglo y que queda pendiente para el siguiente milenio: la integración de los grupos marginados al progreso. A pesar de los programas sexenales de cada administración el número de pobres sigue creciendo a tasas elevadas. Pese a que se registran disminuciones en la mortalidad, esta población sigue creciendo por encima del nivel nacional.

Reflexiones para el futuro de Conapo

Mis reflexiones finales serían.

1. En torno a la deuda milenaria que tiene el Estado con los pobres de México y la responsabilidad fundamental de crear nuevas opciones para que esta población acceda a mejores niveles de educación, salud, empleo y alimentación. En la parte estrictamente demográfica, creo que es fundamental promover que los grupos marginados y los grupos indígenas tengan acceso a programas de educación en población y de salud reproductiva, lo que les permitirá sumarse a una cultura demográfica que se adecue a sus necesidades.

Debemos estudiar el proceso de envejecimiento en que está entrando la población de México, creando escenarios que permitan prever la calidad de vida que tendrán 13% de mexicanos que en el año 2025 tendrán más de 65 años. Y 13% quiere decir 15 millones de mexicanos, y que ya no son considerados como viejitos, ni ancianos, son personas de la tercera edad, porque el desarrollo y los avances en la ciencia médica les dieron oportunidad de seguir activos y en un buen porcentaje productivos. Qué planes deberá tener Conapo para estos grupos que irán incrementándose paulatinamente.

En el área de la distribución de la población, la política de población de Conapo deberá dirigirse hacia la creación de nuevos centros urbanos que sean de verdadera atracción y que contribuyan a descongestionar a las zonas metropolitanas que oferten educación a todos los niveles, trabajos y zonas de esparcimiento. Hay una franca necesidad de hacer uso productivo de los litorales, su aprovechamiento es mínimo en términos portuarios, por ejemplo, el desarrollo de parques industriales en las costas. Creo que aún hay grandes pendientes que atender por ello la esperanza de vida de Conapo rebasará el tercer milenio

Notas

1 Diario Oficial de la Federación, 29 de agosto de 1936. Ley General de población, Art. 5°

2 Diario Oficial de la Federación, Ley General de Población de 1936, 20 de agosto de 19??

3 Presidencia de la República, Exposición de Motivos a la Iniciativa de la Ley de Población de 1974. Presentada al Congreso de la Unión en Mayo de 1973.

4 Los encargados de desarrollar las actividades dictadas por Conapo son los miembros que lo integran.

La autora es demógrafa y ha realizado importantes tareas en este campo dentro del Consejo Nacional de Población del que fue fundadora y secretaria general de 1988 a 1990.