



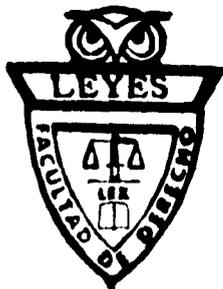
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

82  
2es

FACULTAD DE DERECHO

"LA REGULACION ADMINISTRATIVA  
DE LA POLITICA DEMOGRAFICA EN MEXICO"

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
NADIA BALLESTEROS AGUILERA



FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1995

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 31 de mayo de 1995.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS  
Director de la Facultad de Derecho  
P r e s e n t e.

La pasante de esta Facultad BALLESTEROS AGUILERA NADIA, ha elaborado la tesis denominada "LA REGULACION ADMINISTRATIVA DE LA POLITICA DEMOGRAFICA EN MEXICO", bajo la dirección de la Dra. Leticia Bonifaz Alfonso, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Resto a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
El Director del Seminario  
(Turno Vespertino)

PEDRO NOGUERA CANAVEGA  
LICENCIADO EN DERECHO



## **DEDICATORIAS**

**A Dios,  
por acompañarme  
cada instante de mi vida.**

**A mi Papá y mi Mamá,  
como testimonio de amor y gratitud,  
por haberme dado lo mejor de ellos.**

**A Adriana, Constanza, Verónica,  
Lorena, Miriam e Ivette  
por ser parte importante de mi vida.**

**A mis abuelitos,  
con todo mi cariño.**

**Con mi admiración  
y agradecimiento  
a la Dra. Leticia Bonifaz.**

**A mis familiares y amigos  
por su apoyo incondicional.**

Verdaderamente me resultaría imposible mencionar aquí a las personas e instituciones que con su estímulo moral y material coadyuvaron para lograr la realización de éste trabajo. A TODOS USTEDES que me brindaron tan generosa ayuda dejo aquí constancia de mi más sincero agradecimiento.

"EL PROGRESO DE LA HIGIENE Y LA MEDICINA  
HA ALTERADO POR COMPLETO EL ANTERIOR Y  
PREARIO EQUILIBRIO DE LA ESTABILIDAD  
CUANTITATIVA DEL GENERO HUMANO. ESTOY,  
PUES, FIRMEMENTE CONVENCIDO DE QUE HAY  
QUE REALIZAR URGENTEMENTE UN  
PODEROSO ESFUERZO PARA RESOLVER ESTE  
TREMENDO PROBLEMA."

ALBERT EINSTEIN

**INDICE**

## **INDICE**

### **INTRODUCCION**

#### **CAPITULO I**

##### **LA POLITICA DEMOGRAFICA EN MEXICO**

<b>1.</b>	<b>LA POLITICA DEMOGRAFICA EN MEXICO (1936-1994)</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>CAMBIO EN LA POLITICA DEMOGRAFICA</b>	<b>9</b>
<b>3.</b>	<b>LA ESTRATEGIA DEL CAMBIO</b>	<b>10</b>

#### **CAPITULO II**

##### **EL MARCO JURIDICO DE LA POLITICA DEMOGRAFICA**

<b>1.</b>	<b>LEY GENERAL DE POBLACION 1936</b>	<b>45</b>
<b>2.</b>	<b>LEY GENERAL DE POBLACION 1947</b>	<b>52</b>
<b>3.</b>	<b>LEY GENERAL DE POBLACION 1974</b>	<b>56</b>
<b>4.</b>	<b>OTROS ORDENAMIENTOS</b>	<b>68</b>
<b>4.1</b>	<b>LEY GENERAL DE SALUD Y EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD</b>	<b>68</b>
<b>4.2</b>	<b>LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL</b>	<b>72</b>
<b>4.3</b>	<b>LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO</b>	<b>74</b>
<b>4.4</b>	<b>LEY DE PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES</b>	<b>74</b>
<b>4.5</b>	<b>REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION</b>	<b>77</b>

### **CAPITULO III**

#### **EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION Y LA POLITICA DEMOGRAFICA**

1.	EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION Y LA POLITICA DEMOGRAFICA	80
2.	PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982	88
3.	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988	92
3.1.	PROGRAMA NACIONAL DE POBLACION 1984-1988	94
4.	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994	104
4.1.	PROGRAMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR 1990-1994	106

### **CAPITULO IV**

#### **LA PLANEACION FAMILIAR**

1.	LA PLANEACION FAMILIAR	108
2.	LA FECUNDIDAD	110
3.	SITUACION ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN FAMILIAR	121
4.	PRINCIPALES RETOS	124
4.1.	RETOS POLITICOS	125
4.2.	RETOS SOCIALES	126
4.3.	RETOS OPERATIVOS	127

#### **CONCLUSIONES**

#### **BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCIÓN

El crecimiento vertiginoso de la población es un fenómeno que contribuye a frenar el desarrollo de los pueblos; a mayor crecimiento poblacional, mayor gravedad en problemas ambientales, mayor escasez de recursos naturales y mayor detrimento de los niveles de vida.

México ha visto reflejado el problema del exceso de población en aspectos importantes tales como la alimentación, vivienda, educación, servicios públicos, empleo y bienestar. Razón considerable para que cada vez sea más difícil lograr niveles adecuados de salud y nutrición, erradicar el analfabetismo, y reducir el desempleo y subempleo masivos.

Las transformaciones económicas y los cambios ocurridos en el mundo, no han ejercido sobre la natalidad la misma influencia que tuvieron sobre la mortalidad. Tales cambios, al no modificar las normas, valores y actitudes, favorecen la existencia de familias numerosas y dejan prácticamente sin alterar las pautas reproductivas.

Lo anterior, nos llevó a elegir el estudio de la Regulación Administrativa de la Política Demográfica, considerando que es un tema de gran actualidad e interés no sólo a nivel nacional, sino internacional.

Intentamos contribuir con este modesto estudio a que puedan hacerse cambios en la legislación y en la política demográfica, que signifiquen progreso para el país, dado que en México, como en el resto del mundo, han habido transformaciones (económicas, políticas, tecnológicas e ideológicas) que incitan ese cambio con miras a un nuevo milenio.

Aunque las políticas de población del país han sido muchas y ninguna de ellas ha podido responder a las condiciones sociales y económicas de la actualidad. Hoy vivimos un momento distinto a aquel en que la vigente ley trató de regular. Este estudio pretende sugerir puntos que respondan a la situación que en la actualidad se presenta, no sólo a nivel nacional, sino a nivel mundial.

Para lograr nuestro objetivo, analizaremos las políticas de población así como los medios y los procedimientos que las autoridades han utilizado para pretender cumplir con ellas. En este contexto, en el Capítulo I elaboramos un breve estudio de las políticas demográficas

en México desde 1936, en las que se invitaba al aumento de la población como un requerimiento demográfico fundamental y, el crecimiento natural, entre otros, para lograr ese aumento; exponemos brevemente como es que se fue presentando en el país el crecimiento acelerado de la población gracias a un plan de población que incitaba al incremento de las personas, dada la creencia de que poseer un gran número de habitantes significaba prosperidad, poder y grandeza. Entonces se consideraba a México como un país subpoblado que requería el fomento de la fecundidad, entre otros aspectos, para acelerar su crecimiento.

Observamos que en 1947, la política demográfica continuaba con la misma tendencia, esto aunado con la desinformación que originó un acelerado y desorganizado aumento poblacional.

La etapa del acelerado crecimiento demográfico se extendió hasta 1970. Los incrementos se debieron no sólo a la natalidad, sino que los avances tecnológicos y de salud provocaron un menor índice de defunciones; devino así el aumento incontrolable de la población; y fue hasta 1974, que la política de población cambió su estrategia, otorgando al individuo la libertad de decidir en el número y espaciamiento de los hijos. Se abandonó así la política de "procrear es progreso" y se asumió la de "planificación familiar".

Con la nueva y actualmente en vigor Ley General de Población y con la reforma al artículo 4o. de la Constitución, se asumió una política poblacional de estabilización racional, respetuosa de la dignidad humana y de la autonomía individual. Fueron las presiones internacionales provocadas por la inserción del sistema económico mundial, las que influyeron en el cambio de actitud por parte del gobierno mexicano.

Dedicamos el Capítulo II al estudio de las leyes que sobre población ha tenido el país; la Ley General de Población de 1936, la Ley General de Población de 1947; y hacemos una especial referencia a la actual legislación que sobre demografía contempla el derecho positivo mexicano. Nuestro objetivo es analizar las leyes que han dado sustento a las políticas de población en México y determinar sus alcances.

En el Capítulo III abordamos el Sistema de Planeación Democrática, cómo repercute en los aspectos del crecimiento de la población y su reflejo en el volumen de habitantes. Además, su fundamental papel para lograr ese crecimiento global anhelado desde administraciones anteriores.

En el Capítulo IV establecemos la diferencia entre planeación y planificación familiar, y la conveniencia de modificar el término utilizado. Realizamos un análisis del artículo 4o. Constitucional mismo que consagra el objetivo central de la política de población en México.

Lo que pretendemos con este estudio es demostrar cómo la actual política de población respetuosa de la dignidad y la libertad del individuo no es satisfactoria. Queremos probar, que los deficientes resultados obtenidos se deben en gran parte a la legislación que marca el camino de la política demográfica. Observamos que la disminución de la población no es homogénea y que en las regiones en donde más se requiere una reducción en los índices de crecimiento; en las regiones rurales en donde hay menos desarrollo, por ejemplo, la situación no ha cambiado sustancialmente.

Finalmente nos referimos a los programas realizados como consecuencia del Plan Nacional Desarrollo en los cuales se podrían plasmar estrategias para cumplir con los fines de información, explotando los medios de información, comunicación y educación, ya que la regulación en su conjunto no es suficiente. La información a la que está obligado el Estado no cumple con el objetivo de crear conciencia en los habitantes de la gravedad que significa este fenómeno y este es un requerimiento sine qua non para el progreso del país.

**CAPITULO I**

**LA POLÍTICA DEMOGRÁFICA EN MÉXICO**

## **CAPITULO I**

### **LA POLÍTICA DEMOGRÁFICA EN MÉXICO**

#### **1. LA POLÍTICA DEMOGRÁFICA EN MÉXICO (1936-1994)**

El tema de la población es un tema polémico, ya que desde años atrás se han enfrentado dos posiciones antagónicas. La primera, llamada postura malthusiana - que sostiene que la única forma de resolver los problemas que acarrea el crecimiento demográfico, es la eliminación de la clase social con menos recursos y más necesidades, es decir, de la clase social integrada por la denominada "gente pobre" y el mantenimiento del sistema de distribución de la riqueza y, la segunda, conocida como posición o postura socialista, que, por el contrario, señala que no existe exceso de población, sino una inadecuada distribución de ella y de los recursos económicos y que es en éstos dos aspectos donde debemos poner más atención para encontrar la solución a la problemática poblacional.

Para entender de repercusiones que han tenido en nuestro país estas posiciones teóricas encontradas, es necesario explicar, primero, lo que entendemos por crecimiento poblacional y, después, la forma en que el Estado Mexicano ha reaccionado ante dicho crecimiento mediante el establecimiento y manejo de su política demográfica.

El crecimiento de la población es el resultado del comportamiento de las variables demográficas (natalidad, mortalidad y migraciones) y de las estimaciones de la población total que se basan en dicho comportamiento.

Es importante señalar que las variables demográficas pueden verse altamente modificadas por los aspectos establecidos en cada una de las políticas de población que se instrumentan.

México ha tenido diversas políticas de población que han procurado responder a las condiciones demográficas, sociales y económicas de cada momento histórico.

Actualmente, el país está en el límite de caer en el fenómeno denominado por algunos sociólogos como "Trampa Demográfica", fenómeno de rápido crecimiento poblacional acompañado de una disminución acelerada de los recursos.

La existencia de una riqueza extrema en una misma sociedad es lo que está ejerciendo demasiada presión en el aspecto social y eso lo vemos con la guerrilla de Chiapas.

La evolución de la población en México está marcada por un punto de ruptura que corresponde a la época de la conquista y colonización del continente americano por población europea. Ese momento significó para la población indígena que habitaba este territorio una precipitada reducción de su número<sup>1</sup> debido, entre otras causas, a la división del orden socioeconómico y cultural, a las enfermedades traídas de Europa y África, contra las que los indígenas se hallaban indefensos, y desde luego, a la violencia de la conquista y de la dominación de la población.

Antes de la llegada de los españoles a México, la población indígena había logrado alcanzar importantes volúmenes aunque no ha sido posible precisar con exactitud su número real. Las estimaciones que se han realizado ofrecen diferentes cifras, que van de los 4.5 millones de habitantes<sup>2</sup> hasta los 25 millones en 1518. Se aprecia que la población indígena declina bruscamente con la conquista y de 25 millones en 1518, se reduce a un poco más de 6 millones en 1548 y a 2.5 millones en 1568, sufriendo grandes fluctuaciones durante la colonia. En cambio, las poblaciones europeas y africanas se incrementaban, ya sea por inmigración o por reproducción.

En este período de organización de la estructura colonial se consolida el proceso de mestizaje. A la vez que adquiría una marcada estratificación social, el prejuicio racial se entreteje y reforzaba; tomaba forma una sociedad que incluía dos mundos desequilibrados:

<sup>1</sup>Alba, Francisco. "La población de México: evolución y dilemas". El Colegio de México, México, 1977. p. 11.

<sup>2</sup>Rosenblat, Angel. "La población de América en 1492. Viejos y Nuevos Cálculos." El Colegio de México, México, 1967.

el de los españoles y el de los indígenas.

Hacia la mitad del siglo XVIII se señalan ya diferencias en la composición racial; población urbana y rural, constatándose que la población no indígena tendía a ser más numerosa en las zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales la población indígena era mayoritaria.<sup>3</sup>

Dentro del sistema general de la sociedad y economía coloniales, la evolución de la población se caracterizó por una alta fecundidad y una elevada, aunque fluctuante, mortalidad hasta bien avanzado el siglo XIX.

Durante este siglo las políticas de incremento de la población predominaron, toda vez que en aquel entonces se pensaba que poseer un gran número de habitantes era símbolo de grandeza y prosperidad.<sup>4</sup> La población del país se estimaba hacia la mitad de dicho siglo en 7.5 millones.

En 1895, al levantarse el primer censo de población, se contaba con 12.6 millones de habitantes. El tercer censo en 1910 calculó una población de 15.2 millones de habitantes. El ritmo de crecimiento de la población se incrementó en alguna medida durante el Porfiriato, fluctuando entre el 1% y el 1.5% anualmente.

De las estimaciones realizadas en el período comprendido de 1895 y 1910, sobre los niveles de natalidad y mortalidad, se aprecia que ambos son elevados; el primero se estima en el orden de 45 a 50 nacimientos por mil habitantes y el segundo entre 30 y 35 defunciones también por mil habitantes. La esperanza de vida, (que es el número de años que se espera vivirá un recién nacido,) se calculaba próxima a los 30 años.

En el período comprendido entre la Guerra de Independencia y la Revolución Mexicana, y como resultado del crecimiento demográfico observado, la preocupación central era la escasez de la población en el territorio nacional, por lo que se promovieron acciones dirigidas a incrementar el número de habitantes, el ritmo de crecimiento de la población y la densidad demográfica. Se consideraba a México un país subpoblado, en donde el

<sup>3</sup>Cook y Borah, citado por Alba Francisco. Op Cit pp 220-221

<sup>4</sup>Alba, Francisco. Op Cit. p 16

crecimiento demográfico era un requisito indispensable para superar el desequilibrio entre el tamaño del territorio y el de la población; la falta de correspondencia entre las riquezas naturales y la fuerza de trabajo y la necesidad de preservar la integridad y la soberanía del territorio a través de la disponibilidad de asentamientos humanos.

Durante el primer tercio del siglo XX continuaba esta concepción. La finalidad de definir las bases de una política de población, dirigida a incrementar el número de habitantes, continuó siendo el centro de las ideas de esa época. Se consideraba que los recursos humanos abundantes y bien calificados conformaban la riqueza del país.

En este contexto, la evolución demográfica observada en México durante el presente siglo, en lo que respecta a su crecimiento, la podemos dividir en varias etapas.

Primero, de un lento pero constante crecimiento poblacional mantenido en los primeros diez años del presente siglo, se pasa bruscamente a una fuerte disminución del número de habitantes durante la Revolución. No obstante, de 1920 a 1940, la población de México recupera el nivel de crecimiento que había mantenido hasta antes del movimiento revolucionario.

Durante los decenios de 1920 y 1930, los niveles de mortalidad comienzan a descender. Esta situación alteraría profundamente la evolución y el comportamiento general de la población, ya que de un régimen de crecimiento moderado y relativamente estable, se pasa a uno de crecimiento en constante aceleración.<sup>5</sup> El ritmo de crecimiento de la población entre 1930 y 1940 llega a ser de 1.7% anual y la población asciende a los 20 millones de habitantes. La Ley General de Población (1936) entonces en vigor, invitaba específicamente al aumento de la población.

En este contexto, de 1940 a 1970, prevalece la misma política demográfica, se presenta entonces una etapa de rápido incremento demográfico; en 1947 se promulga una nueva Ley General de Población, la cual tenía un carácter eminentemente pronatalista y conservaba los rasgos fundamentales de la anterior.

---

<sup>5</sup>Ibidem, p. 19.

Al producirse durante los años de 1940 a 1970 cambios mayores en los niveles de natalidad y fecundidad, y teniendo una tasa de mortalidad en descenso, la población experimentó una rápida aceleración en su ritmo de crecimiento promedio, llegando a un 3% anual durante el período mencionado.

Como consecuencia, el volumen de la población ascendió rápidamente de 20 millones en 1940 a cerca de 66 millones en 1978, aproximadamente.

En los 30 años posteriores a 1940, la esperanza de vida al nacimiento se incrementó notablemente, este aumento en el crecimiento de la población tuvo importantes consecuencias sociales y económicas. En particular, para el proceso demográfico la estructura de la población del país que había sido siempre joven, se rejuveneció aún más, de tal forma que la población menor de 15 años representó, en 1970, el 46% del total de los habitantes del país (Cabe recordar que el crecimiento de la población se originó por diversos aspectos demográficos: como los nacimientos, las defunciones y las migraciones).

Mientras el número de defunciones por decenio permaneció invariable, alrededor de 4 millones, el número de nacimientos se incrementó velozmente, habiéndose registrado un total de 18.8 millones de nacimientos en el período de 1960-1970, cifra que supera en cerca de 11 millones al número de nacimientos registrados en el período de 1930-1940. Como consecuencia, el crecimiento natural de la población fue en un período de 30 años, de 14.5 millones de habitantes, resultando una tasa de crecimiento cercana al 3.5% anual, en dicho período.

Por otro lado, el incremento global de la esperanza de vida a lo largo de este siglo en países altamente industrializados, se explica básicamente por dos fenómenos que abatieron la mortalidad: primero, la adopción de medidas de ingeniería sanitaria para el abastecimiento de agua potable, eliminación de desechos, así como el control higiénico en la elaboración y consumo de alimentos; y segundo, la aplicación masiva de medidas preventivas y curativas de salud pública: inmunizaciones, atención materno-infantil e incremento de los servicios médicos prestados por instituciones públicas.

La esperanza de vida en México mostró una dinámica semejante a la de los países industrializados. Sin embargo, la mortalidad infantil alcanzó uno de los índices más altos en Latinoamérica.

A partir de la década de los cuarenta, se impulsó el desarrollo industrial del país sobre la base del modelo de sustitución de importaciones, lo cual favoreció el proceso de concentración de población y actividades económicas en algunos centros urbanos.

Fue en 1960 cuando se levantaron censos a nivel mundial que revelaron un impresionante incremento poblacional, particularmente en los países no desarrollados, cosa que preocupó a las potencias industrializadas y las inclinó a fomentar el control natal.

De 1940 a 1970, la tasa media anual de crecimiento de la población pasó de 1.7% a 3.5%. Así la sociedad mexicana pasó de casi 20 a 50 millones de habitantes en tan sólo treinta años. Este rápido crecimiento se explica por el espectacular descenso en la mortalidad, que contrasta con el comportamiento de la natalidad, la cual se mantuvo alta y estable.

Durante las dos décadas siguientes se observó un fuerte incremento de las tasas de crecimiento demográfico. Los efectos originados por ese rápido crecimiento se convertían en un obstáculo para el desarrollo del país.

Con tales antecedentes y un marco jurídico demográfico en México, netamente poblacionista, como lo era la Ley General de Población de 1947, el entonces candidato a la presidencia de la República, Luis Echeverría, mostró una actitud adversa a cualquier injerencia oficial que incidiera en el descenso de la natalidad. Luis Echeverría consideraba, como los gobiernos postrevolucionarios, que el aumento de la población significaba un desafío a la eficiencia de la administración pública. A lo largo de su campaña electoral expresó:

"Yo no sé, quizá las señoras lo sepan, si la píldora anticonceptiva es eficaz. Lo que sí sé, es que debemos poblar nuestro país; que necesitamos tener fe en los jóvenes y niños; que

debemos esforzarnos para construir escuelas y medios de vida para el futuro."<sup>6</sup>

El candidato declaró -con relación a la manifestación del Presidente del Banco Mundial, Robert Macmura, en el sentido de que la política crediticia de esa institución se vincularía al establecimiento de políticas para reducir el incremento poblacional en América Latina- que: "...por lo que toca a México, difiero totalmente, pienso que gobernar es poblar."<sup>7</sup>

Y eso no fue todo, ya que pocos días adelante, afirmó que todos los proyectos nacionales estaban condicionados por el crecimiento incesante de la población.

De acuerdo a su ideario poblacionista, en su toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Luis Echeverría declaró el 10. de diciembre de 1970 que el crecimiento demográfico no resultaba una amenaza, sino un desafío que ponía a prueba la potencialidad creadora del país; que los mexicanos no aceptaríamos intervenciones coercitivas en materias pertenecientes al ámbito de la libertad individual y que se rechazarían falsas soluciones para cohonestar actitudes derrotistas para encubrir indecisiones frente a graves problemas que en cualquier alternativa se tendrían que encarar y resolver.

También, el entonces Secretario de Salubridad, Dr. Jorge Jiménez Cantú, acorde a la tónica presidencial declaró enfáticamente el 17 de diciembre de 1970, ante el Director de la Organización Panamericana de la Salud:

"México no ha programado, ni tiene que programar la planeación familiar. Sus instituciones sanitario-asistenciales están abiertas a la mujer, al niño, al adulto y al anciano, por igual."<sup>8</sup>

Como podemos darnos cuenta, la política que prevalecía, aparentemente bien definida, no pretendió ningún cambio; finalmente, con la declaración constitucional consignada en el entonces segundo párrafo del nuevo artículo 4o. (inserto por reforma de 1974), surge la culminación de una estrategia conforme a la cual se abandonó la política poblacionista en México, para adoptar una política de estabilización racional, respetuosa de

<sup>6</sup>Echeverría, Luis. Ideario. Precandidato. Partido Revolucionario Institucional. México, 1969. p. 1334.

<sup>7</sup>El Día, diciembre 8 de 1969.

<sup>8</sup>Novedades, diciembre 18 de 1969.

la dignidad humana y de la autonomía individual en materia de procreación; que no es simplemente el antinatalismo indiscriminado.

## **2. CAMBIO EN LA POLÍTICA DEMOGRÁFICA**

Diversas circunstancias, como el hecho de que en la década de los años 60 se percibieran desajustes sociales a causa de la explosión demográfica, los importantes avances tecnológicos en anticoncepción, la evolución jurídico-política en cuanto a la igualdad del hombre y la mujer y el consenso final de que la planeación familiar constituye un derecho humano fundamental, hicieron que el tema demográfico cobrara nuevamente interés en los planos político, económico, social, religioso, médico y de los derechos humanos.

El censo de 1970, marcó un total de 48 millones de habitantes, que con relación a 1940 y sus casi 20 millones, indicaba que en 30 años la población del país se había duplicado y aumentaba a una tasa anual de 3.5%. La mortalidad era baja y la fecundidad elevada; por lo tanto el incremento era muy alto y ocasionaba graves implicaciones políticas, sociales y económicas.

El incremento poblacional y las aglomeraciones urbanas afectaban la calidad de vida; aumentaban la demanda de bienes, de servicios y de empleo; la población menor de 15 años significaba un 46%, agudizándose sustancialmente los problemas de la población dependiente; todo frente a una administración pública que antes de hacerse eficiente, más se burocratizaba.

Estos eran hechos reales que reclamaban una seria reforma administrativa; factores que obligaban a una reconsideración de la política demográfica. Sumado a ello, la Ley de Población de 1947 invitaba a la concepción y, el Código Sanitario de 1953, prohibía la divulgación de métodos anticonceptivos. Además, los organismos financieros internacionales sólo permitían el flujo de recursos a los países que contaran con programas para disminuir la fecundidad.

Todas estas circunstancias exhortaban a un urgente cambio

### 3. LA ESTRATEGIA DEL CAMBIO

A los pocos meses de haberse iniciado el sexenio de Luis Echeverría ya se contaba con elementos e información para modificar el marco jurídico demográfico, sin perjuicio de nuestra idiosincrasia, y a pesar de la postura poblacionista del Presidente durante su campaña electoral.

En su 1er. Informe de Gobierno, el 1o. de septiembre de 1971, Luis Echeverría indicó: "El crecimiento demográfico puede ganar la partida al desarrollo de nuestra economía. La falta de un esfuerzo intenso y sostenido podría condenar al país a la frustración y a la dependencia...".

"... La humanidad se duplicará en el curso de una generación. El aparato productivo debe ampliarse a escala mundial para incorporar en el trabajo a grandes sectores marginados e incrementar el bienestar de los que ya tienen ocupación..."

"...Necesitamos fortalecer la responsabilidad de cada pueblo y de cada familia respecto al desafío que implican las altas tasas de crecimiento demográfico. Sería no obstante, erróneo, aceptar sin reservas actitudes metropolitanas que sólo ven, en el aumento de la población de la periferia, una amenaza para su propia estabilidad...". "...El ritmo de incremento de la población debería reducirse porque conviene a nuestros pueblos; pero la tarea primordial que tenemos por delante es impulsar, vigorosa e integralmente el desarrollo."<sup>9</sup>

Con lo anterior, se admitió la conveniencia de aminorar el aumento de la población, pero no como alternativa neomalthusiana, pues al mismo tiempo se reclamaba un nuevo orden económico internacional.

En 1972, se realizó por primera vez oficialmente en nuestro país un Programa Nacional de Planeación Familiar, basado en la paternidad responsable, para que los padres estuvieran conscientes de la grave responsabilidad que se adquiere al traer un hijo al

<sup>9</sup> Luis Echeverría Álvarez. "Seis Informes de Gobierno". Secretaría de la Presidencia. 1976. Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. p. 7

mundo, al que le deberán proporcionar cuidados físicos y psíquicos, la oportunidad de darle una educación y de habitar en un ambiente familiar que garantice su desarrollo armónico en todos los órdenes.

No obstante que en 1970 se afirmaba que México no tenía porque programar la planeación familiar, se definieron las bases para la política de planeación familiar, según la cual se tendería a "normar adecuadamente las mejores posibilidades de integración del núcleo familiar que permitan desarrollar, física, mental, económica, cultural y socialmente a la progenie"<sup>10</sup>.

Se dio el concepto de la planeación familiar "como la consciente y libre determinación para servir adecuadamente a la familia en número y calidad compatible con una vida digna de la especie humana",<sup>11</sup> o sea, que se asociaba a la planeación familiar con la elevación de la calidad de la vida.

Igualmente, la planeación familiar se relacionaba con la paternidad responsable, la que en ese documento atendía a un criterio humanista, racional y cívico. Fue altamente significativo que en este escrito se excluyera el anglicismo planificación familiar, que empleaban las transnacionales de la industria químico-farmacéutica de anticonceptivos, y se estableciera una distinción esencial entre la planeación familiar y el control de la natalidad que "lesiona la dignidad, la libertad y equivale a interrumpir el proceso de la gestación".<sup>12</sup>

El Estado Mexicano era respetuoso del derecho a la autodeterminación familiar, pero no podía ignorar los requerimientos de ayuda y orientación, implantando una política basada en la planeación familiar considerando a la dignidad humana.

En este sentido, el Lic. Echeverría expresó que el Estado no tenía ningún derecho para obligar a los matrimonios a tener muchos hijos, pocos o ninguno y destacó el carácter de los programas de planeación familiar de acuerdo a su elevado contenido humano, social y ético.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> "El Gobierno Mexicano", Secretaría de la Presidencia. Volumen No. 19. 1972. p. 145.

<sup>11</sup> *Ibidem*. p. 145

<sup>12</sup> *Ibidem*. p. 146

<sup>13</sup> *Ibidem*. p. 146

Fue así como se dio un viraje total con respecto a la política de población, un cambio de gran trascendencia, al tomarse la decisión oficial de hacer un esfuerzo para aminorar el rápido y preocupante aumento de la población.

La política de población en el plano de la normatividad debía replantearse necesariamente en ordenamientos legales.

Por tal razón se planteó la revisión de la legislación demográfica y, considerando una resolución que en materia procreacional se había aprobado en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos -Teherán 1968- , se propuso que en México se garantizaría a los cónyuges su libertad para decidir sobre el número y espaciamiento de los hijos; así, al abarcar el régimen de garantías la libertad de procrear y el derecho a la planeación familiar, se impediría la acción arbitraria del Estado.

Se expuso la diferencia entre los conceptos de planeación y planificación, en cuanto a su sentido y alcance, argumentando que en la palabra "planear" existía una connotación incoativa, en tanto que en el término "planificar" en relación con los derechos humanos podría resultar lesiva, pues implica con todas sus consecuencias el propósito de "ajustar a ...".

Por tal motivo, se utilizó el término de planeación familiar en el Código Sanitario de 1973, en la Ley Federal de Educación - del mismo año - y en la Ley General de Población de 1974, así como en la exposición de motivos de reformas de 1974 al artículo 4o. constitucional, donde se señaló que con la declaración del entonces segundo párrafo se promovía el moderno derecho humano a la planeación familiar. Consecuentemente, en el Reglamento de la Ley General de Población de 1967, teniendo en cuenta los motivos de la iniciativa respecto al que fuere el segundo párrafo del nuevo artículo 4o. constitucional y la declaración consignada en el mismo, definió en el artículo 18, el derecho a la planeación familiar, en congruencia con en el artículo 19 del mismo. Se indicó que en la información que sobre la materia se impartiera, no se identificaría el concepto de planeación familiar con el de control de la natalidad o con cualquier otro que implicara acciones apremiantes o

coactivas.

En el periodo 1970-1980, la situación se modificó notablemente al observarse un descenso en los niveles de fecundidad, que llevó al país a una tasa de crecimiento anual, de aproximadamente 2.3% (en 1983) con una población de 75 millones de habitantes.<sup>14</sup>

La tasa bruta de natalidad era de 45.1 nacimientos por mil habitantes, la tasa global de fecundidad, por su parte, era de 6.8 hijos por mujer .

La nueva etapa del crecimiento demográfico se veía venir, ya que en su primer informe de gobierno, el Presidente Luis Echeverría indicó que los procesos alcanzados durante algunos años no habían sido suficiente para satisfacer las necesidades que derivaban del aumento de la población. De este informe extraemos el siguiente párrafo:

"De 34 millones de habitantes que éramos en 1960, hemos llegado a 50 millones. Previsiblemente, la población del país se duplicará antes de que transcurra un cuarto de siglo. En esta perspectiva, y en forma deliberada, estamos preparando nuestros recursos humanos y acondicionando la estructura productiva del país, para responder a las necesidades sociales del desarrollo compartido y equilibrado."<sup>15</sup>

Fue un cambio repentino, dado que para su campaña electoral el asumió una postura poblacionista, casado con la idea de que el aumento de los recursos humanos podía ir paralelo al desarrollo, por lo que se negaba a incidir en el descenso de la población. Consideramos que este cambio se debió, en parte, a la influencia de los organismos financieros internacionales que restringían el tránsito de recursos a aquellos países que no contaban con programas para disminuir la proliferación natal.

En 1972, al rendir el informe correspondiente, el entonces Presidente mencionó la cristalización de una serie de cambios en las relaciones internacionales que habían venido gestándose durante algunos años antes de su toma de posesión. A este respecto, México tenía que definir su actitud y lo hizo para lograr ese cambio.

<sup>14</sup>"Programa Nacional de Población 1984-1988". Dirección General de Programación y Organización de Sistemas. Consejo Nacional de Población. 1988. p. 32.

<sup>15</sup>Luis Echeverría Álvarez. "Seis Informes de Gobierno". Secretaría de la Presidencia. 1976. Primer Informe de Gobierno. p. 12.

En octubre del mismo año, Luis Echeverría compareció ante la Asamblea General de las Naciones Unidas para declarar nuestra solidaridad con los pueblos que habían padecido el colonialismo político y luchaban por erradicar la injusta distribución de la riqueza y del poder, que aún prevalecen en el mundo. Advirtió la necesidad de crear una genuina democracia internacional, caracterizada por el progreso compartido y por la participación efectiva de todos los pueblos en la dirección de los asuntos que los afectan y, por lo tanto, también en los que les conciernen, dentro de los cuales se enmarca el de la población.<sup>16</sup>

México estaba creciendo muy de prisa y por tal razón la magnitud de los problemas y la novedad de las aspiraciones que se estaban gestando, lo obligan a actuar al margen de los moldes tradicionales.

El Lic. Echeverría estaba consciente de que el crecimiento demográfico podía ganar la partida al desarrollo de nuestra economía; y que además, la falta de un esfuerzo intenso y sostenido podría condenar al país a la frustración y a la dependencia. Incluso mencionó: "Antes que termine esta década será uno de los diez países más poblados del orbe."<sup>17</sup>

México estaba en proceso de crecimiento como nación. La política estaba basada en la planificación familiar pero sin llegar a los extremos a los que otras naciones habían llegado para lograr ese crecimiento como nación.

Para 1973, México contaba con más de cincuenta y seis millones de habitantes. Nuestro índice de crecimiento del 3.5 por ciento anual era uno de los más altos del mundo y el más alto, sin duda, entre los países con una población semejante o mayor a la nuestra. Con esta elevada tasa de fecundidad y el descenso de la mortalidad, de acuerdo con las tendencias se pronosticaba que llegaríamos al siglo XXI con 135 millones de habitantes que habrían de requerir alimentación, vivienda, educación, empleo y todo tipo de servicios. Los padres de esos millones de mexicanos del año 2000 ya habían nacido o estaban por nacer, por tal razón, era el momento de considerar un problema al que, desde tiempo atrás, habían hecho frente muchas naciones de diversa estructura política y económica.

<sup>16</sup> Segundo Informe de Gobierno *Ibidem.* p. 55

<sup>17</sup> *Ibidem.* p. 55

Poco a poco, la perspectiva en el país cambió, vastos sectores de nuestra población se planteaban el problema del crecimiento de la familia. Las mujeres mexicanas acudían a los centros de salud, a las clínicas oficiales y privadas, en demanda de orientación sobre las posibilidades de regular su fecundidad.

Se rechazó la idea de un puro criterio demográfico orientado a reducir la natalidad que pudiera sustituir a la compleja empresa del desarrollo, e incluso indicó que sería un grave error no adquirir conciencia de la gravedad que el incremento de la población representa y las necesidades que genera. Por tal razón se realizó el proyecto de adiciones y reformas a la Ley General de Población, en la que se estableciera el marco jurídico para que los programas de paternidad responsable pudieran realizarse con absoluto respeto a las libertades individuales y como parte de nuestra política general de desarrollo.

El Lic. Echeverría ratificó nuestro humanismo nacionalista y revolucionario, sosteniendo 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. Afirmó que los recursos humanos constituyen un núcleo dinámico de todo cambio trascendente y que el fundamento del progreso es el poder transformador de la voluntad comunitaria.<sup>18</sup>

Por lo tanto, la entrada en vigor de la nueva Ley General de Población, en 1974, le daba sustento a una política humanista, profundamente respetuosa de los derechos individuales, representados, en este caso, por la libertad de la pareja a determinar, responsablemente, su descendencia, con el objeto de racionalizar el incremento y la distribución de los habitantes del país, impedir que se diluyeran los esfuerzos para el desarrollo, repartir equitativamente los recursos para lograr el bienestar, corregir el desequilibrio entre el campo y la ciudad, disminuir la desocupación, evitar el aumento desmesurado de población dependiente, integrar a la mujer a la vida productiva y asegurar su igualdad social y hacer posible que las familias logren que todos sus miembros se desenvuelvan en plenitud buscando, en suma, una vida mejor para los sectores sociales

---

<sup>18</sup>Ibidem. p. 63

mayoritarios.

Así fue como por mandato de la nueva legislación se integró, con la participación de siete secretarías y un departamento administrativo, el Consejo Nacional de Población, que se abocó de inmediato a encuadrar la política poblacional en nuestro programa general de desarrollo económico y social.

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas declaró a 1974 como "Año Mundial de la Población" y convocó al estudio del problema demográfico.

El Gobierno Mexicano se preocupaba por los asuntos demográficos y participó en la Reunión Latinoamericana Preparatoria en San José, Costa Rica, y en la Conferencia Mundial sobre Población efectuada en Bucarest, Rumania, en las que se estudiaron asuntos relativos a la materia en cuestión.

En ambos foros México sostuvo su política de población como producto de la voluntad soberana de cada país, sin la intromisión de gobiernos extranjeros o de empresas transnacionales, que a estos principios debían ajustarse la cooperación internacional y que los problemas poblacionales no podían desvincularse de la injusta estructura económica mundial que obstaculizaba el desenvolvimiento del Tercer Mundo y agudizaba sus penurias por el desperdicio de las sociedades de consumo.

El entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos reiteró que para superar las consecuencias adversas de la explosión demográfica se requería, inaplazablemente, además de los esfuerzos nacionales, la instauración de un sistema de equidad entre los pueblos industrializados y los países en desarrollo. Y declaró:

"Somos ya más de 58 millones de mexicanos y crecemos a uno de los ritmos más acelerados del mundo. Aproximadamente la mitad de la población no está en edad de trabajar pero si requiere de volúmenes crecientes de artículos de consumo y de servicios. Debemos esforzarnos por incrementar la riqueza nacional y lograr su distribución equitativa; pero también hacer conciencia por todos los medios a nuestro alcance, de que el país precisa racionalizar el incremento de la población en beneficio de las actuales y las futuras

generaciones.<sup>119</sup>

Se habla de hacer conciencia por todos los medios para racionalizar el incremento de la población y sin embargo consideramos se retrasó por 3 años la adecuación de los ordenamientos legales y eso significó una pérdida, pues algunos mexicanos todavía continuaban con la idea poblacionista. Creemos que se actuó de manera pasiva ante la situación.

Durante ésta gestión, México fue distinguido por la Organización de Naciones Unidas como sede de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, en la que participaron, el 19 de julio de 1975, representantes de 150 países .

A dicho evento, México llegó con una de las legislaciones más modernas y equitativas en la materia, gracias a las reformas hechas a la Constitución consignando la igualdad del hombre y la mujer ante la ley; garantizando la potestad libre, responsable e informada a la procreación, y estableciendo el derecho de la familia a las garantías necesarias para su desenvolvimiento.

En el seno de la Conferencia se subrayó que defender los derechos de la mujer conducía a replantear los problemas generales de la humanidad y que no sería posible poner fin a la discriminación femenina en tanto no se diera forma a un nuevo sistema económico internacional.

Se hizo ver que si bien, en todos los sitios del planeta la mujer sufre una situación desigual, es en los pueblos del Tercer Mundo donde este tipo de injusticia adquiere su dimensión más grave, pues no hay peor forma de explotación y de discriminación femenina, que la de aquellas mujeres que no tienen pan, escuela o medicinas para sus hijos, que no son consideradas para su desarrollo.

Consideramos que esta conferencia fue de gran importancia, pues se logró avanzar extrayendo a la mujer de ese inútil retraso en el que se encontraba por costumbre e ideologías sin sentido, puesto que durante muchos años se le ubicó en un plano inferior

---

<sup>119</sup>Ibidem. Cuarto Informe de Gobierno. p. 89

(Actualmente, en algunos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, la mujer, sigue encontrándose en un grave estado de marginación).

Las luchas de liberación de la mujer se enmarcaron dentro de las luchas por la liberación del hombre en su integridad y, por lo mismo, en las encaminadas a cancelar los patrones de conducta fincados en el derecho del más fuerte, como fuente histórica real de la desigualdad.

Con esta Conferencia se aventajó también en la reducción de nacimientos, pues mientras más se incorporaba la mujer en la cultura, en labores extradomésticas, en su educación, etcétera, se avanzaba en la posibilidad de decidir sobre la procreación.<sup>20</sup>

La Conferencia produjo como resultados fundamentales un documento llamado "Declaración de México 1975 sobre la igualdad de la mujer y su contribución al desarrollo y la paz" y un "Plan de Acción Mundial" que nuestro país cumplía puntualmente, según lo expresa el titular del Ejecutivo al rendir su cuarto informe de gobierno.<sup>21</sup> El evento constituyó un foro útil para la discusión de los problemas femeninos y al mismo tiempo los enmarcó en un horizonte humanista más amplio. La gran mayoría de los delegados rechazaron enfoques parciales y manipuladores, adoptaron resoluciones generales en favor de un nuevo orden económico internacional y dieron apoyo a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, obra en la que se compromete a los países suscritos a trabajar, en lo interno y en lo internacional, a favor de un cambio progresista.

En 1974 éramos 58 millones de mexicanos y aumentaba 2 millones más cada año nuestro volumen demográfico, lo que requería se multiplicaran los esfuerzos para satisfacer las necesidades de alimentación, trabajo, vivienda, educación y salud pública que implicaban este incremento.

Se afrontaron con serenidad los problemas derivados del crecimiento demográfico

<sup>20</sup> Luis Echeverría Álvarez. Discurso de Inauguración de la Conferencia del Año Internacional de la Mujer. "Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1984". Segunda Edición por la LII Legislatura de la Cámara de Diputados. Tomo VI. Documentos de 1821 a 1984. México, 1985. pp. 1216, 1217.

<sup>21</sup> Luis Echeverría Álvarez. Op. Cit., Quinto Informe de Gobierno. p. 127.

mediante una política inspirada en los postulados del movimiento social y ceñida a las garantías individuales que establece la Ley Fundamental.

Es importante mencionar que dentro de la estrategia distributiva del gobierno del presidente Luis Echeverría, destacaron, entre otros programas, los de seguridad social y salud pública, los cuales influyeron en gran parte en los problemas relacionados con el tema de nuestro trabajo.<sup>22</sup>

Ya en la siguiente administración, de 1976-1982, establecida la política demográfica, se dio especial atención al establecimiento de programas específicos con metas cuantitativas de crecimiento poblacional, como el elemento de apoyo a los objetivos económicos a mediano y largo plazo. Paralelamente, se llevaron a cabo los estudios para formular metas demográficas a nivel de las entidades federativas, que fueran congruentes con las metas nacionales y estuvieran de acuerdo al contexto sociodemográfico de cada entidad.

Pero aún así, tan solo en 12 meses el incremento fue aproximadamente de 3 millones y no de 2 como mencionó el Presidente Luis Echeverría Álvarez en su penúltimo informe: "Somos ya 63 millones de habitantes y nuestro incremento demográfico es acelerado. Para atender este problema pusimos en marcha una estrategia humanista basada en la educación y el convencimiento. El Artículo 4o. constitucional y la nueva Ley General de Población definen a la política demográfica no como sustituto del desarrollo sino como uno de sus instrumentos, y como una valiosa vía para la emancipación y la plena realización de la mujer. Aún cuando se puede informar ya de logros y objetivos realizados, los resultados no pueden esperarse, de manera ostensible, a corto plazo."<sup>23</sup>

Posteriormente, al tomar posesión de la Presidencia de la República el Lic. José López Portillo estableció un plan a seguir con respecto a la familia, más bien enfocado al sector salud y como elemento importante en el desarrollo nacional.

En ese plan estratégico, el entonces presidente mencionó:

<sup>22</sup>López Rosado, Diego G. "Problemas Económicos de México" UNAM. México. 1984. p. 405.

<sup>23</sup>Luis Echeverría Álvarez Op Cit. Sexto Informe de Gobierno. p. 167.

"Las metas en el ámbito de la salud que contemplamos no sólo como ausencia de enfermedad sino como equilibrio biológico y psicológico con el medio, con el mundo y nuestro tiempo y con nuestros semejantes, observan el impulso a los programas de planeación familiar, orientación nutricional, higiene ambiental y coordinación de los servicios médicos a fin de seguir atendiendo los aspectos curativos y de rehabilitación."<sup>24</sup> Fue entonces cuando los programas de planificación familiar se integraban en el ámbito de la salud.

Se le daba más importancia a una racional distribución de la población sobre el territorio nacional, que al mismo tiempo promoviera un desarrollo regional acelerado y armónico, para restaurar el equilibrio entre el campo y las ciudades, entre la capital y el interior del país, preservando nuestra pluralidad como sinónimo de riqueza y buscando fincar en su diversidad la identidad y la unidad, que al crecimiento poblacional.

Al iniciar ese sexenio (1976-1982) el país se encontraba en una situación muy difícil, la recesión y el desempleo eran grandes problemas. Se requería que el instrumento de desarrollo fuera la planeación que condujera y marcara el destino del país. Por esa razón se programaron metas sucesivas definidas en el plan global de desarrollo nacional en tres etapas bianuales que pretendían, entre otras cosas, superar la crisis económica que tuvo su momento más dramático a fines de 1976, situación que se planteó como objetivo urgente.

Además que por primera vez en esos últimos tres años, el crecimiento económico real sería superior al incremento de la población y que llegaría al 5%, según datos del Segundo Informe de Gobierno de José López Portillo.

Durante la comentada administración, se enfatizaron las acciones del Programa Nacional de Planificación Familiar, con el propósito de que para 1982, se lograra reducir la tasa de crecimiento de la población a 2.5% anual. Los resultados fueron satisfactorios; en los primeros 18 meses de su gestión, se incorporaron al programa casi un millón y medio de nuevas aceptantes. Y para 1980, dicho programa había inscrito un total de 2 millones 200

<sup>24</sup>"Los Presidentes de México ante la Nación" 1910-1988. Presidencia de la República. El Colegio de México. Primera Edición. Tomo V, México. 1988. p. 21.

mil usuarias, resultados que se reflejaron en el censo.<sup>25</sup>

El presidente en gestión apuntó:

"Tenemos que convertir las normas, en realidades para más de 64 millones de mexicanos, que a fines de siglo seremos más de 100. Según hayamos actuado, estaremos en tierra fértil y campos arados o suelo yermo y ocioso; en gigantes ciudades deformes y minúsculos poblados dispersos o en armonioso equilibrio urbano y rural; con precios que se disparan y se subsidian o con costos reales, poder adquisitivo y ganancias lícitas; en páramos improductivos o en complejos industriales y vergeles; con niños tristes que se enferman o con una infancia feliz; con ricos ahítos que viajan a comprar predios al extranjero, con jóvenes obsesionados por la impotencia, que matan y mueren, sabiendo que así no conseguirán lo que buscan o con un pueblo sano y equitativo, cada vez más informado, que reclama disfrutar los dones de la vida. En fin, es optar porque todo siga igual o por el modelo que diseñamos juntos y que sea el fruto de nuestros triunfos y tropiezos; de nuestras posibilidades y competencia."<sup>26</sup>

Creemos que el Lic. López Portillo intentó transmitir en su mensaje lo que 64 millones de mexicanos debíamos lograr en tiempos difíciles, pues se vislumbraba una gran participación del pueblo mexicano, ayudando a cumplir con los objetivos que poco a poco se estaban fijando. Así pues, en el Tercer Informe manifestó que transcurrido un año se percibía un avance en nuestra voluntaria decisión de moderar el crecimiento excesivo de nuestra población: "La planificación familiar, como responsabilidad de la pareja, va al ritmo previsto. Para este año estimamos que el incremento anual empieza a ser inferior al 3% de continuar así, al fin del Régimen se reducirá al 2.5%, que nos habíamos fijado."<sup>27</sup>

Las acciones que se realizaban para controlar la natalidad orillaron a que en una sesión de preguntas y respuestas al Presidente de la Nación, se le cuestionara si se pensaba legalizar el aborto, a lo que él respondió que no desde su punto de vista, pues

<sup>25</sup>Ibidem. José López Portillo. Segundo Informe de Gobierno. 1978. p. 89.

<sup>26</sup>Ibidem. p. 89

<sup>27</sup>Ibidem. Tercer Informe de Gobierno. 1979. p. 117.

consideraba existentes modos más civilizados y más razonables de controlar la natalidad que ese, que le parecía bárbaro.<sup>28</sup>

El control natal era un tópico importante no sólo en el país, sino también mundialmente.

Conforme al X Censo, 68 millones de mexicanos integrábamos la nación;

En el Tercer Informe de Gobierno, crecíamos, según el mismo, a la tasa de 3.6%, una de las más altas del mundo. Esa velocidad de aumento demográfico, que se suma a las carencias acumuladas, es un reto excesivo para el desarrollo económico y social en cualquier país. En ese año, gracias al esfuerzo de planificación familiar, se disminuyó el crecimiento a menos de 2.9%. Nos acercábamos (según dicho informe) a la cifra de 2.5% fijada para 1982, (que no alcanzamos solo por un décimo, según datos del Informe presidencial del año siguiente).

Nos parece increíble lo señalado por el entonces Presidente, por la uniformidad en que se presentan las reducciones, pues en 1973 el índice de crecimiento fue de 3.5%, en otro informe se señaló que en 1975 fue de 3.6%, en 1979 de 2.9% y en 1982 de 2.6%, en ocho años 9 décimos, en seis años fueron 6 décimos, y los tres siguientes otros 3 décimos. Además había casi un millón y medio de nuevas aceptantes ¿porque el índice se reducía tan uniformemente?

Por otra parte, si el crecimiento desproporcionado pesaba como factor de desajuste social, la propia composición derivada de la velocidad, constituía otro adicional: el 65% de la población eran menores de 24 años y el 43% menores de 14 años. Entre ellos incluída una fuerte proporción de mexicanos naturalmente improductivos, que sumados a otros que no podían, no sabían o no querían trabajar, daban un total de más de 48 millones, es decir, el equivalente a la población total de México diez años atrás, eran sostenidos por 19 millones. Todos, sin embargo, demandando alimentos y servicios diversos.

Simultáneamente a la concentración, persiste la dispersión de la población rural - más

<sup>28</sup> José López Portillo. "A Tres Años de Gobierno" 1979.

de 95 mil poblaciones de menos de 2 mil 500 habitantes - que dificulta la dotación de servicios básicos y hace muy costosas las instalaciones, su operación y su mantenimiento.

Los marginados rurales enfrentaban, además de problemas de injusticia social, diferencia de patrones culturales, que en ciertos casos contribuían al aumento de los índices de la natalidad puesto que en algunas regiones aún se vive en la creencia de mientras más numerosa sea la familia más productiva será, porque hay más manos que trabajen. La información de la política demográfica no llegaba a todo el país.

En 1979, se planteó la meta de llegar al año 2000 con 104 millones de habitantes, junto con las metas del Plan Global.<sup>29</sup>

El Lic. José López Portillo en su libro biográfico expresó respecto del día 23 de junio de 1980 lo siguiente:

"El censo indicó que somos 67.5 millones de mexicanos, un millón y pico más de mujeres que de hombres. Alguien pensaba que pasábamos de los setenta. Quiere decir que el incremento disminuye y que el control natal es posible sin violentar la libertad de la pareja. Y que las metas de nuestro plan son alcanzables..."

Por otro lado, los planes de control natal, respetando la libertad de la pareja, que era una de las metas del Plan Global, daba sus primeros frutos: se bajaba el índice de incremento de 3.6% a cerca del 2.5% que era la meta propuesta en el sexenio..."

Las cosas iban bien; más alimentos, menos población."<sup>30</sup>

Estamos de acuerdo con lo que el Lic. López Portillo apuntó en su libro, sin embargo reiteramos que la planificación estaba dando buenos resultados solo en determinados sectores de la población mexicana.

Al tomar posesión como Presidente de la República el Lic. Miguel De la Madrid Hurtado manifestó como preocupación fundamental la satisfacción de necesidades básicas para el pueblo: la alimentación, vivienda, educación, cultura, recreación y deporte; y para lograr esto fue que se elevó a rango constitucional el derecho a la salud, para dar base a un

<sup>29</sup> José López Portillo. Tercer Informe de Gobierno. 1979. p. 109.

<sup>30</sup> López Portillo, José. "Biografía y Testimonio Político." Parte 2a. Fernández Editores. 1988. p. 975, 976.

sólido e integrado Sistema Nacional de Salud; dándole prioridad a la medicina preventiva, particularmente en las zonas rurales y urbanas marginadas. Por la situación imperante era indispensable un ataque al problema de la vivienda en todos sus frentes: reservas territoriales, reorganización administrativa, nuevas tecnologías, financiamiento y apoyo a la autoconstrucción. En cuanto a la alimentación, mencionó que se le daría la más alta prioridad a las políticas de producción y abasto, con énfasis en su adecuada planeación, eficaz ejecución y equidad para productores, distribuidores y consumidores.<sup>31</sup>

En su mensaje de toma de posesión, dijo: "Lucharemos desde hoy contra la desigualdad, pero en este renglón, como en todos, he de ser sincero con los mexicanos. Mientras subsista la crisis, no podremos avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social; el peligro inmediato está en el deterioro que la agrava día a día. Frenar la crisis, frenar el deterioro es el primer paso; lo haremos con equidad en el peso de los costos e impulsando los cambios cualitativos que nos sirvan de apoyo firme para avanzar más rápidamente hacia la sociedad igualitaria, en cuanto nos sea posible".<sup>32</sup>

Por el texto de este mensaje nos damos cuenta de que el Lic. De la Madrid se refiere a la situación por la que atravesaba el país, la crisis originada por diversos problemas que sin duda tienen que su origen, (no en su totalidad pero si en gran parte), en el exceso de población, pero no menciona en ningún momento el abatimiento al crecimiento demográfico, ni nada por el estilo, que en nuestra opinión sería como resolver el problema de raíz y no sólo la consecuencia. Habla de una sociedad igualitaria, lo que podríamos interpretar como una mayor distribución de la riqueza. Considerando dentro de su política de población aspectos cuantitativos y cualitativos dentro del programa demográfico adoptado por el Consejo Nacional de Población.

Así pues expresó:

"Los programas de planeación familiar merecerán particular impulso, respetando en

---

<sup>31</sup>"Los Presidentes de México ante la Nación 1910-1988". Mensaje de Toma de posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado. 1o. de diciembre de 1982. p. 1116.

<sup>32</sup>Ibidem. p. 1121.

todo momento la libertad de decisión de la pareja y su dignidad personal. En lo cualitativo, el criterio demográfico tenderá a elevar la calidad de la vida y el bienestar general de la población." mencionó el Primer Mandatario.<sup>33</sup>

México se enfrentaba a la problemática de la política económica, por la magnitud y complejidad de los desafíos, como el del crecimiento poblacional. "Frente a las presiones demográficas y sociales, las bases materiales para generar oportunidades de crecimiento, empleo y fuentes de ingreso, están dislocadas. Para combatir la crisis se requiere un ajuste económico drástico, que inevitablemente tiene un costo social; pero éste hubiese tomado la iniciativa de sujetar la crisis. Ello podría conducir a una situación de caos y retroceso"<sup>34</sup>, apuntó.

La política exterior, la presupuestal, la financiera, el programa económico, los precios y abasto, el cambio estructural, la ciencia y tecnología, la industria y comercio exterior, la empresa pública, el desarrollo rural, la pesca, diversos recursos como el agua, la energía, la minería; el transporte y comunicaciones, el turismo, todos estos elementos eran necesarios para llegar a un desarrollo general.

El crecimiento económico no era un fin en sí mismo, sólo se justificaba éticamente si su propósito permanente estaba en el desarrollo social, que sólo se podía lograr de manera integral.

Cuando Miguel De la Madrid se refiere, en su informe, al empleo y los salarios, presenta a la crisis como el factor que estaba deteriorando los niveles de ocupación: "no solamente se dejó de absorber a la nueva población que se incorporaba al mercado laboral, sino que muchos de los que estaban empleados perdieron sus fuentes de trabajo. El desempleo abierto subió en 1982, de 4% a 8%. Mantener la tendencia hubiera significado un problema social de dimensiones insospechadas."<sup>35</sup>

Según lo expuesto nos podemos percatar que la situación del país era crítica. Esta

---

<sup>33</sup>Ibidem. Miguel de la Madrid Hurtado. Primer Informe de Gobierno. 1983. p. 268.

<sup>34</sup>Ibidem. p. 258.

<sup>35</sup>Ibidem. p. 301.

situación la podemos atribuir al excesivo crecimiento de la población, que ya estaba causando estragos mayores y era notable que se debía actuar con más energía al respecto para evitar conflictos de mayor magnitud.

Para 1983, el mejoramiento en las condiciones socioeconómicas generales de los mexicanos, y los programas de salud, habían permitido que la esperanza de vida al nacer pasará de 62.3 en 1930 a 66.1 en 1980 respectivamente, y que la tasa de mortalidad general se redujera de 25.6 defunciones a 6.4 por cada 1000 habitantes de 1930 a 1978. La erradicación de varias enfermedades tuvo un fuerte e importante impacto en el abatimiento de la mortalidad general. Esto ocasionó que el índice de crecimiento poblacional, a pesar de las políticas planteadas, no se redujera.

El crecimiento de las ciudades se presentaba como una de las características más destacadas para el logro del desarrollo de México en las últimas décadas.

Según los datos definitivos del censo general de población de 1980, la población urbana del país representaba las 2/3 partes de los habitantes y se preveía que esta proporción subiría al 75% en el año 2000.

El proceso de la urbanización se había concentrado en unas cuantas ciudades. Basta señalar que las zonas metropolitanas de la Cd. de México, Guadalajara y Monterrey reunían (en 1984) al 26% de la población total del país. En contraste, la población rural, en una cifra de 22 millones, se encontraba dispersa en 123,000 poblaciones de menos de 2,500 habitantes. Las acciones que inciden sobre los factores de la urbanización competen a los 3 órdenes de gobierno, el federal, local y el municipal, lo cual exigía como en otros campos, la planeación coordinada de estrategias y acciones.

La política demográfica, según datos del informe correspondiente a 1984, coordinaba los esfuerzos de todos los sectores de la sociedad alrededor de programas específicos tendientes a regular el crecimiento demográfico; mediante la planeación familiar a promover una distribución más racional de los habitantes en el territorio nacional para lograr la plena integración de los grupos sociales marginados del desarrollo y, en general, a elevar el

bienestar de la población sin dejar atrás como prioridad al hombre y su libertad.

Prevalcía entonces, un absoluto respeto a la autodeterminación de los estados para establecer su política de población, y la libertad de la pareja para decidir el destino de su familia.<sup>36</sup>

Tales tesis fueron sostenidas por nuestro país en la Conferencia Internacional de Población, convocada por la Organización de las Naciones Unidas y celebrada en México para evaluar y orientar la aplicación del Plan de Acción Mundial sobre Población.

México abre sus puertas a la Conferencia Internacional sobre Población, auspiciada por dicha organización.

"El hombre, creador, fin y sujeto del desarrollo, constituye el centro de esta conferencia internacional; elevar el nivel de vida de cada nación, de cada familia, de cada individuo es el objetivo. Nuestro planeta, poblado hoy día por 4 mil 800 millones de seres humanos, cuenta con recursos naturales, capacidad de producción habilidades diversas administrativas y políticas que permiten asegurar a su población futura la plena satisfacción de sus necesidades básicas. Hagamos para ello que la razón oriente nuestro esfuerzo para dar paso al futuro.

Conviene advertir que la organización y la solidaridad sociales son aun insuficientes y que las consecuencias incontroladas del desarrollo sobre el medio ambiente son motivo de preocupación, más aun, que falta mucho por hacer en la sustancia misma de lo que hoy llamamos desarrollo sobre el medio ambiente. Son motivo de preocupación, más aún, que falta mucho por hacer en la sustancia misma de lo que hoy llamamos desarrollo económico, social, cultural y científico; que demandas básicas de justicia de millones de hombres y mujeres están insatisfechas. Por ello, es pertinente relacionar la perspectiva que nos proporciona el recuento de nuestros logros y de nuestras carencias con el punto de vista al que accedemos desde la dinámica demográfica" señaló De la Madrid Hurtado.<sup>37</sup>

<sup>36</sup>Ibidem. Segundo Informe de Gobierno 1984. p. 331.

<sup>37</sup>"Los Presidentes de México ante la Nación 1910-1988". Op. Cit. Discurso del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Durante la Conferencia se mantuvo como prioridad al hombre y a la salud, la educación, el empleo, la alimentación, el bienestar, como partes integrantes y objetivos de la política demográfica, de la política de desarrollo.

Se mencionó, el hecho de que diez años antes, en Bucarest, la población mundial creciera al 2% anual, es decir que, en igualdad de condiciones, dicha población, se duplicaría en treinta y cinco años. En el marco de una concepción integral de los procesos económicos y sociales, el Plan de Acción Mundial de aquella conferencia, aprobado por consenso, preveía que para 1984, la población mundial reduciría su tasa de crecimiento a 1.7%, lo que representaría alargar el tiempo de duplicación a casi 42 años. La Secretaría del Fondo de Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población rinde un informe que confirma este objetivo a nivel mundial.

La experiencia de diez años indicó que una verdadera política poblacional resultaba de la congruencia entre definiciones políticas sobre el futuro que la sociedad proyecta conquistar y la adopción de mecanismos técnicos que no dejen al azar la conquista del porvenir.

La política de población se convirtió en parte del proyecto de cada nación, cuestión de soberanía nacional que resulta influida por todos los demás aspectos de la planeación del desarrollo.

México, antes de la Conferencia de Bucarest, inspirado por los medios académicos y los servidores de la salud pública, empezó a definir los rasgos principales de una política de población, parte integral de una política de desarrollo. A partir de ahí, previó las consecuencias de una excesiva tasa de crecimiento demográfico, entonces, de 3.5% al año. Además de las acciones mencionadas, se presentó una fuerte aceptación social en el sentido de que se prestase el servicio público de apoyo a las decisiones individuales y de

planificación familiar que el Estado no podía desatender o dejar enteramente en manos de grupos privados, sin consideración del interés público y los valores nacionales.<sup>38</sup>

Como resultado de consideraciones globales, tales como la demanda de la población, el marco constitucional y los programas de desarrollo, desde 1978, incluyeron metas nacionales, consistentes en hacer descender la tasa de incremento de la población a 2.5% y a 1.9% para 1982 y 1988, respectivamente. Como consecuencia, se estimó que para 1983 la tasa de crecimiento sería de 2.3%, lo que fue conseguido de manera cabal. Además de haberse creado conciencia de elevar la calidad de vida, hacer posible que cada individuo, que cada pareja tomara sus decisiones fundamentales con la responsabilidad que permite la información necesaria a su alcance y la libertad garantizada, y lograr el respeto a la dignidad humana.

Se puso en marcha el Programa de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo. Se instrumentaron medidas concretas en todos los sectores de la sociedad con el fin de crear condiciones reales que hicieran posible la igualdad de oportunidades, derechos y obligaciones para la mujer y el hombre, abriendo así las posibilidades para desarrollarse en otro campo que no fuera exclusivamente el de la maternidad.

Desde el inicio de su gestión, el Lic. Miguel De la Madrid reiteró la importancia de la política demográfica para el desarrollo del país. Planteó los problemas de población y desarrollo como realidades inseparables. En ese año éramos más de 78 millones de mexicanos y ello planteaba exigencias crecientes a la dirección y calidad de nuestro desarrollo. La política de población perseguía mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos e influir en el crecimiento y distribución geográfica de la población, de acuerdo con nuestra estrategia de desarrollo.

A pesar de esto es curioso que se haya hecho un planteamiento sobre diversas

---

<sup>38</sup>Ibíd. pp. 757-764.

políticas como las de vivienda, ecología y urbanización que desde nuestro particular punto de vista significaba un intento superficial, indirecto y poco eficaz de resolver el problema.

En cambio, por otro lado, la modificación de las pautas procreativas de la población con el más amplio respeto a los derechos de los individuos y a la libertad de las parejas para decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos, consagrado en la Constitución. La tasa de crecimiento de la población continuaba reduciéndose (2.2% en 1984) lo que permite ver con realismo la meta de crecimiento de 1.9% para 1988, fijada en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, los números absolutos se veían impresionantes: de 1982 a 1985 nuestra población aumentó en más de 5 millones de habitantes, cifra mayor que la población total de muchos países.

Se promovió activamente el Programa Nacional de Incorporación de la Mujer al Desarrollo Nacional. De esta manera se consolidaron avances para hacer efectiva la garantía constitucional de la igualdad jurídica de la mujer y el hombre; punto al que nos hemos referido con anterioridad y con el cual creemos que se dio un gran paso.

Miguel de la Madrid, en 1986, declaró que:

"En relación con el empleo productivo, a mi Gobierno le ha tocado enfrentar dos aspectos negativos: por un lado, las fuertes presiones que sobre la tasa de ocupación que ejerce la crisis, y, por el otro, el fenómeno demográfico que no siempre recordamos. En décadas anteriores, la sociedad mexicana registró las más altas tasas de crecimiento poblacional; quienes nacieron en esas épocas hoy son jóvenes que salen a la búsqueda de empleo, lo que se traduce en presiones adicionales sobre el mercado de trabajo."<sup>39</sup>

Creemos que tiene mucha razón en el sentido de que el fenómeno demográfico no siempre se recuerda, tal vez porque la preocupación de otros problemas nos impide darnos cuenta de cuan importante es atender éste fenómeno.

Miguel de la Madrid dijo en su cuarto informe de gobierno:

"En los últimos años se ha observado una reducción importante de la mortalidad. La

---

<sup>39</sup>Ibidem. pp. 757-764.

esperanza de vida en 1985 se estima en 68.2 años, superior en casi 30 meses a la cifra de 1980...<sup>40</sup>

"En los próximos dos años, fortaleceremos la acción social del Gobierno, ya que ésta es la que da sentido y contenido al nuevo quehacer económico. Mantendremos de manera redoblada la atención a los derechos sociales plasmados en la Constitución. Continuaremos procurando la autosuficiencia alimentaria, buscando mejorar los niveles nutricionales de la población de bajos ingresos, así como en regiones y grupos particularmente marginados y propiciaremos una distribución más equitativa de los alimentos..."

"Se avanzará en la prestación de los servicios básicos de la salud y se extenderá su cobertura en el medio rural disperso. Se vigorizará el Programa de Planificación Familiar, así como aquéllos contra las adicciones, en especial contra la farmacodependencia y el alcoholismo..."<sup>41</sup>

A las mujeres mexicanas les pidió ampliar su participación y reforzar su tarea social en beneficio de la Patria.

Esto, consideramos es un factor importante, pues investigaciones han demostrado que a mayor nivel escolar, las mujeres retrasan los matrimonios o la formación de parejas y tienen menos hijos.

La investigación realizada nos indicó que aproximadamente las mujeres sin escolaridad tienen de 6 hijos en adelante, con primaria iniciada de 5 a 6 hijos, con primaria completa de 3 a 4, y con secundaria y más, de 2 a 3 hijos al término de su vida reproductiva.<sup>42</sup>

Por lo tanto, de todas las variables sociales que se relacionan con la reducción del tamaño de las familias destaca la de aumentar el nivel educativo de la mujer.<sup>43</sup>

Durante esta administración, México continuaba en busca del crecimiento económico

---

<sup>40</sup>Ibidem. pp. 757-764.

<sup>41</sup>Ibidem. Miguel de la Madrid Hurtado. Cuarto Informe de Gobierno. 1986. p. 478-552

<sup>42</sup>Consejo Nacional de Población Encuesta Nacional Demográfica, 1982.

<sup>43</sup>Jefatura de Servicios de Planificación Familiar. Instituto Mexicano del Seguro Social Encuesta Rural de Planificación Familiar. 1981..

capaz de satisfacer las necesidades de una sociedad, que no podría concretarse si se registraban tasas de crecimiento demográfico desproporcionadas a su capacidad de desarrollo, como las tenidas por el país durante las últimas décadas. Existía ya entre los mexicanos la comprensión del problema del crecimiento de la población y se cobraba conciencia de la necesidad de moderarlo. El Gobierno había utilizado, en ese sentido, todos los recursos disponibles, con pleno respeto a las libertades; convenciendo y no imponiendo, respetando invariablemente la libertad y dignidad de la familia mexicana. Se realizaban un sin número de acciones para llegar a la meta.

Los contenidos de las campañas de educación y comunicación social empezaban a convertirse en realidad según lo expresan los informes de gobierno. Existía progresivamente una paternidad más responsable y una planificación familiar en pareja, de manera libre e informada, tal como se enmarca en la Norma Fundamental. Las instituciones de salud brindaban los apoyos a las orientaciones que la sociedad demandaba en esta materia. Los logros eran ya importantes, pero se debían de mantener los programas en marcha. "Estamos en condiciones de cumplir la meta de tener una tasa de crecimiento de la población de 1.9 por ciento, para el final de esta administración, cuando al iniciarla ésta era de 2.6 por ciento."<sup>44</sup> señaló el presidente De la Madrid.

No obstante que la población crecía a tasas menores que las registradas en décadas pasadas, en estas fechas eran aproximadamente 8 millones más de mexicanos que al inicio de esa administración.

Aparentemente todo marchaba sobre ruedas, entonces ¿que ocurría? ¿es que acaso la explosión demográfica de los años sesenta seguía provocando la presión sobre la demanda de alimentación, educación y salud?

En condiciones normales, esto, por sí mismo, significaría un reto de considerable magnitud; con mayor razón lo es en momentos de escasez de recursos. Por ello, se introdujeron criterios demográficos como elementos fundamentales en el diseño de nuestra

---

<sup>44</sup>Op Cit. Miguel de la Madrid Hurtado. Quinto Informe de Gobierno. 1987. p. 586.

política económica, que estableciendo relaciones entre el campo y la distribución territorial del crecimiento, buscando dotar de satisfactores básicos a la población, en especial, a las nuevas generaciones. Esto se hizo mediante diversas políticas con la atención a las mujeres y a los jóvenes.

En una Conferencia de Prensa, al término de un almuerzo que tuvo lugar en el Club de Prensa Nacional, de la ciudad de Washington, D.C., el 14 de agosto de 1986, le preguntaron, al entonces Presidente de México, entre algunos otros asuntos de actualidad y de particular importancia, si el control de la población era un objetivo importante para México. "¿Si es así qué es lo que se hace para desalentar el aumento de la natalidad?" A lo que él respondió:

"México desde hace aproximadamente trece años estableció una política oficial el apoyo a los programas de planeación familiar, convencidos de que la tasa de incremento de nuestra población que se había venido observando, había llegado a números muy elevados. Quiero simplemente recordar que en los últimos 45 o 50 años México ha cuadruplicado su población: en tanto que en 1940 para señalar una fecha que ahora recuerdo - había un anuncio famoso que decía, respecto a un producto, a una cerveza si mal no recuerdo, que 20 millones de mexicanos preferían ese producto, las últimas cifras de nuestra población son 80 millones. Y es que como decía algún amigo, no es que nos gusten tanto los niños, sino que nos gustan mucho nuestras mujeres.

Se estableció toda una política de planeación familiar respetando absolutamente la libertad de la pareja para decidir el número y la frecuencia de la familia. Quiero recordar que en los años sesenta el crecimiento de nuestra población era de 3.5 por ciento anual y gracias a estos programas que hemos seguido respetando, repito, la libertad de la pareja para decidir, la tasa de incremento ha bajado al 2 por ciento el año pasado. Nuestra meta es continuar con este programa de tal manera que esta tasa se reduzca al 1% en el año 2000."<sup>45</sup>

<sup>45</sup>"Los Presidentes de México. Discursos Políticos, 1910-1988", Tomo V. Presidencia de la República. El Colegio de México. 1989. pp. 712, 713.

Posteriormente la prensa internacional preguntó:

"Señor Presidente ¿Es importante el éxito de estos esfuerzos para los problemas económicos y sociales de México de largo plazo?"

A lo que respondió: "Es muy relevante el crecimiento demográfico, tan dinámico en los últimos años, nos ha impuesto una carga extraordinaria, porque tenemos una población tremendamente joven. La población de menos de 18 años representa la mitad de nuestra población. Esto significa que hay una enorme población dependiente que no aporta a la producción de bienes y servicios, sino que es objeto de atención en términos de salud, de educación, de vivienda, de infraestructura; pero, sobre todo, nos implica un gran reto en términos de creación de empleos, y ello quiere decir la necesidad de crecimiento económico.

En consecuencia, yo creo que en la medida que se vaya moderando, como está sucediendo, el crecimiento demográfico de México, vamos a estar en condiciones de superar de mejor manera el problema social que implica en México que todavía sufrimos grandes desigualdades en las condiciones de vida de nuestra población y en el desarrollo de las distintas regiones del país.

Pero nuestra política demográfica no es solamente de tipo cuantitativo, no solamente se refiere a la cantidad de la población, sino que nuestra política demográfica actúa sobre los aspectos cualitativos: mejorar la calidad de nuestra población mediante diversos programas de desarrollo social, mediante la extensión de los servicios de salud a la mayoría de la población, mediante la ampliación constante de nuestros servicios educativos, mediante la ampliación de los servicios de infraestructura urbana y vivienda, de generación de empleos, y también a través de una mejor distribución de la población en nuestro territorio, que se había venido concentrando excesivamente en grandes áreas urbanas. La ciudad de México tienen ahora, aproximadamente, 18 millones de habitantes, y Monterrey y Guadalajara son centros que están siguiendo la tendencia.

Estamos instrumentando programas de desarrollo que tratan de que la población esté mejor distribuida en todo el territorio nacional, y para ello estamos dando prioridad al desarrollo de

las ciudades de tamaño medio. Tenemos 50 ciudades escogidas ya con una base que nos permite impulsar su desarrollo y evitar así su concentración."<sup>46</sup>

Durante toda la administración del Lic. De la Madrid se actuó con la misma política demográfica, respetando absolutamente la libertad de la pareja para decidir el número y la frecuencia de la familia, con diversos programas de desarrollo social, mediante la extensión de los servicios de salud a la mayoría de la población (que no a toda), servicios educativos y además se veía la posibilidad de mejor distribución de la población, pues las ciudades se convertían en grandes conglomerados.

En la siguiente administración, México pasaba un momento de transformación mundial; comprometiéndose a avanzar en la satisfacción de las demandas de bienestar social de la población en todos sus aspectos.

Las instituciones del Sistema Nacional de Salud concentraron sus esfuerzos en la elevación de la calidad de sus servicios, ampliando, a la vez, la cobertura y el acceso de la población a los mismos.

Los programas de planificación familiar se incorporaron a un número creciente de parejas, pero las estadísticas marcaron la pauta y revelaron qué había y qué no había sido suficiente en el medio rural. Se actuó de manera especial en dotar clínicas y hospitales con el instrumental indispensable y con los medios necesarios para que los médicos y las enfermeras realizaran la trascendente labor que tenían encomendada.

En 1988, la tasa bruta de natalidad era de 28.6, notoriamente reducida de la de 1970 que era de 45.1. La tasa global de fecundidad (TGF)<sup>47</sup>, también mostró variaciones significativas en comparación a la mencionada en 1970 (6.8), se redujo a 3.6 hijos por mujer.<sup>48</sup>

México estaba en su etapa de modernización para fortalecerse ante el mundo y de mejorar la convivencia entre los mexicanos, pero a pesar de eso el cambio tenía que

---

<sup>46</sup>ibidem. pp. 712, 713.

<sup>47</sup>Número de hijos que una mujer tendría al final de su vida reproductiva si se apegara al patrón de fecundidad observado en un momento dado del tiempo.

<sup>48</sup> Consejo Nacional de Población. Informe sobre la situación demográfica de México. 1988-1989. pp. 105-118.

proteger las tradiciones más arraigadas en la sociedad, la unidad familiar.

México estaba en busca del crecimiento económico para elevar el nivel de vida de todos los mexicanos, que en los últimos 25 años se habían duplicado.

En marzo de 1990, contábamos con 81 millones de mexicanos, éramos el undécimo país más poblado del mundo, de acuerdo con los resultados del Censo General de Población y Vivienda. El levantamiento se realizó con la tecnología más avanzada para asegurar la máxima cobertura y calidad. Fue, sin duda, el ejercicio censal más preciso, hasta esa fecha, en la historia del país. Era alentador observar que la tasa de crecimiento de la población había disminuido al 2.1% anual, de acuerdo con estimaciones de 1990.

No obstante, la dinámica poblacional continuaba siendo elevada. Sólo durante esta última administración se sumaron 10 millones más de mexicanos, que agregarán sus demandas a las ya acumuladas.

El Presidente Carlos Salinas informó que:

"México es una nación joven en movimiento. México es también una nación con una densidad histórica, formada por civilizaciones que midieron su vida en siglos. El nuestro no es, por eso, un país improvisado. Articula el momento presente y la pujanza de una nación joven de 200 años con una población mayoritaria de niños y adolescentes, pero también con la memoria de muchas herencias en nuestra conciencia colectiva."<sup>49</sup>

Se preveía que al finalizar este gobierno, la economía mexicana habría recuperado su estabilidad, habría transformado sus estructuras y crecido, casi al doble de la población.

Durante esta gestión se actuó para que la recuperación del desarrollo se reflejara en cada uno de los estados de la República. Aproximadamente, más del 60% de la población vive en zonas urbanas, y se calculó que para el año 2000 esta proporción podría elevarse al 80%. Mientras la población total crecía a 1.9%, las áreas rurales en 1991 lo hacían por debajo de este promedio nacional, y las ciudades medias crecen a una tasa superior a la de las grandes urbes. La vida futura de nuestro país se vislumbraba irrevocablemente urbana.

---

<sup>49</sup> Carlos Salinas de Gortari. Segundo Informe de Gobierno. 1990. pp. 32, 33.

"Debemos partir del reconocimiento de nuevas realidades: nuestra población está creciendo, pero nuestro territorio es el mismo. Sólo en el campo viven 25 millones de compatriotas, casi el doble de la población que había en todo el país en 1910 y su nuevo número va en aumento."<sup>50</sup> señaló el presidente Salinas.

El Programa Nacional de Planificación Familiar continuaba dando resultados positivos, para 1992, 9.4 millones de mujeres utilizaban, algún método anticonceptivo, y la tasa de fecundidad, que era de aproximadamente de siete hijos en la década de los setenta, bajó a tan sólo tres.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari, apuntó<sup>51</sup> en su 5o. Informe que durante el sexenio se trabajó para que las instituciones responsables de preservar la salud, la seguridad social y los servicios asistenciales, proporcionen la mejor atención a la población y en especial a los que más lo necesitan, y para ello se mejoró la coordinación del Sistema Nacional de Salud, entre otras cosas.

Mediante el Programa Nacional de Planificación Familiar se promovió un crecimiento poblacional moderado.

En 1993, el índice de fecundidad se había reducido de 3.5 hijos por mujer a 2.9, y el ritmo de crecimiento de la población había disminuido de 2.1% a menos del 1.9% anual.

Sin embargo, consideramos que se debe actuar con más ahínco puesto que ese porcentaje del 1.9%, era el que se pretendía alcanzar para 1988, esto quiere decir que sí se ha avanzado, pero no en la medida esperada, ya que 5 años después se pudo lograr la meta que se quería.

Para 1994, como producto de la diferencia entre los 2.4 millones de nacimientos y las 459 mil defunciones que se estimaba ocurrirían a lo largo del año, esta tasa se calcula en 2.1%.

Como podemos darnos cuenta, de 1970, que es cuando dio inicio el descenso de la población. Para 1994, la población mexicana se incrementó en cerca de 39 millones de

---

<sup>50</sup> Carlos Salinas de Gortari. Tercer Informe de Gobierno 1991. pp. 38, 39.

<sup>51</sup> Ibidem. pp. 712, 713.

habitantes al pasar de 50.6 millones a 89.6 millones (en 1994.)

Un dato importante es que el grupo de 15 a 64 años de edad, que en 1970 estaba integrado por menos del 50% de la población, para 1994 aumentó al 60% y se consolidó como el grupo mayoritario. Este grupo incluye a las mujeres en edad fértil (15-49 años), lo que implica que por cuestiones de la estructura de edad, la población mexicana tiene un enorme potencial de crecimiento, pese a la disminución de las tasas de fecundidad.<sup>52</sup>

En lo que se refiere al análisis de la fecundidad en México, es necesario ubicarse en el marco global del proceso de desarrollo del país y comprender la interdependencia que existe entre los niveles de esta variable y las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas de la población.

El momento de contraer matrimonio, la edad al tener el primer hijo, el número total de hijos que se desea tener y la utilización de medios de regulación de la fecundidad, son decisiones individuales determinadas en gran medida por el contexto socioeconómico y cultural.

La tasa bruta de natalidad en 1994, se redujo a 26.3; la tasa global de fecundidad actualmente es de 3.0 hijos por mujer. Esto gracias a las políticas poblacionales enmarcadas en la legislación mexicana y con la participación parcial de los medios de comunicación y de los mexicanos, pues por un lado, tanto en radio como en televisión, las cápsulas del Consejo Nacional de Población indicaban un camino a seguir, y por el otro lado, en la televisión y en la radio en algunos casos, los comerciales, en su mayoría sugestivos; las novelas con historias de ejemplos de vida no aconsejables y no de acuerdo a la política establecida, por su alto contenido de divorcios, amaciatos, madres solteras, padres irresponsables, abandono de hijos, etc.

En México, las mujeres inician su vida en pareja cuando aún son muy jóvenes. De acuerdo con la información proporcionada por las dos encuestas demográficas más recientes, se estima que la edad mediana a la primera unión es poco más de 19 años y no

---

<sup>52</sup>Informe sobre la situación demográfica de México. Síntesis. Julio de 1994. Consejo Nacional de Población. p. 6

parece haber tenido modificaciones en los últimos años. Al final de su período fértil, alrededor del 92% de las mujeres ya se han unido alguna vez por lo que es relativamente reducido el número de las que permanecen solteras. No obstante, en el área rural las mujeres se unen todavía más jóvenes, a los 17 o 18 años en promedio, con el consiguiente impacto sobre la fecundidad.

Los cambios en los niveles de fecundidad también se relacionan con el fuerte incremento que se ha observado en el número de usuarias de métodos anticonceptivos en los últimos años y, como consecuencia, en las coberturas cada vez mayores de mujeres en edad fértil unidas.

Las actividades de los programas de planificación familiar se reflejan en el marcado incremento del porcentaje de mujeres atendidas por el sector público: mientras que en 1979 un porcentaje ligeramente superior al 50% de las usuarias obtenía el anticonceptivo en una institución gubernamental, para 1992 este porcentaje se había incrementado al 67%, para este último año, la mayor captación de usuarias correspondió al Instituto Mexicano del Seguro Social, que atendió al 41.6% de las usuarias de métodos anticonceptivos. El segundo lugar le correspondió a las farmacias, en donde obtuvieron los anticonceptivos más del 18% de las usuarias. Aquí es donde creemos hay un gran desequilibrio pues no todas las mujeres tienen acceso a ser atendidas por el sector público y mucho menos a los anticonceptivos, y son este grupo de mujeres que alteran las cifras oficiales de crecimiento natal.

Es importante mencionar la labor de los más y mejores métodos anticonceptivos, que como señalamos en el principio de este capítulo, el Código Sanitario de 1953 los prohibía.

Con respecto a la mortalidad, en México, se inicia su tendencia descendente desde los años 30. Para 1994 la mortalidad se estima en 5.1 decesos por mil habitantes. Por otra parte la esperanza de vida al nacimiento ha aumentado constantemente durante las últimas décadas, para 1994 se estimó en 71.7 años en promedio.

Según las perspectivas del Consejo Nacional de Población, en los próximos años,

aunque la población mexicana aumentará su volumen de 98.9 millones de habitantes en el año 2000 y a 112.9 en el 2010, la tasa de crecimiento total seguirá descendiendo, por lo que en el 2000 será de alrededor de 1.5 y de 1.2% para el año 2010.<sup>33</sup>

Como efecto de la disminución del crecimiento, la edad mediana aumentará a 23.3 años en el 2000 y a 27.0 años en el 2010 y los grandes grupos de la población cambiarán no sólo sus montos absolutos sino que, lo que es más importante, sus montos relativos. Dentro de un proceso de lento envejecimiento demográfico, el grupo de 0-14 continuará disminuyendo su participación dentro del total, al 33.2% en el 2000 y hasta el 28.4% en el año 2010. Como contraparte, los grupos en edades mayores a los 15 años seguirán aumentando su participación, por lo que el grupo 15-64 pasará a representar el 62.1% y el 65.6% de la población total en los años 2000 y 2010, mientras que los individuos de 65 años y más, aumentarán su participación al 4.7% y al 5.9% para cada uno de esos años.

En relación a las perspectivas de la fecundidad, de 1994 a principios del próximo siglo, es muy probable que se conserve la tendencia a la baja que se ha observado en los últimos años. Se estima que la natalidad se situará en 23.4 nacimientos por mil habitantes en el año 2000 y en 19.3 para el año 2010. Por su parte se espera que la tasa global de fecundidad descenderá a 2.6 y 2.3 hijos por mujer en esos años respectivamente. Sin embargo, debido a la estructura y volumen alcanzados, se producirán más de 2 millones de nacimientos anuales, por lo que habrá que conservar y mejorar la infraestructura de salud materno-infantil.

Para lograr que la fecundidad conserve su ritmo descendente, logrado por la política demográfica moderna, es necesario que el campo de la educación se amplie y se mejore la posición social de la mujer, principalmente, en lo que respecta a elevar su acceso y permanencia en el sistema educativo y a propiciar su integración al mercado laboral en condiciones laborales favorables.

En México, en las últimas décadas, la fecundidad descendía en forma directamente

---

<sup>33</sup>Estimaciones del Consejo Nacional de Población. Junio 1994.

proporcional al aumento de las coberturas. Sin embargo, el incremento de la práctica anticonceptiva en los años recientes muestra un efecto menor en la reducción de la fecundidad; lo anterior puede deberse al aumento en el uso de métodos quirúrgicos, que necesariamente se asocia a mujeres de mayor edad y, por tanto, de menor fecundidad potencial.

La estructura por edad de las usuarias determinará en gran medida el impacto demográfico que tenga la cobertura. La ampliación en la gama de métodos anticonceptivos que ofrece el programa de planificación familiar permitirá un mayor espaciamiento de los nacimientos, así como la atención a las demandas de grupos prioritarios como el de la población adolescente y joven, lo cual redundará en la salud reproductiva de la población y hará posibles mayores descensos en la fecundidad.

En lo que respecta a la mortalidad, para el año 2000 las perspectivas sitúan a la tasa bruta de mortalidad en 5.0 decesos por mil habitantes. Para el año 2010, debido al mayor porcentaje de personas de 65 años y más, es probable que se produzca un ligero aumento de la mortalidad e 5.2 decesos por mil habitantes.

La esperanza de vida al nacimiento seguirá elevándose en los próximos años; para el 2000 se prevé que alcance un valor cercano a los 72.9 años y a los 74.7 años en el 2010, para el conjunto de la población. Con todo, la marginación y la pobreza son factores que podrían incidir sobre las expectativas de la mortalidad en una forma que todavía no se ha cuantificado.

En la actualidad, somos alrededor de 90 millones de mexicanos, lo que significa que en seis años se agregaron 10 millones más a la población total.

La tasa de crecimiento de la población pasó de 3.2% en 1970 a 1.8% en 1994. Este extraordinario crecimiento demográfico, (aunado a una deficiente política de asentamientos humanos), ha propiciado que los mejores esfuerzos del gobierno federal se vean severamente contrarrestados.

Para lograr ese menor ritmo de crecimiento demográfico se impulsó, como

constantemente se había hecho, una política eficaz de población, respetuosa de la dignidad y de la libertad de las personas. A este resultado contribuyó el trabajo de los consejos nacionales, estatales y municipales de población. No obstante el incremento poblacional, la política social logró revertir la caída en el bienestar de la población de acuerdo con el índice que construye el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Entre 1984 y 1989 ese índice registró un deterioro promedio anual de 0.6% y entre 1989 y 1992 alcanzó una tasa promedio de mejora anual del 1%, tendencia que continuó, en menor medida, en 1993, debido al menor crecimiento de la economía.

Es importante destacar que aunque los índices de crecimiento se hayan reducido, por otra parte la población en México aumentó su promedio de vida a 69.7 años para el hombre y a 74.6 para la mujer; la tasa de mortalidad general se redujo de 5.2 en 1988 a 4.7 defunciones por mil habitantes en los últimos cinco años. Eso nos muestra que por el aumento de los índices de mortandad y el incremento en el promedio de vida se hace más difícil la reducción del índice de crecimiento.

Alfonso Navarrete, entonces Subsecretario de Población y Asuntos Migratorios de la Secretaría de Gobernación, opinó en la última Conferencia Mundial de Población celebrada recientemente en El Cairo, Egipto,<sup>54</sup> que la preocupación central del gobierno de México en materia demográfica es la agudización de la pobreza en los países subdesarrollados y el crecimiento de la brecha que separa a estas naciones de los países ricos, distancia cuyo aumento ha sido aproximadamente el ciento por ciento en los últimos 20 años, desde la primera Conferencia en esta materia. Agregó que a México también le preocupa ampliar la cobertura educativa, especialmente para las mujeres, la estrecha relación entre el desarrollo económico y el cuidado del medio ambiente y fundamentalmente los derechos humanos.<sup>55</sup> Estamos de acuerdo con lo señalado por el funcionario público, pero esa agudización de la pobreza en los países subdesarrollados tendría una más pronta solución en tanto se redujeran efectivamente las tasas de natalidad.

<sup>54</sup>Celebrada de Septiembre 5 al 13 de 1994

<sup>55</sup>El Universal, 6 de Septiembre de 1994. Primera Sección.

La política poblacional a cargo de la Secretaría de Gobernación tiende a asegurar para todos los mexicanos el derecho a una vida mejor en todos los órdenes. Los propósitos gubernamentales de conseguir un desarrollo económico más equilibrado y de alcanzar mejores metas de justicia social para todos los mexicanos se imposibilitarían sin una política demográfica sensata. Pensamos que esta dependencia debe estructurar programas de planeación familiar que respeten la libertad personal.

Estamos de acuerdo con el Maestro Jacinto Faya Viesca con respecto a que una política demográfica sensata no puede limitarse a una serie de acciones congruentes o aisladas que busquen exclusivamente reducir la tasa de natalidad.<sup>56</sup> Sin embargo, creemos que de la reducción en los índices de natalidad depende mucho el logro del objetivo de un bienestar económico, social y cultural para la población mexicana, y orientarse a la búsqueda de más salud, de un crecimiento constante en el empleo, y de seguridad de una vivienda decorosa y un salario remunerador. En nuestra opinión, una política demográfica debe contener objetivos muy precisos para reducir la tasa de nacimientos, sin dejar atrás el respeto a los derechos humanos. Cuestiones de producción, productividad, empleo, alimentación y desarrollo económico y social creemos que deben realizarse aparte y después entrelazarse con la política demográfica.

Para dar fin a este particular, sólo quisiera mencionar brevemente el importante papel que el Derecho, por medio de la regulación administrativa, observa en su desarrollo al establecer lineamientos de conducta (obligatoria) en la sociedad mexicana.

Coincidimos con Serra Rojas en cuanto a que "una sociedad compleja como la moderna, en continuo crecimiento demográfico y con los elementos reducidos que satisfacen sus necesidades, el Estado-providencia ve aumentada considerablemente su esfera de acción. Esto plantea problemas tan decisivos como el de saber si en el futuro se llegará a eliminar el interés individual, frente a las exigencias apremiantes de los intereses sociales, como en la sociedad colectivista, o el Estado lograra finalmente encontrar en el Estado

---

<sup>56</sup> Faya Viesca, Jacinto. "Administración Pública Federal. La Nueva Estructura". 2a. Edición. Editorial Porrúa, S. A. 1983. p. 247.

democrático federal, una forma armoniosa de transacción en que se mantenga el equilibrio entre la acción particular y la acción pública."<sup>57</sup>

El Derecho debe de ser un verdadero instrumento de previsión, que sea útil en el momento en que su vigencia inicia, si este prevé problemas futuros como el crecimiento incontrolado de la población en muchos lugares de la tierra, cumplirá su tarea de procurar para el hombre un bienestar y seguridad para lograr el desarrollo que a través de varias administraciones se ha buscado.

No se puede permanecer indiferente a este tipo de fenómenos sociales, se tendrá que pagar el precio de adoptar medidas lamentables pero necesarias para asegurar la subsistencia del hombre.

---

<sup>57</sup>Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Décimoprimer Edición. Edición. Porrúa, México, 1982. p. 20.

**CAPITULO II**

**EL MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA  
DEMOGRÁFICA**

## **CAPITULO II**

### **EL MARCO JURÍDICO DE LA POLÍTICA DEMOGRÁFICA**

#### **1. LEY GENERAL DE POBLACIÓN 1936.<sup>1</sup>**

El 31 de diciembre de 1935 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para expedir, en un plazo que no excediera al 31 de agosto del año siguiente, la Ley General de Población, en la cual deberían quedar comprendidas las materias de migración, turismo, identificación personal, demografía del país y atribuciones de los órganos respectivos.

En el artículo segundo del decreto en comento, se estableció que el Jefe del Ejecutivo daría cuenta oportunamente al Congreso de la Unión del uso que diere a las facultades extraordinarias conferidas en él.

En este contexto, el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lázaro Cárdenas, en uso de sus facultades expidió la Ley General de Población el 29 de agosto de 1936, misma que incluyó los elementos relacionados con la fecundidad y la mortalidad y además los aspectos relativos a la migración. Esta Ley contenía seis títulos, en los que enmarca los problemas demográficos fundamentales.

En su título primero, denominado de la Organización, dispone:

Artículo 1o. Los problemas demográficos fundamentales de cuya resolución se ocupa esta ley, comprenden:

- I. El aumento de la población;
- II. Su racional distribución dentro del territorio;
- III. La fusión étnica de los grupos nacionales entre sí;
- IV. La asimilación de los elementos extranjeros;
- V. La protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o

---

<sup>1</sup>Diario Oficial de 29 de agosto de 1936.

intelectuales mediante disposiciones migratorias;

VI. La preparación de los núcleos indígenas para constituir mejor aporte físico económico y social desde el punto de vista demográfico;

VII. La protección general, conservación y mejoramiento de la especie, dentro de las limitaciones y mediante los procedimientos que señala la ley."

Del artículo anterior es importante para nuestro trabajo la primera fracción que plantea el aumento poblacional como problema demográfico fundamental.

El artículo 2o. de esta Ley señala que corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación<sup>2</sup>, dictar o promover en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

Por su parte, el artículo 3o. dispone que la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para conseguir cada uno de los fines de la política demográfica nacional, corresponderá a las dependencias del Poder Ejecutivo, según las atribuciones que a cada una señale la Ley de Secretarías de Estado, o a los gobiernos de las entidades federativas; pero la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de las labores de dichas dependencias o gobiernos locales en materia de movimiento de población, corresponderá exclusivamente a la Secretaría de Gobernación.

El Artículo 4o. de la Ley en comento señala el punto más importante para nuestro trabajo pues dispone como deberá procurarse el aumento de la población, y del cual surge el crecimiento sin control de la misma. Dice así este artículo:

**Artículo 4o.** El aumento de la población deberá procurarse:

- I. Por el crecimiento natural;
- II. Por la repatriación;
- III. Por la inmigración.

Para lograr el crecimiento natural que señala la fracción I del artículo citado, el 5o. establece que se dictarán o promoverán las medidas adecuadas al fomento de los

<sup>2</sup>Acosta Romero, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo", Quinta Edición. Editorial Porrúa, México 1983. p. 113.

matrimonios, aumento de la natalidad, protección biológica y legal de la infancia, su mejor alimentación, higienización de las habitaciones, centros de trabajo y lugares poblados, elevación del tipo medio de subsistencia.

El artículo 8o., disponía que para el estudio de las cuestiones a que se contrae esta ley, formulación de proyectos respectivos y ejecución de las resoluciones y acuerdos en la materia, se crea dentro de la Secretaría de Gobernación la Dirección General de Población.

Por su parte el artículo 9o. establece que las funciones de esta Dirección General son atender lo relativo a:

- I. Demografía,
- II. Migración y
- III. Turismo.

El artículo 10 estableció que la Dirección General de Población tendría a su cargo:

- I. El estudio y tramitación de las cuestiones relativas al movimiento de población y al registro de nacionales.
- II. Distribución y acomodamiento de la población interior.
- III. Distribución y acomodamiento de los contingentes que proporcione la inmigración.
- IV. La investigación de las causas de la emigración regional, su previsión y remedio y la información e instrucción de los emigrantes, a efecto de evitarles dificultades en el extranjero.
- V. La documentación de los emigrantes nacionales.
- VI. La repatriación de nacionales.

El artículo 20 crea, como parte de la Dirección General, un Consejo Consultivo de Población, para auxiliar a la misma en el estudio de los problemas sobre población. Este Consejo Consultivo estaría integrado por un representante de las siguientes Secretarías y Departamentos Administrativos:

- Relaciones Exteriores;
- Economía Nacional;

**Agricultura y Fomento;**

**Comunicaciones y Obras Públicas;**

**Educación Pública;**

**Trabajo;**

**Agrario;**

**Asuntos Indígenas;**

Este Consejo funcionaría bajo la presidencia del Director General de Población con arreglo al reglamento que la Secretaría de Gobernación expidiera.

Asimismo, el artículo 21 estableció que la Secretaría de Gobernación resolvería los casos dudosos de interpretación de esta ley y sus reglamentos.

En el Título Segundo, denominado de la Demografía, dentro del Capítulo I, encontramos el artículo 22 que estableció que la Secretaría de Gobernación coadyuvaría con el Departamento de Salubridad Pública para vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones tendientes a evitar el matrimonio y las uniones de las personas que padecieran sífilis, locura o enfermedades crónicas o incurables, que además fueran contagiosas o hereditarias, o que tuvieran el vicio de la ebriedad o usaren indebida y persistentemente drogas enervantes.

El siguiente artículo, el 23, dispuso que la Secretaría de Gobernación promovería las disposiciones necesarias para que los hijos naturales no reconocidos legalmente gozaren del derecho de alimentos. Esta disposición consideramos contribuye a la protección del menor, sin embargo no entendemos de que manera podría influir en el aumento de la población, aunque sabemos que en el aspecto demográfico esto podría ser benéfico para elevar la calidad de vida de la población.

El siguiente artículo lo consideramos un tanto fuera de lugar en cuanto al aspecto demográfico, título en el que se incluye. Desde nuestro punto de vista es un aspecto importante pero no creemos que estuviere bien ubicado. El texto de este artículo es el siguiente:

**Artículo 24.-** También promoverá la Secretaría de Gobernación que se dicten medidas para que en las uniones de hecho, el hombre quede obligado a dar a la mujer protección económica, estipulando que cuando la unión se prolongue por un año y se disuelva sin asentimiento de la mujer y sin que existan por su parte faltas graves que lo justifiquen, el hombre queda igualmente obligado a continuar impartiendo dicha protección por todo el tiempo que la necesite y observe una honesta soltería.

El artículo siguiente establece:

**Artículo 25.-** Se procurará ayudar económicamente a las familias nacionales más prolíficas, y que los padres y madres de familia que lo necesiten obtengan preferentemente trabajo.

La anterior disposición creemos fue de gran importancia para cumplir con el objetivo dispuesto en la fracción I del artículo 1o., de incrementar la población, puesto que otorga todas las facilidades para aumentar el número de hijos en la familia, las parejas estaban en completa libertad de procrear y legalmente protegidos en cuanto a preferencia laboral, en caso de no tener trabajo, además contaban con procuración económica. Se quería población en cantidad pero no se pensaba en la calidad.

Dentro del mismo título, la ley incluye el tema de la distribución de los habitantes de manera general.

El contenido de esta primera Ley General de Población expedida el 29 de agosto de 1936, abarca, en gran parte, aspectos relativos a la migración, pero incorpora elementos relacionados con el incremento poblacional, base de la política demográfica de aquella época.

La Ley constituyó el marco institucional, y dio expresión a la política de población inscrita dentro de un Estado que intentaba rescatar al país del atraso económico y social, por medio de un proyecto nacionalista en el cual lo mexicano ocupaba un lugar fundamental. El planteamiento poblacionista del gobierno difería del pensamiento y acciones pasadas, en el sentido de que un mayor poblamiento del país no debía descansar únicamente en una política que otorgara amplias facilidades a individuos y familias de otras nacionalidades que

deseaban venir a residir a México. De esta forma, el impulso demográfico que se deseaba se basó en el fomento de la fecundidad, en el abatimiento de la alta incidencia de la mortalidad general e infantil y, en menor grado, en la repatriación de nacionales o inmigración de extranjeros.

Hace algunos años, México afrontó con diverso criterio esta cuestión del crecimiento demográfico. Reducido el número de habitantes como consecuencia de la Revolución, fue natural que una de la preocupaciones centrales de la Nación, en los años inmediato posteriores al movimiento armado, fuese recuperar y aun multiplicar los recursos humanos perdidos o agotados en la contienda civil. La vastedad del territorio nacional, deformada con la falsa tesis del "cuerno de la abundancia", exigía una política de crecimiento de la población. El justo anhelo de que México se convirtiera en un país grande determinó el rumbo de expansionismo demográfico a partir de la primera generación revolucionaria.

Gracias a la expansión de los servicios de salud pública y de higiene se abatieron notablemente la tasa de mortalidad y las condiciones de morbilidad, aumentando en forma sustancial la población y, por otra parte, la esperanza de vida al nacimiento.

## **2. LEY GENERAL DE POBLACIÓN 1947<sup>3</sup>**

El Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de 18 de diciembre de 1947 apunta el envío de iniciativa de Ley General de Población.

En base a la fracción I del artículo 71 de la Constitución Federal y considerando que la aplicación de la Ley General de Población de 24 de agosto de 1936 había demostrado tener algunas lagunas, que era necesario llenar; que convenía incorporar a la legislación sobre la materia las disposiciones que la experiencia aconsejaba con el doble propósito de dar las mayores facilidades al Ejecutivo Federal para tener un control efectivo de la población; y además que, en esos días había sido aprobada por el H. Congreso de la Unión la Ley de Turismo, quedando desligados de la demografía nacional. Asimismo, la Ley General de Población los asuntos relativos al turismo, se hizo necesario coordinar y redactar adecuadamente el articulado de la Ley.

Así fue como se sometió al H. Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Senadores, la Iniciativa de Ley General de Población, la cual pasó a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales y después de 11 días fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

En el mismo decreto se abrogó la Ley General de Población de 24 de agosto de 1936.

La Ley General de Población de 1947 toma muchos puntos de la anterior Ley de 1936. Dentro de los más importantes en materia poblacional se encuentra el de aumentar el crecimiento y el volumen demográfico de México. (En ese entonces México tenía un crecimiento de 2.7% anual).

Esta nueva ley, la de 1947, muestra algunos cambios de particular interés respecto de la anterior:

El Capítulo I, establece la organización y la competencia igual que en la ley anterior.

---

<sup>3</sup>Diario Oficial de 27 de diciembre de 1947.

El artículo 1o. pasa a ser el 2o. y viceversa, cambio sin trascendencia en nuestra opinión, así, los problemas demográficos fundamentales de cuya resolución se ocupa la ley, son los mismos en las fracciones I, II, III, eliminan mediante la primera parte de la fracción IV, eliminan disposiciones migratorias de la fracción V, y suprimen la fracción VII.

Con base en las modificaciones anteriores, el artículo 2o. de la nueva Ley General de Población (1947) quedó redactado de la siguiente forma:

Los problemas demográficos de cuya resolución se ocupa esta Ley comprenden:

- I. El aumento de la población;
- II. Su racional distribución dentro del territorio;
- III. La fusión étnica de los grupos nacionales entre sí;
- IV. la asimilación de los elementos extranjeros;
- V. La protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales mediante disposiciones migratorias;
- VI. La preparación de los núcleos indígenas para constituir mejor aporte físico económico y social desde el punto de vista demográfico,
- VII. La protección general, conservación y mejoramiento de la especie, dentro de las limitaciones y mediante los procedimientos que señala la ley.

El artículo 1o. establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará o promoverá, en su caso, las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

Por su parte el artículo 3o. dispone que la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para conseguir cada uno de los fines de la política demográfica nacional, corresponderá a las dependencias del Poder Ejecutivo, según las atribuciones que a cada una señale la Ley de Secretarías de Estado, o a los gobiernos de las entidades federativas; pero la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de las labores de dichas dependencias o Gobiernos locales en materia demográfica competen exclusivamente a la Secretaría de Gobernación.

Creemos que los cambios realizados a este artículo no son de gran relevancia, pues la competencia queda igual.

El Artículo 4o. de la nueva Ley, comparándolo con el anterior suprime la fracción II, de la repatriación, pasando la fracción III a ser la II, e igualmente dispone que el aumento de la población deberá procurarse:

- I. Por el crecimiento natural;
- II. Por la inmigración.

Para activar el crecimiento natural, el artículo 5o. establece que se dictarán o promoverán de acuerdo con las resoluciones del Consejo Consultivo de Población, las medidas adecuadas al fomento de los matrimonios, aumento de la natalidad, *disminución de la mortalidad*, protección biológica y legal de la infancia, su mejor alimentación, higienización de las habitaciones, centros de trabajo y lugares poblados, elevación del tipo medio de subsistencia.

Anteriormente, en el artículo 8o., de la ley de 36 se creaba, dentro de la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Población, sin embargo, ésta Unidad Administrativa desaparecen en la nueva ley.

Como consecuencia, en el artículo 9o. de la nueva ley se constituye, con carácter permanente, al Consejo Consultivo de Población como dependencia de la Secretaría de Gobernación para el estudio de los problemas demográficos y realización de las resoluciones que dicha dependencia tome, el cual estaría integrado por un representante de las siguientes Secretarías y Departamentos de Estado:

*Gobernación*; (Esta secretaría no está mencionada dentro del Consejo en la ley anterior puesto que la Dirección General de Población fue creada dentro de la misma.)

Relaciones Exteriores;

Economía Nacional;

Agricultura y Ganadería;

Educación Pública;

**Trabajo y Previsión Social;**

**Agrario;**

El artículo 10 establece que el Consejo funcionará bajo la presidencia del representante que designe la Secretaría de Gobernación y con arreglo al Reglamento que se expida.

Cabe mencionar que en la ley abrogada se estableció la presidencia del mencionado consejo a cargo del Director General de Población.

El ramo de la educación promovió, a través de sus programas, la procreación abundante. Igualmente, los programas de salud pública, los cuales tuvieron efectos en el descenso de la mortalidad; contribuían al aumento de población. Fue así como en esa época y hasta 1970 se da una gran expansión demográfica. El país se fortaleció en cuanto al aumento demográfico, pero la distribución de la población no fue exitosa, existiendo una alta concentración en las zonas metropolitanas.

El artículo 11 establece las funciones que le corresponden a la Secretaría de Gobernación en materia demográfica. Estas funciones son las siguientes:

- a. El estudio y resolución de los problemas demográficos del país;
- b. El registro de la población e identificación personal.

### 3. LEY GENERAL DE POBLACIÓN DE 1974.<sup>4</sup>

El Lic. Luis Echeverría Álvarez, como representante del Ejecutivo Federal, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley General de Población, con fecha 12 de septiembre de 1973.

Esta regulación integra el fundamento normativo del constante cambio que se registra en la vida del país y orienta las transformaciones, con criterio humanista, en beneficio del individuo y de la comunidad de la que aquél forma parte.

En ese entonces, existía y se acentuaba en casi todos los países del mundo, en mayor o menor grado, una justa preocupación por las cuestiones demográficas; era cada vez más intensa la inquietud por los peligros que aparejaban el rápido y excesivo crecimiento de la población y el indebido uso de los recursos naturales.

En México, se presentaba un extraordinario incremento demográfico, sin precedente histórico. Contábamos en ese año (1973) con 56 millones de habitantes, que se duplicarían en sólo 20 años, de persistir esa tendencia. El índice de crecimiento poblacional era del 3.5%, y a ese ritmo llegaríamos al siglo XXI a 135 millones de habitantes, que aparte de que requerirían habitación, educación, alimento, empleo e infinidad de servicios, impondrían una acelerada dinámica social.<sup>5</sup>

La realidad en México era una marcada elevación del ritmo de crecimiento de nuestra población, uno de los más altos del mundo.

Consecuentemente, la población debe ser considerada, como elemento fundamental, al formularse las políticas de empleo, de redistribución del ingreso, de educación, de fomento al ahorro, de industrialización de energéticos, de provisión de artículos de primera necesidad o de creación de polos de desarrollo.

México estaba empeñado en alcanzar el desarrollo. Para conferir vigor al esfuerzo nacional y no diluirlo en el mar del crecimiento demográfico, se consideraba conveniente

<sup>4</sup>Diario Oficial de 7 de enero de 1974.

<sup>5</sup>Luis Echeverría Álvarez. Segundo Informe de Gobierno. 1972. p. 65.

estabilizar racionalmente la población, a fin de que su dinámica no anulara los éxitos que se habían logrado por parte de la sociedad y del Estado para proporcionar a la población una vida digna en lo material y en lo espiritual.

El Lic. Luis Echeverría manifestó en el Segundo Informe de Gobierno: "Las respuestas a los problemas de México deben inspirarse, única y exclusivamente, en las necesidades y realidades de nuestro país, apoyarse en su respeto por la libertad y dignidad de la persona humana y hacer posible la realización de sus anhelos y esperanzas".<sup>6</sup>

Con fundamento en tales principios, fue preciso rediseñar y acelerar la estrategia de nuestro desarrollo, incorporando a ella una auténtica política demográfica, que tomara en cuenta el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de la población; que incluyera la planeación familiar y que permitiera efectuar racionalmente, por limpias vías institucionales, los cambios y las transformaciones necesarias para la Nación.

Se rechazó la idea de un puro criterio demográfico orientado hacia la reducción de la natalidad y de una política de población no como un sustituto del desarrollo económico.

En cambio, se ratificó la creencia en el valor de los recursos humanos y en el poder transformador de nuestras instituciones, en la mejor explotación y preservación de nuestros recursos naturales, en los beneficios de la industrialización y en los avances que se pudieran lograr mediante la ciencia y la tecnología para hacer frente a los desafíos que mencionamos anteriormente, que significaban alimento, empleo, educación y salud de millones de mexicanos.

La contemplación de los problemas demográficos debía plantearse, según lo expone el Lic. Echeverría, en términos totalmente diferentes de aquéllos que fundaron la legislación vigente en esa fecha. Se precisaba una política demográfica adecuada para la época y las necesidades de la misma, orientada a crear mejores condiciones de vida para los mexicanos, a lograr mayor productividad y nivel de empleo y a distribuir más justamente el ingreso.

---

<sup>6</sup> Memoria del Senado. Iniciativa del C. Presidente de la República 12 de septiembre de 1973. p. 134.

Estos fueron los propósitos del proyecto de Ley General de Población que se presentó y que posteriormente fue aprobado en segunda lectura el día 11 de diciembre de 1973 y publicado, en el Diario Oficial, el 7 de enero del año siguiente. Cumpliendo así, con el ofrecimiento formulado en el Informe de Gobierno mencionado.

Asimismo, la Ley General de Población de 1974, estableció un objetivo contrario a la de 1947 la cual fue abrogada, y que en el artículo 2o. proponía un aumento de la población.

México, por ser uno de los países de mayor índice demográfico en el mundo vive el problema de un desequilibrio respecto de sus recursos naturales y de la satisfacción de las necesidades de cada uno de sus habitantes.<sup>7</sup>

El Estado no podía permanecer pasivo ante este problema. Desde que se presentó la iniciativa de la Ley General de Población, por el Presidente Luis Echeverría en septiembre de 1973, y ya pasados más de veinte años, se han dado múltiples cambios, no sólo en México sino a nivel internacional, por lo que consideramos que debe existir a este respecto más participación por parte del Estado.

Es indispensable conjugar el crecimiento poblacional con el bienestar al que tenemos derecho todos los mexicanos y extranjeros con una buena política de control natal.

Con esta Ley, se buscó integrar el fundamento normativo del constante cambio en el país, con un criterio humanista, en beneficio del individuo y de la comunidad de la que formamos parte.

En aquel tiempo, ya existía una gran preocupación sobre el crecimiento demográfico y el indebido uso de los recursos naturales. México contaba con 56 millones de habitantes y se calculaba que a ese ritmo, para el año 2000, tendría 134 millones. Las metas demográficas establecidas por el gobierno federal cumplieron las expectativas, ya que actualmente la República Mexicana tiene al rededor de 90.000.000 personas.<sup>8</sup>

Es necesario seguir buscando vías de solución, que sean racionalmente previsibles, sin perjudicar los derechos humanos, para lograr un desarrollo tanto social como económico,

<sup>7</sup> Ocupa actualmente el lugar número 11 en el mayor índice demográfico en el mundo, según estadísticas del INEGI.

<sup>8</sup> Carlos Salinas de Gortari. Sexto Informe de Gobierno 1994. p. 46.

pues un acelerado incremento de la población representa un acelerado aumento en la demanda de empleo, de desenvolvimiento de los centros urbanos, de capacidad de ahorro, de educación, de servicios y muchos otros aspectos que por supuesto deben ser considerados fundamentales en las políticas de empleo, de redistribución de ingreso, de educación, de fomento de ahorro, de energéticos, de producción de artículos de primera necesidad, etcétera.

La exposición de motivos de la ley en comento, apunta que las respuestas a los problemas de México, deben inspirarse única y exclusivamente en las necesidades y realidad del país, pero consideramos que en la actualidad no puede ser así, puesto que por la dimensión del problema no puede ser reducida al territorio nacional. La nueva política poblacional no debe hacerse aislada de la internacional.

La Ley General de Población tomó en cuenta para elaborar la estrategia de desarrollo en la materia, los principios de libertad y dignidad de la persona humana y de la familia

Asimismo, resume en sus seis primeros artículos, su objeto, las medidas necesarias para satisfacerlo, el órgano encargado de coordinar las actividades en materia de población y las facultades de dependencias y entidades del sector público involucradas en dicha materia.

Desde nuestro punto de vista la ley se ocupa en una mínima parte del crecimiento natural de la población, dejando 138 artículos para el aspecto migratorio, repatriación, registro nacional de población y sanciones

Por su importancia transcribimos los primeros seis artículos:

Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Artículo 2o.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará en su caso las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

Artículo 3o.- Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

- I.- Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;
- II. Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen 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;...
- IX. Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales del asentamiento de dicha población;
- XII. Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados;

Artículo 4o.- Para los efectos del artículo anterior, corresponde a las dependencias del Poder Ejecutivo, y las demás entidades del Sector Público, según las atribuciones que les confieren las leyes, la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para la realización de cada uno de los fines de la política demográfica nacional; pero la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de programas de dichas dependencias en materia demográfica, competen exclusivamente a la Secretaría de Gobernación.

Artículo 5o.- Se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.

Artículo 6o.- El Consejo Nacional de Población estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación, que será el titular del ramo y que fungirá como Presidente del mismo, y un representante de cada una de las secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social.

Este último artículo fue reformado en 1990 con el fin de hacer más efectiva la regulación de los fenómenos que afectan a la población. Así, se estimó necesaria la incorporación al Consejo Nacional de Población, que tiene a su cargo la planeación demográfica del país, de un representante de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y otro del Departamento del Distrito Federal, ambos con carácter permanente, por considerarse indispensables como miembros regulares del Consejo, ya que dicha secretaría tiene entre sus principales atribuciones, la de formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos y proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población que implica una importante acción de orientación de flujos migratorios.

Es curioso que en la creación del Consejo no se precise su naturaleza, ni su funcionamiento. Creemos que su creación fue deficiente.

El entonces Secretario de Gobernación, Lic. Mario Moya Palencia, destacó en la Cámara de Diputados, el 3 de octubre de 1974, el aspecto educativo en la planeación familiar, para el libre ejercicio del derecho individual que suponía.

En el cuerpo de la mencionada ley se eliminó todo matiz malthusiano, insistiendo en

que el volumen poblacional se debería adecuar a las condiciones económicas que prevalecían en el país.

Igualmente, en la Ley Federal de Educación, se incluyó, por parte de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados, la disposición de que se desarrollaran los programas de planeación familiar, prescribiendo que en el aspecto educativo debía atenderse a la necesidad de concientizar en materia de planeación familiar, respetando la dignidad humana sin menoscabo de la libertad de procreación.

El objetivo central de la nueva Ley quedó definido en el artículo primero: regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

El nuevo marco jurídico propuso racionalizar el proceso demográfico, de acuerdo a los valores y las metas propios de nuestro país. Se consideró el elevado incremento de la población y su distribución territorial, así como situar correctamente las relaciones entre condiciones demográficas y socioeconómicas y adecuarlas recíprocamente.

A diferencia de la ley anterior, que era poblacionista, la nueva pretende modificar el proceso demográfico mediante una política que toma en cuenta el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de la población y enfatiza que la política poblacional no es un sustituto del desarrollo sino parte de él. Política que respeta las libertades fundamentales del hombre y la mujer y la dignidad de la familia.

También establece que el Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Gobernación, dictará promoverá y coordinará todas las medidas que sean necesarias para atender los problemas demográficos nacionales y definirá las normas e iniciativas de conjunto y la coordinación de programas que, en materia demográfica, correspondan realizar a las dependencias del Ejecutivo y a las demás entidades del sector público.

Un objetivo importante en esta ley es el de realizar programas de planificación familiar por medio de servicios educativos y de salud para regular racionalmente y estabilizar el

crecimiento de la población; disminuir la mortalidad; influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos y de salud que dispone el sector público, de capacitación profesional y técnica y de protección a la infancia; promover la plena integración de la mujer al proceso educativo, social, cultural y económico; impulsar la integración de los grupos marginados al desarrollo nacional, promover la movilización de la población entre distintas regiones de la república, con el objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades del desarrollo regional. Estos son algunos de los principales lineamientos.

Parte de estos puntos estaban ya considerados en la Ley General de Población de 1947, pero el cambio fundamental, se refiere a regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, con lo cual se pretende una reducción del crecimiento demográfico mediante programas de servicios médicos en planificación familiar, de educación y de comunicación.

La nueva Ley crea el Consejo Nacional de Población para nutrir su información con las aportaciones de las más diversas disciplinas, convergentes en la solución de los problemas que suscita el desarrollo. Mediante el auxilio de consultores técnicos, dicho Consejo tiene a su cargo la planeación demográfica del país, con el objeto de incorporar los principios de la política de población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental, y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos. A diferencia de las leyes anteriores, en que se establecían consejos de orden consultivo, en la nueva ley el Consejo Nacional de Población es una instancia del Ejecutivo, encargada de formular y llevar a cabo los programas y acciones, de acuerdo a los objetivos y estrategias que se establezcan.

Un aspecto sobresaliente en las responsabilidades del Consejo es la integración de la política de población a los programas de desarrollo, lo cual implica que esta política forme parte de la concepción general del desarrollo y se una activamente a la consecución de los grandes objetivos nacionales.

Inicialmente, el Consejo quedó integrado, en la mencionada Ley, por un representante

de la Secretaría de Gobernación, que sería el titular del ramo y que fungiría como Presidente del mismo, y un representante de cada una de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, y de la Presidencia, y uno del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Estos representantes, con excepción del presidente, deberán tener el cargo de Secretarios o Secretarios Generales, según fuera el caso, que ellos designaren. Por cada representante propietario se designaría un suplente que debería tener el mismo nivel administrativo que aquél, o el inmediato inferior.

Pero el Artículo 6o. de la multicitada Ley fue reformado en su primer párrafo, por el Artículo Quinto del Decreto de 30 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de 3 de enero de 1975, y después nuevamente en su primer párrafo por el Artículo Primero del Decreto de 9 de julio de 1990, publicado en el Diario Oficial el 17 del mismo mes y año, para quedar con el siguiente texto:

Cuando se tratare de asuntos de la competencia de otras dependencias u organismos del sector público, el Presidente del Consejo podría solicitar a sus titulares que acudieran a la sesión o sesiones correspondientes o nombraren a un representante que asistiera a dichas sesiones.

El Consejo podría contar con el auxilio de consultorías técnicas e integrar las unidades interdisciplinarias de asesoramiento que estime pertinentes, con especialistas en problemas de desarrollo y demografía. De este modo se asegura la mayor eficacia en el cumplimiento de las tareas encomendadas al Consejo.

Con la entrada en vigor de esta nueva ley a los treinta días naturales después de su publicación en el Periódico Oficial, se abrogó la de 1947 y sus reformas, derogándose, también, todas las demás disposiciones que se opusieran a ella y entre tanto se expidiera un nuevo Reglamento, se continuaría aplicando el Reglamento de la Ley General de Población de 27 de abril de 1962.

Por otra parte, el nuevo Reglamento de la Ley dice que para la aplicación de las disposiciones de la Ley y de él mismo, la Secretaría de Gobernación "se auxiliará, entre otros organismos, de las demás dependencias del Ejecutivo Federal, de los ejecutivos locales, de los ayuntamientos y de las autoridades judiciales".

De esta forma queda constituido el marco institucional dentro del esquema de organización administrativa del gobierno federal y se establece que el Ejecutivo Federal por conducto del Consejo Nacional de Población, formulará los programas técnicos de política demográfica del país, a fin de que las diferentes dependencias y entidades públicas incluyan en sus programas de desarrollo económico y social los servicios y recursos que se requieren para cumplir con dichos planes.

El Consejo, con base en las evaluaciones que se efectúen del estado que guarda el desarrollo nacional, propondrá las prioridades y objetivos de los planes y programas demográficos y jerarquizará los recursos e inversiones que se requieran. Asimismo, el Consejo mantendrá un proceso de evaluación de estrategias y de los resultados de sus planes, para adecuarlos a los cambios sociales y económicos del país.

Para el cumplimiento de sus fines, el Consejo cuenta con la Secretaría General, que tiene a su cargo las funciones que en el orden técnico y administrativo deba realizar el propio consejo y efectuar, ante las autoridades y organismos correspondientes, las gestiones necesarias para el cumplimiento de los acuerdos y fines que éste le encomiende.

La organización y funciones que en materia de población desarrolla la Secretaría General, están inscritas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La política de población también se ubica en la Ley de Planeación que entró en vigor en 1983, y que sustituye a la antigua Ley sobre Planeación General de la República de 1930.

Dicho consejo participó en los foros mundiales de Análisis sobre la Población, convocados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas; la Conferencia Nacional de Población, celebrada en 1974 en la ciudad de Bucarest, y la Conferencia Internacional de Población celebrada en la ciudad de México, en agosto de 1984.

También se promovió la organización de consejos estatales de población, para formular y coordinar los programas de acuerdo a las necesidades particulares estatales. Asimismo, se crearon consejos municipales, para establecer medidas locales; todo esto para lograr una unión entre los tres ámbitos para el bienestar de los habitantes de México.

La Ley General de Población fue reformada y adicionada en diversas fracciones del artículo 3o. por decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1974.

Dicha reforma tuvo por objeto consagrar la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, fortalecer la unidad familiar y promover la participación de ésta en las grandes tareas promotoras del progreso nacional consagradas en la reforma Constitucional propuesta por el Poder Ejecutivo Federal, en ese mismo año.

La iniciativa presidencial presentada al H Congreso de la Unión no sólo buscó regular conductas, sino además suscitar la creación de nuevos tipos de comportamiento de la población en relación con la mujer, para alentar la participación de ésta en la actual estructura del país y fomentar su talento y su actividad en la formación del futuro nacional.

La política poblacional buscó, entre otras metas, la estabilización del crecimiento demográfico mediante regulaciones racionales como medida para acelerar, no para sustituir, el desarrollo con libertad y con justicia y así promover el bienestar de las grandes mayorías.

Se consideró imperioso que la mujer participara con alta responsabilidad, pero también con libertad, en todos los procesos económicos y sociales. El objetivo de la reforma fue integrar a la mujer en los procesos económicos, educativos, culturales y sociales, materia reconocida en la Conferencia Mundial de Población, celebrada en Bucarest, en donde México expresó su política racional y humanista, respetuosa de la soberanía de cada nación en materia demográfica. De dicha Conferencia surgió el Plan Mundial de Acción, el cual estableció las bases para lograr esta urgente participación.

Por esta razón se adicionó a la Ley a efecto de consagrar, en forma clara y expresa, dentro de las tareas a cargo del Gobierno Federal la de promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, cultural y social. (fracción V del artículo 3o.)

Este fue una innovación muy oportuna por parte del Ejecutivo Federal, pues la Organización de las Naciones Unidas proclamó al año de 1975, como "Año Internacional de la Mujer".

Cabe mencionar que en ese mismo decreto, como natural consecuencia de la política demográfica que el Estado Mexicano desplegaba, con motivo de la nueva redacción al artículo 4o. Constitucional, se adicionó un segundo párrafo al artículo 162 del Código Civil.

El Código Civil de 1928, vigente desde 1932, se fundó en las reformas sociales y políticas introducidas por la Revolución Mexicana y constituyó, de este modo, un nuevo factor de modernización en las relaciones familiares. Este Código contuvo notables progresos en la equiparación de la capacidad jurídica del hombre y la mujer.

El artículo mencionado se refiere a las obligaciones de los cónyuges para contribuir a los fines del matrimonio, a efecto de reconocer que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable, e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos, con el objeto de fortalecer el desarrollo de la familia y, por lo que toca al matrimonio, para que este derecho no sea ejercitado de una manera individual e irrestricta sino de común acuerdo por los cónyuges para hacer más consistente la institución del matrimonio.

Es fundamental la reforma al artículo 164 del Código Civil, a través de la cual queda afianzada la igualdad entre el hombre y la mujer por lo que toca al sostenimiento del hogar, a la alimentación y a la educación de los hijos.

Así, el vínculo matrimonial, libremente contraído apareja, con elevado sentido de responsabilidad y solidaridad, obligaciones recíprocas y compartidas. Con ello se reconoce a la mujer, no solo plena capacidad jurídica, sino también amplia aptitud económica para corresponsabilizarse de la unidad familiar.

Un nuevo paso adelante se pretendió dar a la luz de las reformas propuestas. Las sociedades no son organizaciones estáticas, se caracterizan por su permanente y dialéctico dinamismo.

## **4. OTROS ORDENAMIENTOS**

### **4.1 LEY GENERAL DE SALUD Y EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD<sup>9</sup>**

La Ley General de Salud establece el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. Constitucional, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud; es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Lamentablemente en la Ley General de Salud de 1984 - que vendría a sustituir al Código Sanitario de 1973 que regía los programas de planeación familiar - se incluyó el término fundadamente objetado de planificación familiar. se rompió la homogeneidad terminológica resultando que en la legislación de la materia, ahora subsisten, indebidamente, ambos conceptos: planeación y planificación familiar. Este error, generado en el anteproyecto de ley que se hizo en la Secretaría del ramo necesita corrección.

El artículo 3o. fracción V, de la Ley en comento establece que la planificación familiar es materia de salubridad general, cuestión íntimamente relacionada con el crecimiento demográfico.

La Ley dispone que el Sistema Nacional de Salud tendrá como objetivo contribuir al desarrollo demográfico armónico del país; así como coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección. Sin embargo, creemos que las campañas (educativas, publicitarias, etc. ) de este sistema no son suficiente para lograr esa armonía y adecuación de la cultura.

Esta ley es importante para nuestro trabajo ya que incluye en los servicios básicos de salud a la planificación familiar, que influye considerablemente en el crecimiento demográfico. El capítulo VI, de la mencionada ley, establece de manera especial los Servicios de Planificación Familiar.

---

<sup>9</sup>Diario Oficial de 7 de febrero de 1984

Creemos que el propósito de la Ley General de Salud fue el de modernizar el texto y adecuarlo a las exigencias nacionales dentro de las cuales se encuentra el problema de la planeación demográfica, pero esto no debe quedarse en la modernización del texto sino transformarse en hechos.

Se crea el Sistema Nacional de Salud como elemento importante en el desarrollo demográfico; como un conjunto de mecanismos de coordinación tendiente a dar cumplimiento al nuevo derecho social; dentro del mismo se señala dentro de sus objetivos prioritarios se ubica favorecer al buen desarrollo demográfico; impulsar al desarrollo de la familia y la comunidad

Por los puntos anteriores es de particular interés el de ésta Ley en cuanto a la participación de la comunidad en el cuidado de la salud y los servicios de planificación familiar, entre los objetivos más destacados encontramos la atención materno infantil y de salud mental, que son tenidos como prioritarios dada su incidencia en el nivel de bienestar de los mexicanos. Como un conjunto de mecanismos de coordinación tendiente a dar cumplimiento al nuevo derecho social contempla la información para la salud y las reglas para integrar las estadísticas de salud de conformidad con las Leyes de Planeación y de Información Estadística y Geográfica. Dichas estadísticas se refieren fundamentalmente a natalidad, mortalidad, morbilidad e invalidez; a los factores demográficos, económicos, sociales y ambientales vinculados con la salud, y a los recursos físicos, humanos y financieros disponibles para la protección de la salud y a su utilización.

La Ley General de Salud señala que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de Salubridad General, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales a la planificación familiar, misma que enviste de carácter prioritario. Esto de alguna manera contribuye a que las acciones realizadas en los estados vayan mas acorde a su situación.

El artículo 67 de la citada ley resulta interesante pues establece dentro de las actividades de la planificación familiar la inclusión de información y orientación educativa

para los adolescentes y jóvenes; para la mujer y el hombre información sobre la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número mediante una correcta información anticonceptiva. Todo lo anterior como un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos, con pleno respeto a su dignidad.

El precepto anterior contiene todos los elementos necesarios para lograr el objetivo de la planificación familiar, sin embargo hace falta concretarlo con acciones bien dirigidas. No basta con que con que el contenido de este artículo sea de gran peso, esos son los puntos que hay que explotar.

Primero, la información debe extenderse de tal forma que llegue a las regiones que más lo requieren, como las rurales.

Segundo, la orientación educativa es un aspecto de magnitud con el que se avanzaría muchísimo, pues educar a adultos y a jóvenes contribuye a la adecuación de los patrones culturales que determinan costumbres adoptadas en tiempos anteriores cuando las necesidades eran distintas. Dejando atrás falsas creencias de que a mayor número de hijos más prosperidad familiar.

Cabe destacar como antecedente que en 1953 el Código Sanitario incluía la prohibición en lo que se refiere a la propaganda y venta de productos anticonceptivos la cual dejó de tener vigencia con el nuevo Código Sanitario de 1973, dejando subsistente la prohibición sobre la inducción de prácticas abortivas. Tal supresión abrió el camino a la acción desalentadora del incremento poblacional, al autorizar implícitamente la anticoncepción. Además, establecieron que las secretarías de Salubridad y Asistencia y de Educación Pública, coordinadamente debían realizar, entre otros programas, los referentes a la planificación familiar, atendiendo a principios científicos y éticos. Sin embargo no basta con permitir, es indispensable comunicarle al individuo porqué se deja atrás esa prohibición y actualmente es permisible.

Inculcar en la población en general a la planificación familiar como un servicio de

salud que contribuye fundamentalmente a mejorar las condiciones de bienestar de la población.

Anualmente se registran en el país aproximadamente 430 mil embarazos en adolescentes, los cuales además de constituir un grave riesgo para la salud, limitan seriamente las posibilidades de desarrollo de los jóvenes, por ello se enfatiza la información y orientación educativa dirigida a este núcleo de la población. Asimismo, se sanciona a quienes practiquen esterilización sin la voluntad de la persona o ejerzan presión para que ésta la admita con multa equivalente de 200 a 2,000 veces el salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trata.

Sin embargo, si se admitiera la esterilización con voluntad de la persona no llegaríamos a ninguna sanción, (que probablemente en algunos casos la esterilización haya sido de buena fe para evitar una concepción no planeada, no deseada, riesgosa, etc.) y en eso es precisamente en lo que creemos que se tiene que trabajar en crear conciencia de todos los aspectos que implica la concepción, el porque de la planificación, los anticonceptivos, la esterilización, etc.

#### **4.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL<sup>10</sup>**

En el artículo 27 se enuncian los asuntos que la Secretaría de Gobernación corresponde despachar entre los que encontramos en la fracción XXV "Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a la colonización, asentamientos humanos y turismo". Esta salvedad es porque esta canalizado en la secretarías de desarrollo social y turismo respectivamente.

La Secretaría de Gobernación tiene actualmente una gran responsabilidad encomendada para formular y conducir la política demográfica de México, debiendo encontrar el equilibrio y los medios para dar congruencia a la política. Este es un gran compromiso no sólo porque se le ordenan las disposiciones legales y reglamentarias, sino por nuestra preocupante realidad poblacional. México se sitúa dentro de los países de más alto índice de crecimiento natal.<sup>11</sup>

A la Secretaría de Desarrollo Social, según el artículo 32 fracción VI de la mencionada ley, le corresponde coordinar concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.

Estos programas especiales para la atención de los sectores sociales desprotegidos para elevar el nivel de vida de la población consideramos sería conveniente dirigirlos a la planeación del crecimiento demográfico, esta tarea consideramos sería menos compleja reduciendo el número de habitantes en el país.

La fracción IX del mismo artículo establece la atribución de: "proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las

<sup>10</sup>Diario Oficial de 29 de diciembre de 1974.

<sup>11</sup>Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. Vigésima Segunda Edición. México 1982. p. 186.

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda, así como coordinar las acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado."

El artículo 39 de la Ley en comento establece que corresponde a la Secretaría de Salud actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general.

Esto es muy importante pues las acciones dirigidas a disminuir la población deberán enmarcarse preservando la salud de todos los habitantes.

#### **4.3. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO<sup>12</sup>**

Esta ley tiene como objetivo coadyuvar a cumplir los objetivos de la política demográfica del país mediante los programas que se autoricen sobre medicina preventiva, relacionados con la planificación familiar.

ARTICULO 31.- La medicina preventiva, conforme a los programas que se autoricen sobre la materia, atenderá:

I. a IV. .-

V. Planificación Familiar:

#### **4.4. LEY DE PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES<sup>13</sup>**

Impulsar la investigación demográfica constituye un elemento esencial para la planeación del desarrollo nacional, y de que ésta es un factor necesario para instrumentar con éxito la política gubernamental, razón por la cual se sometió la iniciativa de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.<sup>14</sup>

Esta Ley determina que al Estado corresponde el otorgamiento de premios como reconocimiento público a determinados actos u obras valiosos o relevantes, en especial aquellos que representan contribuciones significativas a las tareas del desarrollo nacional.

En este contexto, es de trascendental importancia el conocimiento, cada vez más completo y científicamente fundamentado, de las características y tendencias que presentan los fenómenos demográficos en nuestro país, así como de sus causas e implicaciones en las esferas económica, política, social y cultural.

Los avances logrados en cuanto a la generación de conocimientos en décadas

---

<sup>12</sup>Diario Oficial de 27 de diciembre de 1983.

<sup>13</sup>Diario Oficial de 31 de diciembre de 1975.

<sup>14</sup>Iniciativa Presidencial Palacio Nacional, a 17 de septiembre de 1986.

pasadas fueron determinantes para la formulación e instrumentación actual política de población del gobierno de la República, cuyos principios y objetivos se hallan expresados en la Ley General de Población vigente, promulgada en el año de 1974, al indicar que su objeto principal es: "...regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".

A partir de este propósito fundamental, y de las directrices señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el Ejecutivo Federal otorgó la más alta prioridad a la programación demográfica dentro de la planeación del desarrollo. Se llevó a cabo un Programa Nacional de Población que comprende acciones en áreas tan importantes como la Planificación Familiar, la educación en población la integración de la mujer en el desarrollo, la distribución territorial de la población y la investigación sobre población y desarrollo. Estas acciones se llevan a cabo, en el ámbito de cada entidad federativa, a través de los Consejos Estatales y Municipales de Población, organismos instituidos por sus respectivos niveles de gobierno, que se coordinan con el Consejo Nacional de Población en el marco del federalismo consagrado en nuestra Constitución Política.

Es así que en materia demográfica confluyen los esfuerzos de todos los sectores para avanzar en la adecuación de las acciones a las necesidades regionales y locales. Especial interés reviste esta adecuación en el caso de la política de población, que no tiene otro objetivo que contribuir a la elevación de la calidad de vida de cada familia y cada individuo.

La instrumentación de esta política, esencialmente integral, nacionalista y humanista, requiere de un profundo conocimiento sobre los procesos demográficos en el vasto y complejo espacio de la Nación. Conocimiento que implica la generación de más y mejor información sociodemográfica, la elaboración de nuevos instrumentos de análisis, el desarrollo de marcos teóricos y metodológicos más adecuados a nuestra realidad, así como la realización de estudios en materia de población, que conjunten el esfuerzo de diversas disciplinas científicas.

El Gobierno de la República está impulsando decididamente estas actividades, indispensables para el progreso del conocimiento demográfico de nuestro país.

**ARTICULO 6.-** Se establecen los siguientes Premios, que se denominarán y tendrán carácter de nacionales:

**III. Bis de Demografía:**

El capítulo VII bis fue adicionado como: Premio Nacional de Demografía. En el se establece que el Premio Nacional de Demografía se otorgará como reconocimiento a profesionales de esta disciplina, por los ensayos e investigaciones que contribuyan al conocimiento y a la solución de los problemas demográficos de México, lo cual lo consideramos un acierto por la importancia que es tópico representa.

El premio se conferirá anualmente y se tramitará ante la Secretaría de Gobernación, por medio de un Consejo de Premiación.

Este premio será entregado por el Presidente de la República o la persona que él designe.

El Premio Nacional de Demografía 1994 se otorgó al C. Doctor Jorge Agustín Bustamante Fernández.

#### **4.5. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION.<sup>15</sup>**

Este reglamento tiene por objeto regular de acuerdo con la Ley General de Población, la aplicación de la política demográfica; la vinculación de ésta con la planeación del desarrollo nacional; la organización, atribuciones y funciones del Consejo Nacional de Población, y otras más dedicadas a cuestiones migratorias.

Establece que corresponde a la Secretaría de Gobernación la aplicación de las disposiciones de la citada ley y el reglamento, y que a su vez se auxiliará de las demás dependencias del Ejecutivo Federal, los ejecutivos locales, los ayuntamientos, las autoridades judiciales, los notarios públicos, corredores de comercio y, en cuanto a los actos en que tengan fe pública los contadores públicos; y las empresas, instituciones y organismos de los sectores público y privado en los casos y en la forma en que determine la ley o el reglamento en comento.

Es interesante para nuestro trabajo lo establecido en el segundo y el tercer capítulos del ordenamiento en cuestión. En el segundo se refiere a la política de población que se realizará por el Consejo Nacional de Población mediante los programas que sean necesarios. Además establece la forma en que la Secretaría de Gobernación celebrará acuerdos o bases de coordinación con los sectores social y privado. La siguiente parte de este capítulo instituye que la planificación familiar es el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y es el espaciamiento de sus hijos y a obtener la información y los servicios idóneos. Además establece que los programas de planificación familiar son indicativos.

Este reglamento indica que la planificación familiar no se identificará como control natal o sistemas que impliquen acciones apremiantes o coactivas para las personas e impidan el libre ejercicio del derecho de decisión establecido en la Constitución.

En nuestro particular punto de vista, el hecho de que no se considere a la

---

<sup>15</sup>Diario Oficial de 31 de agosto de 1982.

planificación familiar como un control natal no nos beneficia en nada, pues lo importante es resolver los problemas del crecimiento poblacional, no si la planificación es o no un medio de control natal. Lo trascendente es que la planificación ayude a cumplir con el objetivo de incidir en el volumen de la población.

Muy interesante lo establecido en el artículo 18, pues se refiere a la responsabilidad de las parejas e individuos en el ejercicio del derecho a planificar su familia, esta en tomar en cuenta las necesidades de sus hijos, vivos y futuros, y su solidaridad con los demás miembros de la comunidad, para dar lugar a un mayor bienestar individual y colectivo.

El reglamento prohíbe obligar a las personas a utilizar contra su voluntad métodos de regulación de su fecundidad. Entonces, sugerimos que con el fin de seguir respetando los derechos humanos y valores culturales de la población mexicana, se imparta una mayor educación e información sobre programas de planificación familiar para así, crear conciencia de que es indispensable por la situación actual, no sólo a nivel nacional sino mundial, que exista un control en la natalidad.

**CAPITULO III**

**EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN Y LA**  
**POLÍTICA DEMOGRÁFICA**

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

## CAPITULO III

### **EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN Y LA POLÍTICA DEMOGRÁFICA**

Este capítulo lo incluimos por considerar que la planeación integral del desarrollo es el instrumento necesario para que en forma sistemática, se definan objetivos, propósitos, metas, instrumentos, recursos y acciones, en el tiempo y en el espacio, para llevar a cabo la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo con la mayor posibilidad de alcanzar los objetivos nacionales del desarrollo económico y social.

La palabra planear literalmente esta definida como trazar el plan de una obra, imaginar. Organizar. Proyectar.

El término de planeación, en México, jurídicamente se constituye y regula de acuerdo a las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para dar sustento institucional a los objetivos y a los mecanismos de la planeación, el Lic. De la Madrid promovió su elevación al rango de norma constitucional. El actual artículo 26 de la Constitución Política cumple con este fin al disponer:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política social y cultural de la Nación."

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la

---

<sup>1</sup>Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. Miguel del Toro y Gisbert. Editorial Larousse. México, D.F. 1970.

formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Con la Ley de Planeación<sup>2</sup> que aprobó el Congreso de la Unión, se precisan las bases para la integración, funcionamiento y participación en el Sistema Nacional de Planeación, su alcance obligatorio para el sector público, indispensable para salir adelante de la crisis, así como la coordinación con los estados y la concertación con el sector social y el privado.

La Ley de Planeación, establece en su artículo 2o., que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución. Para ello se basará en diversos principios entre los cuales se encuentran: la igualdad de derechos; la atención de las necesidades básicas de la población; la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria (fr. III); y el respeto a las garantías de libertad y a los derechos sociales y políticos, entre los que ubicamos la libertad de procreación (fr. IV).

Asimismo, la Ley de Planeación establece que el Ejecutivo Federal, mediante el ejercicio de las atribuciones que la propia ley le confiere, inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas que se apliquen en materia de población en cuanto a su crecimiento y distribución. La coordinación en la ejecución del Plan y de los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios

---

<sup>2</sup>Diario Oficial 5 de enero de 1983.

respectivos.

En cuanto a la aprobación de los planes el artículo 32 establece:

"Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias."

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución del Plan y los programas podrá unirse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los Estados, a través de los convenios respectivos."

La mencionada Ley marca la necesidad de integrar programas operativos anuales y sectoriales de mediano plazo. En los primeros se encontrarán las cifras precisas, los compromisos numéricos y las adecuaciones que las circunstancias exigen, que hoy las condiciones impiden considerar con certeza en el mediano plazo. El compromiso del Estado reside en establecer la dirección del cambio y la intensidad del mismo, y precisar las líneas principales de acción que se plantean para cada sector, tanto en los sociales como en los productivos.

El Plan determina así la necesaria congruencia y el marco indispensable que servirá a los diferentes programas sectoriales e intersectoriales. La estrategia y las acciones propuestas recogen los planteamientos de los Foros de Consulta Popular iniciados durante cada administración, cuyo antecedente son los Foros de Consulta llevados a cabo en la

campana presidencial.

Como lo establece la Ley, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se obligan a sujetar sus acciones a los objetivos, estrategia y lineamientos que establece el Plan.

El Plan será llevado a cabo por el Poder Ejecutivo con la activa participación de la comunidad. En nuestra opinión con relación a la política demográfica este es uno de los puntos más importantes.

En este contexto, la política demográfica nacional en el periodo de 1976-1982 planteó objetivos y metas dentro del Plan Global de Desarrollo, a fin de que las diferentes dependencias y entidades públicas incluyeran en sus programas de desarrollo económico y social, los servicios y recursos que requieran para cumplir con aquellos planes.

Estamos de acuerdo con Hermann Heller, <sup>3</sup> que apunta que la densidad de la población es uno de los factores que pueden crear la posibilidad de un mayor despliegue de poder y también ser causa de debilidad política.

Las funciones que conciernen al Consejo Nacional de Población, como instrumento para una acción del Estado en materia de población, son amplias y, a la vez, precisas. La política de población, en el país, no se da de manera aislada o con propósitos contenidos en el marco puramente demográfico. Se pretendió que esta política se encuadre en un vasto programa de desarrollo económico y social que busque modificar constantemente las relaciones sociales, culturales y económicas para mejorar las instituciones; preservar y transformar, para el bien de los mexicanos un elevado nivel de vida. Se desprende así una concepción de la política demográfica ajena a cualquier método compulsivo, fundándose, tanto en una plena solidaridad social, como en una absoluta libertad de los hombres y las mujeres que forman nuestra sociedad.

La política de población no ha sido un sustituto del desarrollo integral de la nación: por el contrario, se procuró como un medio más para impulsar este desarrollo, contribuyendo

---

<sup>3</sup>Heller, Hermann. "Teoría del Estado". Fondo de Cultura Económica. México. 1992. p. 162

así al desenvolvimiento cabal del país y a la difusión nacional del bienestar. La tarea implicaba poder reconocer tanto los procesos sociales históricos, como los fenómenos socioeconómicos nuevos que son, en gran parte, los que han condicionado la dinámica de la población de México. La política demográfica que se presentó, integró dos objetivos fundamentales:

- 1.- Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en la fecundidad y, con ello, disminuir el crecimiento de la población.
- 2.- Racionalizar la distribución de los movimientos migratorios para lograr un poblamiento acorde con un desarrollo regional más equilibrado.

Como lo mencionamos anteriormente, el primer objetivo se fundamenta en que, si bien se reconoce que en décadas pasadas el desarrollo de México requirió de una mayor dimensión demográfica, llegando su ritmo de crecimiento a niveles de 3.5% anual durante el decenio de los sesenta, se requirió, desde 1980, atenuar el crecimiento demográfico para adecuarlo a las perspectivas reales del desarrollo del país.

Se consideró como modalidad para conformar la política demográfica de México, siguiendo los lineamientos del esquema de la planeación integral del país, el establecimiento de metas demográficas cuantitativas en el tiempo y en el espacio, tanto en lo relacionado al crecimiento natural de la población, resultado de las diferencias entre la mortalidad y la natalidad, como del crecimiento social, definido por los movimientos migratorios internos.

Dentro del contexto demográfico tenemos que gran parte de los factores que determinan los problemas y las presiones demográficas tuvieron su origen en la estrategia de desarrollo puesta en práctica por el Estado Mexicano desde hace aproximadamente cinco décadas. Durante este período tuvo lugar un intenso cambio demográfico, (como resultado de las transformaciones económicas y sociales), que se ha dado en llamar "explosión demográfica". Este fenómeno se manifestó, en forma cuantitativa, por aumentos rápidos de la población nacional. La población se duplicó, primero, en periodos de cuarenta años y,

después en períodos de veinte.

De las tres variables demográficas natalidad, mortalidad y migración, las dos primeras, que rigen el crecimiento natural, influyeron en el perfil demográfico del país, uno de cuyos rasgos distintivos es la elevación de la tasa de crecimiento. Del 1.6% en 1930 pasó al 3.5% en 1970. En el mismo período la mortalidad cambió de 26 a 8 defunciones por cada mil habitantes, siendo la primera manifestación causal que, al anteceder al descenso de la natalidad, imprimió una nueva fisonomía al crecimiento poblacional.

Esta disminución de la mortalidad se dio con mayor intensidad gracias a los programas de salud, la innovación técnica para atacar las enfermedades, la disponibilidad de nuevos bienes y servicios para el mejor desarrollo físico del individuo, el mejoramiento de las condiciones de salud de la comunidad y de la vivienda y otras más, sin embargo, la mortalidad no se redujo en los estratos sociales que, por su situación socioeconómica, no podían acceder a mejores dietas alimenticias, servicios médicos y medidas preventivas.

Las transformaciones económicas y los cambios estructurales ocurridos en el país no ejercieron sobre la natalidad la misma influencia que tuvieron sobre la mortalidad. Tales cambios, al no modificar las normas, valores y actitudes que favorecían la presencia de familias numerosas, dejaron prácticamente inalteradas las pautas reproductivas. En consecuencia, la existencia de pequeños diferenciales sociales según la clase social, nivel educativo e ingreso, pasó desapercibida frente al peso que tenía el homogéneo comportamiento de las mayorías.

Aunque los esperados descensos por los efectos del desarrollo socioeconómico no se lograron, sí se debe hacer notar que en los grupos jóvenes se observó una tendencia de adopción de un nuevo patrón de fecundidad. Sin embargo, en las edades adultas, especialmente entre los 25 y los 40 años, se continuaron observando comportamientos reproductivos altos, lo que se debió, en parte, a los aumentos en la esperanza de vida de las parejas.

La evidencia indica que en los estratos de mayor bienestar la fecundidad es menor.

En 1976 las mujeres sin estudios tuvieron un promedio de 6 hijos y las que habían cursado preparatoria y más un promedio de 1.3 hijos. Igualmente, hay una relación entre menor fecundidad y mayor ingreso familiar, pues el conocimiento y uso de anticonceptivos ocurre en las zonas urbanas de ingresos medios y altos. Es en este sector donde tuvo resultados la planificación familiar, por lo cual la natalidad disminuyó en esos grupos de población.

Si la sociedad mexicana fuera más homogénea en sus niveles de bienestar social, ocurriría mayor acercamiento entre las tasas de fecundidad y las de mortalidad, y el cambio se manifestaría de manera más uniforme en la comunidad, la familia y el individuo. La políticas de población y los programas de planificación familiar consideraron estos problemas, tomando en cuenta el firme respeto del Gobierno al derecho de las parejas para decidir con plena libertad sobre el número de hijos y su espaciamiento.

En resumen, en el período de 1940 a 1970, los hechos demográficos más relevantes fueron: la reducción de la mortalidad, la estabilidad de la natalidad a niveles altos y la orientación de la migración interna hacia centros metropolitanos.

El comportamiento combinado de estas variables trajo como consecuencia la elevación de la tasa de crecimiento natural, el rejuvenecimiento y la concentración de la población en las áreas metropolitanas y, finalmente, la reducción del plazo que requiere la población para duplicarse.

En la nueva etapa demográfica las modificaciones empezaron a manifestarse en el comportamiento de la natalidad, al final de los sesenta y principios de los setenta, los antecedentes que fundamentan la apreciación de que el país inició esa nueva fase demográfica. El cambio de dirección de la trayectoria, que se observa a partir de 1970, se apoya en las estimaciones derivadas de las Encuestas de Fecundidad<sup>4</sup>(1976) y Prevalencia (1978)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup>Encuesta Mexicana de Fecundidad. Dirección General de Estadísticas. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1976-1977.

<sup>5</sup>Encuesta de Prevalencia en el Uso de Métodos Anticonceptivos. Coordinación Nacional de Planificación Familiar, 1978.

## 1. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982

Este Plan era el documento al que deben sujetarse los programas realizados por de la Administración Pública Federal. Dicho Plan se realizó en base a un diagnóstico de la situación que se vivía, se precisaron objetivos nacionales del desarrollo y se establecieron políticas.

En este Plan se apuntó: "La combinación de una mortalidad en rápido descenso con una fecundidad alta y estabilizada se tradujo en una de las tasas de crecimiento de la población más altas del mundo (de 1.4% en la década de los veinte pasó a 1.7% en los años 30, 2.8% en los 40, 3.1% en los 50 y 3.5% en los sesenta, tasa muy superior al promedio de América Latina, que era de 2.9%). Este rápido crecimiento demográfico generó una estructura por edades con una elevada tasa de dependencia, tanto para la familia como para la economía; es decir, cada adulto tiene que satisfacer un mayor nivel de necesidades familiares y la sociedad tiene que asignar una cantidad cada vez mayor de recursos para satisfacer los servicios públicos indispensables y los mínimos de bienestar en educación, salud, vivienda y nutrición."<sup>6</sup>

De esta manera, el continuo incremento de la población presionó fuertemente sobre los recursos disponibles e hizo surgir nuevos obstáculos al logro de mínimos de bienestar para toda la población, lo que originó una aceleración de la migración hacia las grandes ciudades o hacia el exterior como mecanismo compensatorio de la desigualdad y de las carencias e incrementos en los rezagos sociales acumulados.

Dicho Plan mencionó también que en 1979, el empleo creció por arriba del incremento de la población, alcanzando, aproximadamente, una tasa del 4%, lo que permitió iniciar el proceso de reducción de la tasa de desempleo abierto y del subempleo.<sup>7</sup>

La política demográfica se orientó a reducir la tasa de crecimiento de la población y a modificar la distribución geográfica de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

<sup>6</sup>Plan Global de Desarrollo 1980-1982. José López Portillo. p. 187, 188.

<sup>7</sup>Ibidem. p. 182.

Las medidas instrumentadas, como el programa de planificación familiar, fueron reforzadas por las políticas de industria, de empleo, de educación y de desarrollo urbano.

Una de las políticas básicas para integrar la estrategia fue inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción del crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial, mediante el avance en la aplicación de la política poblacional y de asentamientos humanos ya trazada, y el apoyo a la planificación familiar, buscando alcanzar además una distribución territorial más racional de la población y una menor migración rural-urbana, por medio de un mayor bienestar campesino.

Mediante los planes realizados se pretendía llegar a 1982 al 2.5% anual como meta de reducción del crecimiento poblacional. Así, el consumo per cápita crecería alrededor del 4.5% anual durante los siguientes tres años. De mantenerse esa tendencia, significaría que en los próximos 15 años se duplicaría el consumo promedio por persona, lo cual se compara favorablemente con lo ocurrido en los últimos 30 años, en los que sólo creció un 50%.

Un crecimiento demográfico adecuado coadyuvaría en forma definitiva, al logro de la estrategia global, ya que altas y permanentes tasas de natalidad dificultarían aún más el logro del objetivo central.

Al configurar la nueva sociedad, la Revolución Mexicana impulsó el crecimiento económico y el cambio social. El tamaño de la población en la actualidad es una expresión clara del avance histórico que significó la Revolución. Sus logros económicos y sociales, traducidos en mejoras de la esperanza de vida y en las condiciones sanitarias y culturales de gran parte de la población, permitieron el gran incremento demográfico de los decenios recientes.

Sin embargo, el mismo crecimiento demográfico ha multiplicado las demandas de trabajo, nutricionales, educativas, sanitarias y de servicios urbanos.

La política demográfica partió de las transformaciones socioeconómicas ocurridas en el país que influyeron en los niveles y tendencias de los fenómenos demográficos, los que a su vez han repercutido en el proceso de desarrollo nacional.

Como reiteradamente lo hemos mencionado la dinámica de la población es producto de una natalidad que se mantuvo constante y elevada hasta finales de la década pasada, una mortalidad en continuo descenso y un intenso proceso de migración desde las localidades rurales a las urbanas. Los descensos en la mortalidad son el resultado de la acción de los programas de salud y seguridad social, servicios a la vivienda, el avance en tecnología médica, la educación y la mejoría en la dieta alimenticia. A su vez, el comportamiento de la natalidad, 44 nacimientos al millar, no se habría modificado significativamente hasta 1970, pero se inició un cambio hacia su reducción. El efecto combinado de ambos factores confirió fuerza y dinamismo al crecimiento demográfico y rejuveneció la estructura de la población. La combinación de una mortalidad en rápido descenso con altas tasas de fecundidad, hizo que el crecimiento de la población pasara de una tasa de 1.4% en los años veinte a 1.7% en los treinta, 2.6% en los cuarenta, 3.1% en los cincuenta y 3.5% en los sesenta.

Este nivel de crecimiento ha tenido consecuencias directas en las demandas de empleo, inversión y gasto social, que distinguen y presionan a la sociedad mexicana, a diferencia de países desarrollados con población ya estabilizada o en proceso de desarrollo, pero con menores demandas poblacionales. El gasto social requerido en México era cuantioso, ya que era un instrumento básico para hacer valer los derechos de los habitantes del país a una vida digna y productiva. En la evolución demográfica de diferentes países se han observado etapas que marcan su dinámica, de tal forma que la tasa de crecimiento natural tiende a bajar como resultado del desarrollo económico. México entraba en una etapa de transición con esas características.

Los programas de planificación familiar y educativa incidieron en la tasa de crecimiento de la natalidad. Para 1978 ésta se estimó en 38 nacimientos por mil habitantes, con una tasa de crecimiento demográfico de 3%, y la tasa de crecimiento estimado por el Consejo Nacional de Población, para 1979, fue de 2.9%.

Las metas de crecimiento demográfico se ubicaron en el contexto de la programación

de salud, educación, vivienda, empleo, asentamientos humanos y las metas de producción sectorial.

Las acciones de esta política se orientaron tanto a incidir en los patrones y tasas de crecimiento de la población, como a lograr su distribución más racional en el territorio nacional, poniendo especial énfasis en la modificación de las pautas migratorias y avanzando así hacia una dimensión regional de la política demográfica.

Las metas planteadas consistieron en reducir el crecimiento de la población a 2.5% en 1982 y a 1% en el año 2000; incidir en las causas estructurales que provocan los flujos migratorios y reorientar dichos flujos a regiones que cuenten con capacidad económica e infraestructura social para absorberlos, de acuerdo a los lineamientos de los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano y de Desarrollo Industrial.

La política demográfica se llevó a cabo mediante dos tipos de instrumentos, adecuados a los objetivos que perseguían. Por una parte, se utilizan ampliamente aquellos que inciden directamente en la reducción de la fecundidad, tales como la planificación familiar, educación sexual, comunicación e información, dentro de los marcos de libertad que garantiza el proyecto nacional. Por otra parte, la política se apoyó en medidas indirectas de orden económico y social, que influyeron en el desarrollo regional de los asentamientos humanos; entre otras, labores sanitarias, educativas, habitacionales, nutricionales; industriales, comerciales y agropecuarias.

Una de las metas propuestas para la política de salud y seguridad social en el periodo de 1980-1982 fue extender los servicios de planificación familiar a toda la población que lo demandara.

### **3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988**

Miguel de la Madrid Hurtado durante su gestión elaboró por mandato establecido en la Constitución y cumpliendo con la responsabilidad del Ejecutivo de la Unión el Plan Nacional de Desarrollo.

Sus objetivos están determinados por los fines del Proyecto Nacional que define la Constitución, habrán de orientar las acciones de gobierno y constituyen la respuesta a las aspiraciones y demandas de la sociedad.

Miguel de la Madrid apuntó en dicho plan que:

"Más que atender al aspecto cuantitativo, la política demográfica debe orientarse a la calidad de vida de la población, sin perder de vista que su aplicación debe ajustarse a las garantías individuales que define la Constitución."<sup>8</sup>

El programa define objetivos, doctrina, políticas y acciones en la estrategia de desarrollo nacional, para que, de acuerdo a las condiciones internas e internacionales, se establezcan las previsiones a corto, mediano y largo plazos.

En el discurso que rindió el Lic. De la Madrid al poner en marcha el Plan Nacional de Desarrollo, el 2 de febrero de 1983, ante diversos sectores de la sociedad mencionó que nuestro país no podía estar ajeno al fenómeno mundial, que teníamos un rumbo y estábamos afinando la dirección. Partiendo de que somos una sociedad crecientemente preparada madura y responsable.

Sin embargo, la dimensión de los problemas económicos y la dinámica de la realidad nos obligan a reforzar nuestra capacidad para hacer más racional el uso de nuestros recursos, a precisar orientaciones concretas e ir modulando, en lo interno, los impactos del contexto internacional. Y lo que es fundamental: a lograr la reordenación de nuestra economía, con participación democrática y dentro del Estado de Derecho.

La planeación no puede dar, ni ofrecer seguridad completa frente al porvenir; pero sirven como instrumentos para enfrentarlo. México atravesaba por tiempos difíciles e

---

<sup>8</sup>Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988. Miguel de la Madrid Hurtado. p. 66

inciertos y requería, con mayor razón, de la previsión y de la organización de los esfuerzos.

Adecuadamente conducida la planeación se planteaba como un nuevo mecanismo para fortalecer las prácticas de nuestro sistema de vida. Mecanismos permanentes para el ejercicio de la participación en la tarea de perfilar la estrategia de desarrollo y sería un paso fundamental en el camino de la democratización integral de la sociedad. A través de este instrumento incorporaríamos la vitalidad, el talento y la creatividad de los mexicanos a la planeación de las tareas nacionales.

La propia campaña, desde su arranque, constituyó un ejercicio de consulta popular en los distintos ámbitos de la nación.

El arranque del Plan Nacional de Desarrollo inició con 18 foros de consulta popular, que permitió recoger los puntos de vista de los sectores en un esfuerzo de consulta sistemática y ordenada sin precedentes.

En este Plan Nacional de Desarrollo, en el rubro dedicado al sector Salud, se apunta el propósito de contribuir, con respeto íntegro a la voluntad de la pareja, a un crecimiento demográfico concordante con el desarrollo económico y social del país.

### 3.1. PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN 1984-1988

El Programa Nacional de Población de 1984-1988 expone las perspectivas del crecimiento demográfico.

El crecimiento demográfico por el que atravesaba el país estaba en descenso, como lo demuestran las encuestas nacionales demográficas, levantada por el Consejo Nacional de Población en 1982, del Censo General de Población de 1980 y de las Estadísticas Vitales. En 1981, la tasa de natalidad se situaba entre 32 y 32.5 nacimientos por mil habitantes, lo que significa que la tasa de crecimiento descendió de 3.5% anual en 1970 a una cifra de 2.5%. Para 1982 y 1983 se estimaban tasas anuales de 2.3% y 2.3%, respectivamente.

Como punto de referencia para ubicar la disminución del crecimiento poblacional, es útil tener en cuenta la proyección "constante" de la población, suponiendo un crecimiento anual de 2.5%, y la proyección "programática", basada en las metas propuestas (1.9% en 1988 y 1.0% en el año 2000). En el primer caso, la población alcanza cifras de 85 y 111 millones en el año de 1988 y el año 2000, respectivamente, contra 83 y 100 millones de habitantes en el caso de cumplirse las metas programáticas.<sup>9</sup>

Además de la proyección constante y la programática se estimó una alternativa, suponiendo que para el año 2000 se alcance una tasa alrededor de 2.0%. En este caso, se llega a un monto de población de 106 millones de personas para ese año.

En el caso de la proyección programática, el efecto de la reducción de la tasa de natalidad sobre la estructura por edades se dividió, en este programa, en tres etapas: a corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo (menos de 5 años) se programó una leve disminución en el volumen de población de las edades menores de 5 años, al pasar de 11.3 millones en 1983, a 10.5 en 1986, alcanzando un tamaño de casi 9.2 millones en el año 2000.

Es importante destacar que, si la infraestructura actual de salud y educación

---

<sup>9</sup>Ibidem. p. 66.

satisficiera las demandas de servicios de salud materno infantil, de educación preescolar, guarderías, etcétera; la misma sería suficiente para atender a la población que habría en las próximas tres décadas.

En el mediano plazo, la población de niños en edades de 5 a 14 años, que debe ser considerada para la educación básica, registra un volumen de 20.9 millones en 1983 y estimaron una cifra de 21.9 millones en 1988. Suponiendo que en estos años pudiera cubrirse la demanda de educación primaria, las instalaciones que se tengan serían insuficientes para atenderla en los próximos 20 o 30 años.

Por otra parte, el efecto de la reducción de la natalidad en el empleo se presentaba sólo en las etapas de mediano y largo plazo, ya que aquellas personas que ingresarían al mercado de trabajo los próximos 10 a 15 años ya nacieron. La población de edades activas (15 a 64 años) pasará de 40 millones en 1983 a 48 en 1988 y a 67 en el año 2000. Con el consiguiente aumento en la demanda de empleo, es importante subrayar que de crecer la población según la proyección programática, el índice de dependencia, que en la actualidad es de una persona en edad activa por una en edad inactiva, se transformará en una relación de dos a uno, respectivamente. Esta situación sería favorable para la generación y distribución del ingreso, aunque falta considerar el grado en que la población participa en las actividades productivas, pues dicho índice sólo toma en cuenta la estructura por edades."

Por último se estimaba que el volumen y la proporción de personas mayores de 65 años seguiría incrementándose, por lo que se demandarían más servicios en lo que se refiere a la asistencia y seguridad social para este grupo de la población.

El Programa Nacional de Población 1984-1988 integró más acciones a través de las cuales se instrumentó la política de población. Estas correspondieron tanto a la Secretarías de Estado, miembros del Consejo Nacional de Población y a otras dependencias del Ejecutivo Federal, como a los ámbitos de coordinación con los Gobiernos Estatales y de concertación con los sectores social y privado.

Fue un programa globalizador y de carácter normativo, ya que de él surgen y en él convergen, los programas del Ejecutivo Federal que incidieron sobre los aspectos demográficos. Esta es su característica distintiva. Los programas operativos fueron elaborados y puestos en práctica por cada dependencia del Ejecutivo que realiza actividades relacionadas con población. En ese nivel se asignó también, la presupuestación correspondiente, la normatividad y la coordinación, sin embargo, se realizaron en el seno del Consejo Nacional de Población.

El Programa Nacional de Población se enmarcó en el Plan Nacional de Desarrollo y constituyó la expresión programática de los lineamientos que éste señaló en materia de población. La integración del Programa se hizo de acuerdo con los lineamientos generales del Guión Básico de los Programas de Mediano Plazo para la Programación Económica y Social, propuesto por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La política de población del Gobierno Mexicano consistió en un conjunto integrado de principios, objetivos, metas y estrategias que sirvieron de sustento a las acciones programáticas que afectaban a la población, principalmente en lo que respecta a su tamaño, estructura, dinámica y distribución territorial.

La política de población concebida de esta manera, no podía darse en un vacío sociopolítico; no podía basarse sólo en las relaciones entre la población y los recursos, o entre el crecimiento económico y el demográfico. Por el contrario, la política de población formaba parte del proyecto de nación y del modelo de desarrollo en que expresaban la integración de la sociedad nacional y su constante transformación.

En repetidas ocasiones, el Gobierno Mexicano había manifestado un rechazo categórico a los planteamientos que redujeran la política de población al control del crecimiento demográfico. También había enfatizado el contenido cualitativo, social y humanista, que debe dar fundamento a dicha política.

Los principios de la política de población mexicana se encuentran, básicamente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y han sido enriquecidos a través de

la continua interacción entre el Estado y la sociedad civil. Dichos principios pueden agruparse en tres rubros principales:

**A. Contenido esencialmente humanista**

Dentro de la naturaleza misma del proyecto nacional se encuentra el principio de que el ser humano constituye el centro del proceso de desarrollo, siendo el sujeto de la actividad social, económica y política, así como el único destinatario del propio desarrollo.

Por tal razón, esta política sólo tiene sentido si contribuye a elevar la calidad de la vida para los seres humanos que forman la propia población, ampliando la realización afectiva de los derechos sociales e individuales postulados en la Constitución; el derecho a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la salud, a la información, etc.

El Presidente de la República, Miguel de la Madrid, señaló que las políticas de regulación cuantitativa de la población, "solamente se justifican en la medida en que se traducen en mejoras cualitativas de la población en todos sus estratos de edades, no solamente en los nuevos seres humanos que están naciendo, sino en los ya existentes". Esta preponderancia de lo cualitativo sobre lo cuantitativo constituye uno de los principios básicos de la política de población del gobierno mexicano.<sup>10</sup>

Lo anterior, no niega, en modo alguno, la importancia de los aspectos cuantitativos de la población y de su relación con variables económicas y sociales. Más bien, a partir de reconocer la compleja interacción dinámica demográfica y el proceso de desarrollo, se plantea que la finalidad última de la política de población es de naturaleza cualitativa: elevar la calidad de la vida de los seres humanos.

**B. Respeto pleno a la libertad de los individuos y las familias**

Este punto forma parte de la misma concepción humanista, pero debe ser destacado por su particular importancia. Con base en las garantías individuales consagradas en la Constitución, la política de población mexicana parte de un completo respeto a la libertad y a la conciencia de las personas sobre sus decisiones relacionadas con fenómenos

---

<sup>10</sup>Ibidem. p. 66.

demográficos fundamentales, tales como la fecundidad y la migración.

Se busca desarrollar el concepto de la política demográfica como un derecho social que permita más amplios espacios de la libertad individual y, sobre todo, de libertad de la pareja.

La política de población no sólo respeta las libertades humanas básicas, sino que las amplia y las hace posibles en un ámbito mayor; el de las decisiones individuales y familiares sobre la reproducción social y biológica. Justamente, la posibilidad de una decisión consciente en este ámbito depende de la educación, la información y los medios puestos a disposición de las personas, con pleno respeto a la diversidad y los valores culturales de la población.

De este modo, el rechazo a las concepciones malthusianas sobre el crecimiento demográfico se extienden también, y de modo contundente, al rechazo de todo tipo de medios coercitivos en materia de control demográfico. Mucho antes que en el instrumento específico e individual, la política de población de México pone el acento en el mejoramiento de las condiciones de vida y, sobre todo, en la educación, donde se generan cambios más profundos, duraderos y conscientemente decididos, en cuanto al comportamiento demográfico de los individuos y las familias.

#### C. Conciencia social y voluntad política sobre problemas de población.

En concordancia con los principios constitucionales básicos de soberanía nacional y rectoría del Estado, a quien corresponde, en el marco del derecho, dirigir y conducir el desarrollo de acuerdo con las operaciones y objetivos de la sociedad, la política de población mexicana ha sido formulada con base en una conciencia social de los problemas poblacionales.

Dicha conciencia se desarrolla por medio de la discusión en ámbitos sociales, académicos y políticos, la cual se ha llevado a cabo durante más de veinte años.

Al mismo tiempo, se ha conformado también una clara voluntad política, por parte del Estado, para dar respuesta a la problemática demográfica en el marco de la planeación del desarrollo.

En su campaña electoral Miguel de la Madrid expresó:

"La política demográfica es ya una demanda nacionalmente aceptada. Es indispensable que la sociedad mexicana, a través del Estado, tenga criterios para modular el crecimiento y para influir sobre la calidad de vida de la población, también con metas cuantitativas, y que tenga también una política deliberada de distribución territorial de nuestra población."<sup>11</sup>

Es así que se llegó a formular una política que, en un marco de libertad, integra la población y el desarrollo. Cada uno de estos términos condiciona e influye al otro, por lo cual, más que una política demográfica aislada y autónoma, debe pensarse en un criterio demográfico de la política de desarrollo. En este concepto se recuperan los principios que han sido planteados: del ser humano como sujeto y beneficiario del proceso de desarrollo; la mejoría cualitativa de la población como finalidad última; la congruencia con los derechos sociales e individuales señalados por la Constitución y el fortalecimiento de la rectoría del Estado y la soberanía nacional.

Estos principios se encuentran plasmados en el marco legal que sirve de sustento a la política de población, donde destacan: el artículo 4o. Constitucional, la Ley General de Población y su reglamento.

La política de población fue uno de los componentes básicos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que cruzó los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos de éste y se integró dentro de los orientaciones políticas fundamentales del actual gobierno.

De este modo, la política de población fue producto de una decisión soberana que afirma la responsabilidad del Estado ante las modalidades de la evolución demográfica; las acciones que de ella se deriven deben comprender a la nación entera y a todos los sectores, como parte de los esfuerzos por lograr la democratización integral de la sociedad. Esta política deberá, también, contribuir a la consecución de una sociedad igualitaria y a la descentralización de la vida nacional, propiciando una participación más amplia y justa de los diferentes sectores, grupos y regiones en el desarrollo nacional.

Como los otros elementos de la planeación nacional para el periodo 1983-1988, la

---

<sup>11</sup>Recopilaciones del Partido Revolucionario Institucional. 1982

programación en materia de población se da en el contexto de la crisis económica más seria en la historia moderna del país: de ahí que sus lineamientos fueron congruentes con los objetivos nacionales: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo.

A su vez, la estrategia económica y social difícilmente se hubiera logrado si se desconoce la complejidad de los fenómenos poblacionales.

Por todo esto, la programación en materia de población no puede constituir sólo un capítulo más de la planeación nacional, sino que debe comprender acciones integradas en los aspectos económicos, sociales, sectoriales y regionales, acciones que serán normadas y coordinadas en el seno del Consejo. Solo en esta forma, como señala el Plan Nacional de Desarrollo, y anteriormente apuntamos, se incidirá en lo propiamente demográfico de los programas de desarrollo económico y social.

El documento se divide en ocho capítulos. En él se presentaron, inicialmente, un diagnóstico de la evolución demográfica del país, así como sus perspectivas futuras; los objetivos del Programa, así como su vinculación con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo; se incorporaron las líneas generales de estrategias del Programa en el marco de la política económica, social, sectorial y regional; las metas demográficas generales, así como los criterios básicos para la definición de metas más específicas; se expuso el contenido de los programas específicos del Programa Nacional de Población. Estos programas también tuvieron carácter normativo y de coordinación, comprendiendo acciones de diversas dependencias del Ejecutivo Federal. Tales acciones formaron parte de los programas operativos de dichas dependencias; se incluyeron los criterios y acciones de concertación con los sectores social y privado, en materia de política de población; se presentaron los criterios y acciones de coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales, sentando las bases de cooperación entre éstos y el Consejo Nacional de Población; además se incluyeron los lineamientos para contribuir a la consecución de los objetivos del Programa, a través del manejo de los instrumentos de política económica y

social general.

La metas en el Programa Nacional de Población se contemplaron en dos grandes tipos; las generales, relativas a los objetivos en materia de regulación de los fenómenos demográficos a nivel nacional; y las específicas, relacionadas con la expresión de dichos fenómenos a nivel regional y con las manifestaciones cuantitativas de la elevación del nivel de vida en diversos grupos de población.

Los criterios generales para la definición de las metas fueron, en primer lugar, la congruencia con los objetivos generales y específicos del Programa, de modo que las metas constituyeran la expresión cuantitativa de ellos, a nivel de las variables demográficas fundamentales y de otros indicadores socioeconómicos.

En segundo término incorporar la definición de las metas todos los elementos del diagnóstico socio-demográfico, a nivel nacional y regional, así como el análisis de las perspectivas futuras de su evolución.

Por último, pero en el mismo orden de importancia, se creyó necesario hacer congruente las metas de este Programa con aspectos fundamentales de la política de desarrollo, tales como las prioridades del desarrollo regional y de la política de inversión y gasto público.

De este modo, es necesario completar la información requerida y efectuar el análisis conjunto de estos aspectos, antes de establecer metas específicas. Por el momento, se presentan únicamente las metas generales, referidas a dinámica y distribución de la población fueron según este programa:

A. En materia de crecimiento natural de la población, a nivel nacional, la meta general fue alcanzar una tasa media anual de 1.9% en 1988, como una etapa intermedia para una tasa cercana al 1.0% en el año 2000, la cual se considera adecuada para el desarrollo económico y social futuro de el país.

Debe hacerse énfasis en que los esfuerzos para alcanzar esta meta deben procurar reducir las grandes diferencias sociales y regionales que presenta la población nacional, y a

las cuales se hizo referencia en el diagnóstico.

**B. En materia de crecimiento social y distribución.**

El Programa Nacional de Planificación Familiar tuvo como objetivo fundamental promover un cambio en los valores socio-culturales y en el comportamiento de la población con respecto a su reproducción, a través de información, educación, servicios en planificación familiar para el individuo y la pareja, de manera que puedan decidir el número y espaciamiento de sus hijos, mejorando con ello la salud materna e infantil y el bienestar de la familia.

En concordancia con los principios básicos de la política de población mexicana, en este programa se procuró el respeto y el ejercicio efectivo del derecho de toda persona a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos consagrado en la Norma Fundamental.

La finalidad y condición expresa, para todas las acciones institucionales en materia de planificación familiar, es contribuir al mejoramiento de la salud familiar, materna e infantil; de este modo, dichas acciones se supeditan al propósito fundamental de elevar la calidad de vida de los mexicanos.

Las acciones previstas se ajustaron a las disposiciones sobre planificación familiar contenidas en el Reglamento de la Ley General de Población y en la Ley General de Salud.

Este programa se enfoca a dar servicios de salud y educación, capacitación y comunicación social

Dentro de este programa fue importante la promoción del compromiso y la participación de la comunidad en la previsión y programación de servicios de planificación familiar, fundamentalmente en los núcleos agrarios del país y en zonas marginadas. Dichos servicios se adecuaron, en algunos casos a las necesidades, condiciones de vida y características sociales y culturales de los diferentes grupos de población.

#### **4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994**

En Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, ubica a la población como el recurso básico para el desarrollo. Apunta que a pesar de la reducción en la tasa de crecimiento de la población nacional, durante los últimos años, las perspectivas de su incremento en las próximas décadas indican un reto en términos de las ocupaciones productivas y los servicios que será necesario crear.

Marca como objetivo principal de la política de población: el impulsar la reducción de la tasa de crecimiento demográfico, alentando la disminución de la fecundidad, las relaciones interpersonales con los usuarios y los mecanismos que garantizan la continuidad y la variedad de los servicios adicionales que se proporcionan junto con la planificación familiar. Dos vertientes relacionadas entre sí destacan, con la más alta prioridad, entre las acciones a impulsar el descenso de la fecundidad; la que consideramos más importante es extender e intensificar la educación de las parejas en lo tocante a la planificación familiar, acompañadas de una suficiente, adecuada y accesible disponibilidad de servicios en esta materia.

También, se planteó estimular transformaciones estructurales que se vinculan con cambios en el comportamiento reproductivo de las parejas. Atendiendo a la evidencia de que, conforme se amplían e igualan las oportunidades de escolaridad y de empleo productivo entre los sexos, con el objeto de elevar el nivel de vida se lograría un impacto demográfico.

Se reiteró la libertad de planificar la familia como exclusiva de la pareja, y se puso énfasis en la tarea del gobierno y de la sociedad de fomentar la maternidad y paternidad responsables, y de crear condiciones para el desarrollo libre y provechoso de la familia.

A lo que nosotros añadiríamos el dejar que la pareja decidiera (sin incurrir en un acto delictivo en caso de decidirlo) si desea o no tener a un hijo aún después de la concepción, si creen que no pueden satisfacer lo señalado en el artículo 4o. de la constitución párrafo

**sexto.**

**Específicamente este Plan se fija como objetivos:**

- Continuar promoviendo el descenso de la fecundidad, a través del fortalecimiento y la permanente adecuación de acciones educativas en materia de población y de las relativas a la planificación familiar.
- Apoyar la participación consciente de la familia, principal agente de la política de población, en el cumplimiento de los objetivos de esta política; y
- Establecer los criterios y objetivos demográficos que normen el desarrollo regional y el de los centros urbanos, con el objeto tanto de promover la retención de la población en aquellas áreas que cuente con potencial de desarrollo, como de fomentar la consolidación de destinos alternos para los flujos migratorios que se dirigen hacia zonas de alta concentración demográfica.

#### **4.1. PROGRAMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR 1990 - 1994**

En el Plan Nacional de Desarrollo se establecieron dos objetivos centrales para la política de población nacional: el primero, relacionado con la reducción del crecimiento demográfico, impulsando la disminución de la fecundidad y de la mortalidad infantil y, el segundo, referido a propiciar una distribución de la población congruente con el aprovechamiento eficiente de los recursos territoriales, a través de moderar la migración y fortalecer el crecimiento de las ciudades medias.

Sin embargo, fue el espectacular descenso de las tasas de mortalidad, observando a partir de los años cuarenta, lo que realmente permitió alcanzar un crecimiento acelerado de la población, incremento que tiempo después empezó a preocupar a diversos sectores de la sociedad, lo que generó un cambio radical en la política de población mexicana; en 1973 se aprueba un nuevo código sanitario, en el que se deroga el artículo del código anterior que prohibía la propaganda y venta de anticonceptivos.

El 11 de diciembre de 1973 se promulga una nueva Ley General de Población, en la que se asienta, como objetivo central de la política de población, regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social. Todo esto lleva, entre otras cosas, a considerar la necesidad de realizar programas de planificación familiar a través de servicios educativos y de salud pública. Asimismo, destaca el hecho de que, en diciembre de 1974 se reformó el artículo 4o. Constitucional, el cual establece, entre otras cosas, que "... Toda persona tiene el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y esparcimiento de sus hijos" que con detalle hemos analizado en el Capítulo II de este trabajo.

Finalmente, se expide el Reglamento de la Ley General de Población el 17 de noviembre de 1976, en el que se ubica a los programas de planificación familiar en el contexto de las políticas de bienestar social, actuando fundamentalmente en los campos de

la salud, la educación, la protección de la familia y, en especial, de la madre y el niño. El cual quedo abrogado por el publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1992.

Las actividades en materia de planificación familiar por parte del estado dieron inicio desde 1973, pero cada institución prestaba servicios de manera aislada e independiente. En enero de 1977 se creó la Coordinación del mencionado Plan Nacional de Planificación Familiar, para vigorizar la unificación de las instituciones involucradas que llevaban a cabo acciones en este campo. A partir de 1982, de acuerdo con la nueva organización sectorial del Gobierno Federal, la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia se constituyó en el organismo responsable de la coordinación programática de las instituciones de salud por lo que, en materia de planificación familiar, cumple desde entonces con las funciones de la anterior coordinación.

En 1983, por acuerdo del Gabinete de Salud, se instala el Grupo Interinstitucional de Planificación Familiar y, como continuación de los esfuerzos realizados, se elaboró de manera concertada entre las instituciones integrantes del sector el Programa Interinstitucional de Planificación Familiar 1983-1988. Este documento constituyó el insumo fundamental para que el Consejo Nacional de Población formulará, en atención a los ordenamientos legales de población y de salud, el Programa Nacional de Planificación Familiar 1983-1988. En él se reafirman los objetivos generales del anterior Plan Nacional y se establecen metas anuales, con una disgregación por niveles institucional y rural-urbano. A través de una metodología que toma en cuenta la relación que existe entre los niveles de uso de métodos anticonceptivos y los niveles de fecundidad, se estableció una meta de cobertura para diciembre de 1988 de 57.9% de las mujeres de edad fértil unidas, es decir, 7.6 millones de usuarias, de manera que el programa coadyuara al logro de las metas demográficas. Es en este programa en donde, por primera ocasión, se consideró la participación del sector privado.

El actual Grupo Interinstitucional de Planificación Familiar se instaló el 28 de marzo

de 1989 por acuerdo del Gabinete de Bienestar Social. Está presidido por el Secretario de Salud e integrado por representantes de la propia Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), de la Secretaría de Marina (SM), de la Secretaría de la Defensa Nacional (SDN) y de Petróleos Mexicanos (PEMEX), y se cuenta con la participación de representantes de la Federación Mexicana de Asociaciones Privadas de Planificación Familiar (FEMAP), la Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (MEXFAM), el Centro de Orientación para Adolescentes (CORA) y el Consejo de Planificación Familiar para la Juventud (COPLAFAM).

El objetivo del Grupo Interinstitucional es efectuar el seguimiento de acuerdos que se tomen, tanto en el seno del Gabinete de Bienestar Social como en el Consejo Nacional de Población, así como fomentar la concertación de acciones entre las instituciones.

Una de las primeras labores de este grupo fue la elaboración de los planteamientos programáticos para la actual administración, plasmados en un documento que sirvió de base, junto con los lineamientos del Programa Nacional de Población, para la elaboración del presente documento.

Para fortalecer este programa, a partir del 18 de julio de 1990, fecha en la que se reformó la Ley General de Población, al pleno del Consejo Nacional de Población se incorporan la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Departamento del Distrito Federal, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con lo cual el alcance operativo del consejo y los mecanismos de coordinación se amplían substancialmente.

**CAPITULO IV**

**LA PLANEACIÓN FAMILIAR**

## CAPITULO IV

### LA PLANEACIÓN FAMILIAR

Habiendo establecido en el capítulo anterior los principios rectores de las actividades, las líneas generales y bases organizativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, consideramos imprescindible abordar el tema de la inconveniencia de emplear el término de la *Planificación Familiar*.

Nos parece que es usado de manera incorrecta y no esta acorde al artículo 4o. Constitucional.

Basamos nuestro argumento en la diferencia entre los conceptos planeación y planificación, en cuanto a su sentido y alcance. La palabra "planear" tiene una connotación incoactiva, en tanto que el término "planificar", en relación con los derechos humanos, podría resultar lesiva, pues implica con todas sus consecuencias el propósito de "ajustar a...".

Tal como lo señalamos anteriormente planear significa trazar el plan de una obra, proyectar, organizar. "Planear es ... concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlas con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Sáenz Arroyo, José. "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México". Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa. México 1981. p. 1.

Así pues, el Diccionario de Sociología<sup>2</sup> nos dice que la planificación tiene 4 fases entre las cuales esta la de control social, que es precisamente lo que se pretende evitar en el mencionado precepto constitucional.

En el vocablo en cuestión, el Diccionario Jurídico Mexicano<sup>3</sup> nos remite al intervencionismo estatal, razón de más para sostener que el término no es adecuado al texto de nuestra Carta Fundamental. A mayor abundamiento, éste alude al *dirigismo*, señalando dentro de los grados de injerencia estatal la actividad administrativa de coacción o policía.

El Código Sanitario de 1973 y la exposición de motivos de la Ley General de Población de 1974 plasmaron el concepto de planeación familiar no identificándolo con el control de la natalidad o con cualquier otro que implicara acciones apremiantes o coactivas. Actualmente, el término de planeación y planificación se usa indistintamente, debiendo continuar con el primero.

---

<sup>2</sup>Diccionario de Sociología. Editor Henry Pratt Fairchild. Fondo de Cultura Económica. México 1984.

<sup>3</sup>Diccionario jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, Sexta Edición, UNAM. México, 1993.

## 1. ANTECEDENTES Y ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 4º. CONSTITUCIONAL

El artículo 4o. se inscribe en el Título Primero del Código Fundamental, en el capítulo I que se refiere a las garantías individuales.

En virtud de las reformas publicadas en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1974, se creó este nuevo artículo, en el que se recogieron diversos temas cuya reglamentación a nivel constitucional se estimó necesaria. Tal es el caso del párrafo tercero que garantiza la libertad de procrear enmarcada en la categoría de los derechos individuales.

Lo anterior se debe a que uno de los problemas más agudos del México contemporáneo, que se comparte con otros países, es el alto crecimiento demográfico que surgió desde mediados de este siglo, ocasionado por el elevado número de nacimientos y el decrecimiento de las defunciones, debido esto último a los progresos médicos y programas de seguridad social.

El hombre y la mujer gozan de libertad para tener hijos, en el número que ellos decidan, pero se les impone la obligación de procrear con sentido de responsabilidad. Los hijos requieren educación, cuidados de toda índole, cariño, compañía; los padres están obligados a proporcionarles esas atenciones, a fin de formar hombres y mujeres sanos, fuertes, equilibrados y felices. Tarea no fácil. De aquí que la ley llame la atención sobre la responsabilidad que la pareja tiene cuando decida - y éste es el ámbito de su libertad - dar vida a un nuevo ser. La paternidad no debiera ser nunca un acto producto del azar, sino resultado de un deseo cuyas consecuencias estén dispuestos a enfrentar con entusiasmo, conscientes de la importancia que alcanza, para el hombre y la mujer y para el país, su actitud como padres.

Por eso se elevó a rango constitucional la obligación que los padres tienen de satisfacer las necesidades de los hijos y preservar su salud, física y síquica.

Corresponde al Estado, fundamentalmente, proporcionar los servicios informativos adecuados sobre cómo planear a la familia de acuerdo con sus propias ideas. Pero el Estado no interviene en las decisiones que hombres y mujeres adopten sobre la paternidad.

Este precepto, constituye un límite a la autoridad estatal, impide cualquier coacción a los particulares, por sutil que pueda ser, con relación al número de hijos y a la periodicidad en la descendencia. Es una protección contra cualquier medida que se pretenda imponer para afectar la dimensión de la familia, hecho que ha ocurrido en otras partes, donde la procreación está legalmente planificada.

Tal es el caso de la República Popular China, el cual es de sumo interés, por tratarse del país más poblado del mundo, y además el primer país en el mundo que estableció en su Constitución de 1982, la obligación familiar. En efecto, además de establecer el artículo 25, que:

"El Estado impulsa la planificación familiar para que el crecimiento demográfico concuerde con el plan de desarrollo socioeconómico."

El segundo párrafo del artículo 49 preceptúa que:

"Tanto el marido como la esposa tiene la obligación de practicar la planificación familiar."

El artículo 4o. Constitucional establece la igualdad jurídica del varón y la mujer y el derecho de toda persona a decidir, libre, responsable e informadamente, sobre el número y espaciamiento de sus hijos; con ello, México se convierte en el segundo país del mundo en consagrar, dentro de la Ley fundamental, el derecho a la planeación familiar. (Yugoslavia lo había hecho pocos meses antes, en el mismo año).

A partir de la instalación del Consejo Nacional de Población, en marzo de 1974, se inician las primeras acciones de la nueva política de población como la reforma a los artículos 4o., 5o., 3o. y 123 de la Constitución, para conformar el marco jurídico apropiado para la nueva política de población. Para nuestro tema es relevante sólo la reforma al artículo 4o. Constitucional.

De igual forma en la este artículo cuarto se consagra el derecho a la planeación familiar, pero como un derecho de carácter social porque contiene una obligación específica de información, toda vez que se indica que la decisión en materia reproductiva ha de ser libre, responsable e informada, de donde nace la correlativa obligación del gobierno de proporcionar datos y servicios apropiados.<sup>4</sup>

Por su trascendencia transcribimos el tercer párrafo del artículo 4o., que como mencionamos consagra la libertad de procrear.

*"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos."*

Como mencionamos anteriormente, este párrafo fue reformado en 1974, dejando atrás la política de incremento poblacional, implantando una nueva que proclama la libertad de procreación.

La iniciativa presidencial que propuso este párrafo junto con el que establece la igualdad jurídica entre el varón y la mujer (segundo párrafo del artículo en comento), citó como antecedentes diversos eventos internacionales organizados por Naciones Unidas.

En ella, se hizo referencia a la Declaración de Teherán, de 1968, evento en el que se consideró como un derecho humano fundamental, el de los cónyuges a decidir de manera libre y responsable el número y el momento del nacimiento de sus hijos, así como el derecho a una educación e información adecuadas.

Este artículo se debatió en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la oposición presentó un texto, según ellos con una mejor redacción, pero fue rechazado y se conservó, por decisión de la Comisión Dictaminadora, el texto de la iniciativa, porque

---

<sup>4</sup> Mora Bravo, Miguel. "El Derecho a la Planificación Familiar." Consejo Nacional de Población. México 1979. p. 253.

atendía a las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Población que se había realizado en Bucarest, en 1974.

Por su importancia como antecedente conceptual, conviene soslayar que una idea ya acabada del derecho a la planeación familiar, se encuentra en el párrafo sexto de la Declaración de los Jefes de Estado sobre Población y Bienestar, de diciembre de 1966, en que se manifestó:

"Creemos que la gran mayoría de los padres desean contar con los conocimientos y los medios para planear sus familias, y que la oportunidad de decidir el número y espaciamento de los hijos constituye un derecho humano fundamental."<sup>5</sup>

Si se tiene en cuenta que en esta declaración está implícita la idea de libertad procreacional, así como la de la necesaria información, en obvia relación con el criterio de responsabilidad y particularmente con la expresión "el número y espaciamento de los hijos", entonces bien podría tenerse a esta declaración como antecedente del párrafo en cuestión.

Atendiendo a la literalidad de la fórmula que se contiene en este párrafo, podría pensarse que tiene otro antecedente en el punto No. 3 de la Resolución XVIII de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, de Teherán, en 1968, sin embargo, dicha resolución se refería a los cónyuges, no a toda persona, como establece el texto constitucional.<sup>6</sup>

Dentro de los antecedentes de la Conferencia de Bucarest, encontramos la resolución XVII, en la cual se expresó que:

"Se recomienda que se dé a la pareja y al individuo entera libertad para escoger de un modo responsable el número y el espaciamento de sus hijos. Para ejercer ese derecho humano básico de poder escoger efectivamente, es necesario que los Estados respeten esas decisiones adoptando medidas apropiadas de asistencia o información".<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Declaración de los Jefes de Estado sobre Población y Bienestar, Diciembre 1966. p 56.

<sup>6</sup> Conferencia Internacional de Derechos Humanos. Teherán, Irán. 1968.

<sup>7</sup> Informe de la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, 1974. Bucarest, 19 a 30 de agosto 1974.

El Plan de Acción Mundial de Población puede ser otro antecedente del párrafo tercero del artículo 4o. Constitucional, por el carácter declaratorio y porque comprende más términos de los que se encuentran en el citado párrafo:

"Todas las parejas e individuos tienen el derecho humano fundamental de decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para ello..."<sup>8</sup>

A la luz de tales antecedentes, se explica el estilo que se tomó respecto al tercer párrafo del artículo 4o. Constitucional, que en rigor técnico podría haberse redactado de la siguiente forma:

"A nadie se podrá impedir que decida de manera libre, responsable e informada, sobre el número y espaciamiento de sus hijos".

Tal como lo menciona en su libro "El Derecho a la Planificación Familiar" Miguel Mora Bravo, los derechos individuales se han consignado en la parte dogmática de la Constitución, previamente para impedir al Estado el ejercicio irrestricto o ilimitado de su autoridad.<sup>9</sup>

Al respecto, el Maestro Ignacio Burgoa comenta en su obra "Las Garantías Individuales":

"Creemos por consiguiente, que al redactarse el segundo párrafo del artículo 4o. constitucional que comentamos, no se tomó en cuenta la implicación esencial de la garantía individual, por lo que indebidamente se incluyó tal párrafo en el título correspondiente de nuestra Ley Suprema. Si se hubiese advertido la naturaleza jurídica de las garantías del gobernado, el texto del multicitado artículo se habría concebido en los siguientes términos:

'No se podrá impedir a nadie el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos.

Esta redacción, en el supuesto no admitido de que los actos determinativos de dicho número y espaciamiento pudiesen ser materia legíslable, hubiese adecuado al menos

<sup>8</sup> Plan de Acción Mundial 1974. Organización de las Naciones Unidas p102

<sup>9</sup> Mora Bravo, Miguel. Op. Cit. p. 38 .

terminológicamente, el propósito de quienes alentaron el segundo párrafo del actual 4o. constitucional, dentro del contexto de las garantías individuales."<sup>10</sup>

Cabe mencionar que anteriormente este artículo no fue interpretado de manera adecuada por el citado constitucionalista mexicano, ya que en edición anterior al mismo libro señaló lo siguiente:

"La decisión que el hombre y la mujer tomen respecto del número y espaciamiento de los hijos que deseen tener, entraña una determinación sobre la realización o la abstención de actos meramente fisiológicos, aunque con proyección familiar y social".<sup>11</sup>

"Es absurdo que en la Ley Fundamental del país se establezca que el hombre y la mujer tienen libertad para copular o no copular cuando estimen conveniente. En puntual congruencia lógica, y conforme al propósito que animó la declaración que comentamos, la Constitución también debería prescribir la libertad para comer o vestir conforme a los deseos de los gobernados, lo que sería risible..."<sup>12</sup>

Coincidimos con la opinión de la Dra. Leticia Bonifaz en relación a la anterior interpretación del artículo cuarto, siendo ésta pobre y además inclinándose a actos meramente fisiológicos y no atendiendo a la verdadera trascendencia que este derecho, debidamente garantizado, podría tener para el ejercicio de la libre paternidad y la importancia social que tiene el control de la población dentro de márgenes de libertad.<sup>13</sup>

Razón por que la consideramos un acierto en la modificación realizada en la nueva edición de la obra del Dr. Ignacio Burgoa.

En cuanto al párrafo al que nos referimos, podemos entender por:

"**Toda persona tiene derecho a decidir...**"

**Cualquier individuo, independientemente de su sexo, condición, económica, religión, estado civil, etcétera**

<sup>10</sup>Burgoa Orihucla, Ignacio. "Garantías Individuales". Ed. Porrúa. México. 1992. p. 275.

<sup>11</sup>Burgoa Orihucla, Ignacio. Op. Cit. 1981. p. 271

<sup>12</sup>Ibidem. p. 272

<sup>13</sup>Bonifaz Alfonso, Leticia. "El Aborto". Revista Mexicana de Justicia 86". No. 4. Vol IV Octubre-Diciembre 1986. (Análisis Filosófico-Jurídico) p. 187.

"... tiene derecho a decidir..."

Resolver, formar un juicio definitivo o elegir.

"...de manera libre..."

Esto es que tiene la facultad para obrar o no obrar; el derecho subjetivo entre hacer o no hacer.

"...responsable..."

Que este individuo es capaz de responder y esta obligado a ello;

"...sobre el número y el espaciamiento de sus hijos..."

Cuantos hijos y el periodo entre el nacimiento de cada uno.

Con la consagración de este derecho, nacen obligaciones correlativas a cargo del Estado.

Las cuales deberá de cumplir cabalmente para que toda persona pueda actuar de manera responsable en el ejercicio de esta libertad, pues solamente podrá hacerlo si el mismo Estado le proporciona la información y educación para ello, sobre todo de tipo sexual, ya que la paternidad y maternidad responsables no pueden darse sólo porque la ley lo exige. Es indispensable que exista conocimiento de la responsabilidad que implica la paternidad y maternidad con todos sus alcances;<sup>14</sup> y mediante una educación continúa en todos los niveles sociales.

"...manera...informada..."

Esto es averiguar, tener conocimiento de los elementos que el Estado tiene obligación de proporcionar; información debida a través de los medios de comunicación, los espectáculos públicos y privados, que éste tiene a su alcance.

Alfonso Noriega afirma lo siguiente:

"El precepto constitucional contenido en el segundo <sup>15</sup> párrafo del artículo 4o., en mi opinión, tiene el carácter doble de crear un derecho individual en favor de las personas al reconocerles el derecho a planear su familia y, con ello, ponerlas a cubierto de cualquier

---

<sup>14</sup>Ibidem. p. 196.

<sup>15</sup>El segundo párrafo con las reformas es actualmente el tercero.

acción del Estado que pretendiera imponer un control coactivo de la natalidad, y al mismo tiempo, crear un derecho social que impone al poder público, además del respeto a la libertad de las personas, la obligación de otorgar a los particulares prestaciones positivas de información, educación y servicios. Señala con precisión, el sentido y la finalidad de la política en materia de población del Estado Mexicano."<sup>16</sup>

Así pues, el cuarto párrafo del artículo cuarto constitucional señala:

"Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas".

Esta disposición consigna meras declaraciones cuya operatividad práctica depende de la legislación secundaria que establezca la manera de cumplir las obligaciones a cargo de los padres y de las instituciones especializadas, así como las sanciones que se pueden imponer por su incumplimiento, sin embargo, por referirse a los derechos de los menores, sí justifica su rango constitucional como declaración dogmática de carácter social. La protección del menor ha sido la motivación y la finalidad de varios ordenamientos secundarios en cuanto a sus situación civil, penal, educacional y laboral, por lo que para revestirla con mayor fuerza y respetabilidad, se elevó al rango constitucional.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, origen de la declaración citada, se mencionan precedentes internacionales: en 1924 la Sociedad de las Naciones se refirió a la necesidad de atender al ser más indefenso de la sociedad, el niño; 1959 la Organización de las Naciones Unidas proclamó su Declaración sobre los Derechos del Niño. Después, en 1976, la Asamblea de la organización mencionada instituyó el año 1979 como el Año Internacional del Niño y solicitó a los países miembros que revisaran las acciones internas, la estrategia establecida y las disposiciones legales existentes, a fin de procurar programas a beneficio de la niñez, buscando su mayor bienestar.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Alfonso Noriega Cantú. Prólogo de la obra "El Derecho a la Planeación Familiar" de Miguel Mora Bravo. Op. Cit. 1984.

<sup>17</sup> Burgos Orihuela, Ignacio. Op Cit. p. 276.

Sin embargo, consideramos que esta protección se queda corta al referirse sólo al menor, pues creemos que esta protección debiera darse desde que la mujer, en algunos casos, o la pareja están conscientes de no poder cumplir con el deber impuesto por el párrafo transcrito del artículo 4o., y por no cometer el delito de aborto tipificado en el Código Penal, el niño viene al mundo.

La doctora Leticia Bonifaz apunta en relación con el cuarto párrafo del artículo cuarto constitucional, que el mismo se encuentra vinculado a la libre maternidad, pues si la mujer, o bien la pareja, de antemano saben que no están en condiciones o están imposibilitados para preservar la satisfacción de las necesidades y la salud física y mental del ser que se esta formando, después de que haya abandonado el seno materno, no es lógico que el mismo Estado obligue el nacimiento de ese ser al no conceder el derecho potestativo a la maternidad.<sup>18</sup>

El Derecho debe dejar la decisión sobre el aborto a la moral individual, y no castigar (Código Penal, artículos 330,331,332) a quien decida abortar y tampoco obligar a hacerlo a quien no lo desee. No puede el Derecho, por proteger la vida humana biológica, y al mismo tiempo obligar a la maternidad, antes debieran analizarse las consecuencias de una maternidad forzada por no haberse practicado el aborto en atención a su carácter delictivo. Además, los preceptos mencionados del Código Penal han perdido su eficacia, ya que se sabe que el aborto clandestino, que por supuesto no cumple con la función de dar seguridad, se practica sin ninguna consecuencia jurídica real.

El aborto, hablando de derechos de la sociedad, es un medio de control natal, un medio para controlar la explosión demográfica, es por ello que puede estimarse que la misma sociedad y por lo tanto el Estado, pueden verse afectados interviniendo en la permisión o prohibición del aborto, cuando los padres desean decidir entre el nacimiento o no nacimiento del ser humano en gestación.

---

<sup>18</sup>Bonifaz Alfonso, Leticia Op. Cit p.195.

México, es un país que tiene el problema del control de su población, pero aún así el Estado está obligado a proporcionar márgenes de libertad. Esto implica que no debe forzar la maternidad, pero tampoco prohibirla.

La sociedad y el Estado no se responsabilizan en forma total sobre el nuevo ser y finalmente el permitir que continúe la gestación o se interrumpa libremente, va a traer repercusiones sociales positivas que no se darían por la maternidad forzada o por impedimento de procreación. La debida protección del interés individual repercute positivamente en la atención al interés general.

Por otra parte, el final del párrafo transcrito indica que el Estado, a través de sus instituciones públicas, está obligado a dar apoyos a la protección de los menores. Sin embargo, atendiendo a la realidad mexicana, sabemos que, por más loables que sean las tareas que estas instituciones realizan, sus servicios son aún insuficientes.

El Estado mexicano está imposibilitado actualmente para otorgar a las madres de escasos recursos seguros de maternidad, servicios alimentarios básicos y servicios adecuados de guarderías. Es un contrasentido entonces que se siga considerando al aborto como un delito y no como un elemento más en cuanto al control natal, cuando al mismo tiempo el nacimiento de un niño impone ciertas obligaciones que en algunos casos ni la pareja, ni el mismo Estado están en posibilidades de cumplir.

La pareja que estime que no está en posibilidades de cumplir con las obligaciones que contrae al tener un hijo, (como los alimentos), no se le debe obligar a tenerlo, al contrario, el Estado para evitar el desarrollo del nuevo ser en condiciones que previamente se conocen como desfavorables y, estando imposibilitado para suplir esta deficiencia, debe permitir el aborto.<sup>19</sup>

El Estado al estar obligado a proporcionar todos los elementos a su alcance, información y educación a los individuos, debe impedir a través de los medios mencionados que se llegue al aborto respetando la dignidad humana que siempre a protegido, dejándolo

---

<sup>19</sup>Ibidem. p. 196.

como último recurso, pero dándole la posibilidad a la mujer o a la pareja de decidir si desea o no tener un hijo. Pues insistimos en que no tienen ningún caso sumar, a la cada vez más alta cifra de habitantes, un habitante que desde su gestación no se desea, o no se tienen posibilidades para satisfacer las necesidades, salud física y mental, a las que los padres están obligados según este último párrafo del artículo cuarto.

Las actividades de planeación familiar realizadas en el país han tenido como objetivos principales el coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de salud de la población, reducir la fecundidad y disminuir la incidencia del aborto.

Con respecto a la reducción de la fecundidad, estas actividades se han conducido dentro de los lineamientos de la política demográfica nacional, esto es, respetando íntegramente la voluntad de las parejas y contribuyendo a reducir el ritmo de crecimiento poblacional, para hacerlo concordante con el desarrollo económico y social del país.

Las tasas de crecimiento de la población mexicana han registrado incrementos notables en la segunda mitad del presente siglo, llegando a niveles del 3.4% anual entre 1960 y 1970, período en el que la población pasó de 36.8 a 50.4 millones de habitantes. De mantenerse ese ritmo de crecimiento, la población de México se estaría duplicando cada 20 años, con un potencial de crecimiento de los mayores registrados hasta la fecha en el mundo, y con una proporción creciente de población joven.

Los incrementos sostenidos en la tasa de crecimiento natural, durante la mayor parte del presente siglo, fueron consecuencia de los descensos de la mortalidad, asociados a niveles altos y constantes de fecundidad. La mortalidad en México ha experimentado descensos sorprendentes en las últimas décadas. La tasa bruta de mortalidad, después de registrar un nivel de 28.4 defunciones por cada mil habitantes en 1922, se redujo hasta alcanzar un valor de 5.6 por mil en 1988.

La natalidad, en cambio tuvo, hasta fechas muy recientes, cambios poco sensibles, manteniendo niveles elevados y constantes hasta los inicios de la década de los setenta, con valores de alrededor de 45 nacimientos por cada mil habitantes. Para 1980 se estima

en 34.5 y hacia 1988 en 29.0 nacimientos por cada mil habitantes. Estos cambios se reflejan en la tasa de crecimiento natural de la población que se estima, hacia 1988, en 2.4% anual y, para 1990, en 2.3%.

## **2. LA FECUNDIDAD**

La tasa global de fecundidad es un indicador del ritmo de reproducción de una población e indica el número promedio de hijos que tendrían las mujeres al final de su período reproductivo, bajo las condiciones de fecundidad prevaecientes en un momento determinado.

En la República Mexicana, durante el período comprendido entre 1950 y 1970, la tasa global de fecundidad se mantiene en niveles altos y estables, con cifras que superan los 6 hijos por mujer y alcanzan su valor más alto hacia 1970, con 6.5 hijos por mujer.

En nuestro país, la fecundidad se reduce de manera importante en los años posteriores a 1970, bajando de 6.6 a 3.8 en 1986.

## **3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PLANEACIÓN FAMILIAR.**

Se puede afirmar que uno de los factores más importantes involucrados en los descensos de la fecundidad es la cada vez mayor aceptación, por parte de la población, de prácticas reguladoras de la fecundidad.

Hasta mediados de la década de los setenta, se tenía poco conocimiento sobre prácticas anticonceptivas en el país. Adicionalmente, la encuesta rural de planeación familiar, llevada a cabo en 1969, mostró que el uso en áreas rurales era poco significativo ya que sólo el 10% de las mujeres en unión entrevistadas declaró haber usado alguna vez un método para regular su fecundidad. Con base en la información que proporcionan los laboratorios sobre ventas de anticonceptivos, se puede estimar que, hacia finales de 1973,

existían alrededor de 900,000 usuarias de métodos modernos para regular la fecundidad, las cuales representaban un poco menos del 12% del total de mujeres unidas en edad fértil.

De este grupo de usuarias, cerca del 70% dependía del sector comercial. Cambios muy importantes empezaron a ocurrir a partir de esos años y, como consecuencia, para 1976 el porcentaje de usuarias activas con respecto a las mujeres mayormente expuestas al riesgo de concebir, es decir, las unidas, era del 30%, incrementándose para 1979 y 1982 a 37.8% y 47.7% respectivamente, y a 52.7% para 1987.

Los incrementos en el uso de anticonceptivos no se han presentado de manera homogénea en el país, siendo significativos, en sus inicios, sólo en los centros urbanos. La cobertura, con respecto a las mujeres unidas que vivían en localidades rurales, era en el año de 1974 de sólo el 15.1%, mientras que para las residentes en las urbanas era ya de 36.4%. Los datos de las encuestas nacionales de fecundidad muestran significativos incrementos de la cobertura rural: con respecto al valor observado en 1976, tres años después hubo un aumento del 58.9%; para 1982, el incremento era ya del 81.5% y para 1987 del 115.2%. En el caso de la cobertura urbana, los incrementos, aunque importantes, no fueron de la misma magnitud; la cobertura creció un 22.8% para 1979, y un 69.8% entre 1976 y 1987. Sin embargo, aunque en la actualidad aún existe un diferencial entre la cobertura rural y la urbana, se puede observar que estas diferencias se están reduciendo; en 1976 la cobertura rural representaba el 41.5% de la urbana, para 1979 la proporción era de 53.7%, permaneciendo prácticamente constante, con un 52.6% en 1987.

En relación a la estructura de estas coberturas, se puede observar que la distribución por método anticonceptivo ha evolucionado favorablemente hacia los métodos modernos más efectivos en los últimos años. En 1976 cerca del 70% de todas las usuarias activas estaban protegidas por un método efectivo moderno, 7% usaban un método local y un porcentaje aún importante (23%) habían adoptado un método tradicional (ritmo, retiro o hierbas). En 1982 esta distribución había cambiado a 83%, 4% y 13% y para 1987 era de 81%, 5% y 14% respectivamente.

Es también importante mencionar que hasta 1982, los hormonales orales habían sido el método más popular en la población mexicana. A partir de 1987 la oclusión tubaria bilateral es el método más usado por las mujeres del país. Sin embargo, es evidente que la aceptación del programa continúa siendo responsabilidad casi exclusiva de la mujer, pues aunque de 1982 a 1987 el uso de la vasectomía se incrementó a más del doble (de 0.7% a 1.5%), esta cifra aún refleja la baja participación del hombre en la planeación familiar.

Por otro lado, las coberturas por grupos de edad muestran los niveles más altos en las edades de 30 a 44, con más de un 60%. El grupo de mujeres unidas de 15 a 19 años, aunque con una cobertura todavía baja, duplicó el uso de anticonceptivos entre 1976 y 1987, y este crecimiento en la cobertura sólo fue superado por el de las mujeres mayores de 40 años, lo cual es producto también del efecto acumulativo de los métodos definitivos, que son los mayormente usados por estas mujeres. Esto permite afirmar que, si bien en sus inicios la práctica anticonceptiva se dio en mayor medida para limitar los nacimientos una vez que la pareja había cubierto su número ideal de hijos, en la actualidad la población practica la anticoncepción también con fines de espaciamiento.

Se cuenta con un acervo de información generada en los últimos años, que proviene, principalmente, de dos fuentes: por un lado, los registros que cada institución lleva de sus actividades y, por otro, diferentes encuestas que se han realizado con propósitos de evaluación y diagnóstico.

Con base en la información de las diferentes encuestas, ha sido posible estimar que, a finales de 1988, alrededor de 7.5 millones de parejas estaban utilizando algún método para regular su fecundidad: 6.4 utilizaban métodos modernos, de las cuales 2.3 correspondían a los distribuidos por el Sector Privado y 4.1 al Público. Asimismo, con base en estimaciones realizadas, se puede establecer aproximadamente el grado de avance del Programa de recursos y la falta de material educativo específico para la promoción del programa.

Para fortalecer la operación del programa, se requiere que las autoridades estatales asuman una participación más activa tanto en la planeación como en el seguimiento de las actividades. Estas acciones ya se han iniciado, sin embargo, es necesario consolidarlas. La coordinación entre sectores e instituciones debe darse, en el nivel estatal, con un enfoque totalmente operativo, vigilando estrechamente el desarrollo y cumplimiento de las metas planteadas, así como proporcionando los recursos requeridos y la definición de estrategias específicas para cada segmento de su población.

La vasectomía dentro del Programa Nacional de Planificación Familiar es una alternativa trascendental mediante la información clara y sin tabúes para los adolescentes, además de la participación activa de los varones. Para este sector de la población, desde noviembre de 1993, se implementó el Programa Nacional de Vasectomía sin bisturí, que tiene como principales ventajas:

1. Que se realiza en el primer nivel de atención, que es la consulta externa.
2. No requiere exámenes de laboratorio y para la hospitalización si se requiriera.
3. No dura más de 10 minutos.

Esto puede lograr fuerte impacto pues el hombre es más y más tiempo fértil que la mujer. Es fértil de los 15 a los 65 años aproximadamente, mientras que la mujer de los 13 a los 45 aproximadamente. Por lo que cuando se liga a una persona se liga a la pareja de la familia, y al ligar los conductos deferentes con la vasectomía, se pueden proteger a un sin número de mujeres, porque el hombre puede fecundar a una mujer diariamente si esta en período ovulatorio.

#### **4. PRINCIPALES RETOS**

El Programa de Planificación Familiar, en el inicio de su tercera etapa, desde su aprobación en 1977, enfrenta los retos más complejos en su historia; éstos se pueden agrupar en tres tipos: políticos, sociales y operativos.

#### **4.1. RETOS POLITICOS**

Se ha reconocido en los más altos niveles de autoridad la importancia del Programa de Planificación Familiar; sin embargo, es fundamental que se logre una mayor participación y desarrollo de acciones específicas de los gobiernos estatales y municipales, y que las instituciones de los sectores público, social y privado actúen de una forma más coordinada en la operación del programa.

Asimismo, es urgente la decisión de utilizar de una forma más amplia y directa los medios de comunicación masiva, y que el diseño del material impreso sea más específico y acorde con los diferentes grupos de la población. Las acciones que en esta materia se desarrollen deben procurar, en una forma más decidida, informar sobre las opciones existentes para controlar la reproducción con énfasis en los aspectos de salud; asimismo, deben diseñarse mensajes más directos para motivar a la población a que demande los servicios de planeación familiar.

Especial atención merecen el diferencial urbano-rural, tanto en cobertura como en el descenso de la fecundidad, que reflejan la necesidad de una mayor difusión en la zona rural, por lo que deberán desarrollarse acciones adecuadas para este sector de la población del país.

Las limitaciones en los recursos financieros y materiales es otro obstáculo que habrá que resolver en el corto plazo; es necesario gestionar los recursos necesarios que garanticen la operación y mejoren la calidad de los servicios, así como para fomentar la investigación, la capacitación y el suministro de material anticonceptivo. Para ello deben tomarse en cuenta opciones de financiamiento, procurando una mayor participación de los gobiernos estatales, del sector privado y de los organismos internacionales, como fuentes complementarias al recurso de la federación.

#### **4.2. RETOS SOCIALES**

La dispersión rural y el bajo nivel educativo de la población en edad fértil, magnifican el reto social que confronta la planeación familiar y cualquier otro programa de salud. El uso de anticonceptivos en mujeres sin escolaridad de las localidades rurales es de sólo el 17%, mientras que, las que estudiaron al menos secundaria y habitan en las áreas urbanas es de casi el 71%. Para apreciar este contraste, se puede mencionar que la primera cifra, el 17%, es similar a la observada en países como Senegal y Kenia, en donde la planificación familiar es una práctica incipiente; la segunda cifra, 71%, es incluso un poco mayor a la cobertura registrada en Japón, Estados Unidos y Suiza.

Para el programa, este contraste tiene implicaciones cuantitativas por la dificultad que significa avanzar en estos grupos sociales, y cualitativas, porque la planeación familiar debe fortalecer su papel como agente de cambio en aspectos fundamentales de nuestra sociedad: su aceptación y práctica facilita modificaciones en el comportamiento intrafamiliar, comenzando con la planeación de su tamaño; contribuye a valorar el rol de la mujer; a lograr una vida sexual más sana; a destacar el valor que tienen los hijos y a resaltar la importancia que tiene para ellos una mejor educación, alimentación, vivienda y salud.

Por otra parte, los adolescentes de 10 a 19 años, que actualmente representan casi la cuarta parte de la población del país, requieren de una adecuada orientación y educación sobre sexualidad y servicios de salud reproductiva, ya que anualmente se registran en el país 430 mil embarazos en adolescentes de 15 a 19 años.

Asimismo, la baja participación del hombre constituye otro reto social; el control de la fecundidad continúa siendo una responsabilidad casi exclusiva de la mujer. De los 7.5 millones de parejas usuarias, 2.7 millones han optado por la operación femenina y tan sólo 102 mil han aceptado la vasectomía. Adicionalmente, se continúa observando que la oposición del cónyuge es una razón importante para el no uso de anticonceptivos por parte de la mujer.

### 4.3. RETOS OPERATIVOS

El Programa de Planificación Familiar, tanto en el sector público como en el privado, enfrenta como principales retos operativos el mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios.

Para mejorar la calidad de los servicios del programa debe considerarse que, según consenso internacional, ésta se asocia de forma directa con la existencia de los siguientes elementos: La mayor opción de métodos anticonceptivos disponibles; la calidad de la información que se proporciona a los usuarios; la capacitación técnica y profesional de los prestadores de servicios; las relaciones interpersonales con los usuarios y los mecanismos que garantizan la continuidad y la variedad de los servicios adicionales que se proporcionan junto con la planeación familiar.

En relación con la cobertura, el mayor reto operativo lo constituye el lograr avances homogéneos o que tiendan a homogeneizar la situación en todas las regiones del país. El alto nivel alcanzado en las áreas urbanas difícilmente podrá seguir incrementándose al mismo ritmo que en años anteriores. Por ello, la ampliación de la cobertura en áreas rurales no sólo es conveniente sino un factor condicionante para el logro de los objetivos y las metas nacionales del programa.

El Programa Nacional de Planificación Familiar 1990-1994 toma como referencia, para el establecimiento de sus objetivos, los descritos tanto en el Programa Nacional de Población 1989-1994 como en el Programa Nacional de Salud 1990-1994. Esta dualidad permite que las acciones derivadas se caractericen por su enfoque complementario en materia de salud y de población, considerando siempre en primer término el respeto absoluto a la dignidad y a la decisión libre de las parejas.

Estamos de acuerdo con Diego G. López Rosado en su libro Problemas Económicos de México, en cuanto a que el desarrollo económico como un proceso social implica el incremento cuantitativo y sobre todo cualitativo en la utilización de la fuerza de trabajo a través de un proceso autosostenido de inversión altamente tecnificada, y el importante papel

que juega la población, al proporcionar el elemento clave dentro de las fuerzas productivas: el trabajo y, siendo la finalidad última de la actividad productiva el consumo de bienes y servicios, la población interviene también como elemento fundamental que influye en la determinación de la demanda, y por consiguiente, en la estructura de la capacidad productiva y de la producción.

Hay 3 factores demográficos que pueden ser tratados separadamente al intentar el análisis de los efectos causados por la población sobre el desarrollo:

1. El monto de la población,
2. Su tasa de crecimiento,
3. La distribución por edades.

El monto de la población influye en el desarrollo económico. La teoría del óptimo de población y la ley de los rendimientos decrecientes se esboza muy a menudo para argumentar en contra de la población numerosa.

El aumento de los recursos humanos representa grandes ventajas, los problemas que de él derivan pueden también convertirse en un factor limitativo del progreso.

## **CONCLUSIONES**

## **CONCLUSIONES**

### **PRIMERA**

La política de aumento de la población implantada en nuestro país en el siglo XIX, originó un rápido y no planeado incremento de población. Este manejo prevaleció hasta 1970, cuando el país se vio obligado a instaurar una conducción de la población apoyada en el control natal, respetuosa de la dignidad del hombre y su libertad, que entre sus principales puntos incluye la planificación familiar, la cual ha dado resultados limitados en cuanto a disminuir el crecimiento poblacional mediante un control de natalidad, tomando en cuenta el derecho que toda persona tiene para decidir con plena libertad sobre el número y espaciamiento de los hijos.

### **SEGUNDA**

La política de población se concibe como un proceso para orientar a los individuos hacia un mayor desarrollo humano y, como tal, dicha dirección no encuentra una justificación autónoma, sino que sus criterios están supeditados a objetivos nacionales e internacionales. Dentro de estos objetivos, en la moderna guía poblacional está el desarrollo del país. Por lo cual, ella debe contribuir a elevar el bienestar de la familia y del hombre y así acrecentar su nivel social; crear medios que favorezcan la educación y la difusión de la información que requiere el individuo para decidir de manera responsable el nacimiento de un nuevo ser; e influir en el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica.

### TERCERA

Ante todos los inconvenientes que representa un rápido y no planeado incremento de la población, que repercute sobre aspectos sociales tales como salud, seguridad, alimentación, y empleo, entre otros, creemos que se justifica la intervención de la autoridad estatal, con el fin de controlar el crecimiento demográfico y adecuarlo a las posibilidades específicas de cada nación. Dicha intervención debe ser regulada jurídicamente a través de un orden positivo que trate de resolver los aspectos señalados, sin afectar el interés de los gobernados; pero cuando ello no sea posible dadas las circunstancias específicas y objetivas, deberá considerarse el interés colectivo, dejando la esfera de libertad procreativa de los gobernados en la medida en que el bienestar de la colectividad lo exija.

### CUARTA

A partir de la reforma constitucional del artículo 4o., uno de los derechos subjetivos considerados como parte de la política de población instaurada por el Estado a través de la legislación respectiva y de los planes y programas Nacionales de Desarrollo es la Planeación Familiar. Este derecho consiste en la libertad de decidir, de manera responsable e informada, sobre el número y espaciamiento de los hijos, por lo que es y ha sido considerado como la condición mínima para que la dignidad del ser humano se manifieste. Además como instrumento de una política estatal de población, la Planeación Familiar debe entenderse como la actividad que con fundamento jurídico emprende la autoridad para encauzar al comportamiento reproductivo de los gobernados hacia los fines que se señalen dentro de los planes de desarrollo integral y debe incluir, dentro de los servicios estatales de salubridad y bienestar general, los relativos a la forma de evitar concepciones no deseadas. Toda actividad estatal que al efecto se instrumente, deberá estar basada y fundada en el respeto a la persona y a la dignidad humana y proporcionar los medios para mantener informada a la población.

#### QUINTA

En nuestra opinión, la Ley General de Población debería desarrollar el párrafo tercero del precepto constitucional, en el que está basada la política de población. Además de especificar que la información, a la que dicha disposición hace referencia, será proporcionada por los medios de comunicación tales como radio, televisión, cinematografía, etc. cuya programación deberá tener congruencia con la política establecida. De esta manera quedarían establecidas las obligaciones correlativas a cargo del Estado para que de este modo el individuo sea capaz de responder de manera responsable tal como establece la Constitución.

#### SEXTA

El 29 de agosto de 1936 se expide la primera Ley General de Población, misma que estableció, entre otros problemas demográficos fundamentales, aumentar la población. En 1947, queda abrogada por una nueva ley que en los mismos términos estableció aumentar el crecimiento demográfico. Transcurridos un poco más de 20 años y como consecuencia de múltiples cambios a nivel mundial, la Ley General de Población de 1974, actualmente en vigor, establece una política de estabilización racional, respetuosa de la dignidad del hombre y de la autonomía individual. Consideramos oportuno y conveniente se revise esta materia pues transcurridos más de 20 años y tomando en cuenta el dinamismo actual se han sobrepasado los alcances de la ley vigente.

#### SÉPTIMA

El Consejo Nacional de Población es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, encargado de manera directa del desarrollo y cumplimiento de los objetivos poblacionales, fue creado por el artículo 5o. de la Ley General de Población. En la ley no se precisa ni la naturaleza, ni el funcionamiento del mismo, por lo que creemos que esta regulación resultó deficiente ya que independientemente del desarrollo a nivel reglamentario sería conveniente fijar su estructura en dicha legislación.

## OCTAVA

El actual Programa Nacional de Planificación Familiar requiere modificarse por un Programa Nacional de Planeación Familiar, basado en la libertad del individuo para decidir sobre el número de hijos y el momento que desee tenerlos, proclamada en la Ley General de Población e incorporada en el artículo 4o. Constitucional, mismos que marcan el objetivo central de la política de población; además de establecer acciones dirigidas a las familias del medio rural y los sectores urbanos marginados, un enfoque basado en un punto integral y cuantitativo y, una gran expansión para atender a la población demandante de los servicios que prestan las instituciones correspondientes.

## NOVENA

México, igual que tantos otros países del Tercer Mundo, requiere estabilizar su crecimiento poblacional para conseguir un desarrollo en todas sus áreas. La política demográfica que desde hace 20 años se estableció en nuestro país no ha cumplido plenamente su objetivo; el crecimiento demográfico no se ha podido controlar cabalmente; por ello creemos que el Derecho es el elemento fundamental que encauce a una política poblacional apropiada y con resultados satisfactorios.

## **BIBLIOGRAFIA**

## **BIBLIOGRAFIA**

- ACOSTA ROMERO, Miguel.** "Teoría General del Derecho Administrativo". Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 1983.
- ALBA, Francisco.** "La población de México: evolución y dilemas". El Colegio de México, México, 1967.
- BONIFAZ ALFONZO, Leticia.** "El Aborto". Revista Mexicana de Justicia 86". No. 4. Vol. IV Octubre - Diciembre 1986. (Análisis Filosófico-Jurídico).
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** "Garantías Individuales". Editorial Porrúa. México. 1981.
- "Garantías Individuales". Editorial Porrúa. México. 1992.
- Diccionario de Sociología. Editor Henry Pratt Fairchild. Fondo de Cultura Económica. México 1984.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. Sexta Edición, UNAM 1993.
- ECHEVERRIA, Luis.** "Ideario". Partido Revolucionario Institucional. México, 1969.
- ECHEVERRIA ALVAREZ, Luis.** "Seis Informes de Gobierno". Secretaría de la Presidencia. Primer Informe de Gobierno. 1976.
- "El Gobierno Mexicano". Secretaría de la Presidencia. Volumen No. 19, 1972.
- FAYA VIESCA, Francisco.** "Administración Pública Federal. La Nueva Estructura". 2a. Edición. Editorial, Porrúa, México, 1983.
- FRAGA, Gabino.** "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. Vigésima Segunda Edición. México, 1982.
- HELLER, Hermann.** "Teoría del Estado". Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
- LOPEZ PORTILLO, José.** "Biografía y Testimonio Político". Parte 2ª. Fernández Editores. 1988.
- LOPEZ ROSADO, Diego G.** "Problemas Económicos de México". UNAM. México, 1984.

"Los Presidentes de México ante la Nación" 1821-1984". Segunda Edición por la LII Legislatura de la Cámara de Diputados Tomo IV México. 1985

"Los Presidentes de México". Discursos Políticos 1910-1988 Tomo V. Presidencia de la República. El Colegio de México. 1989.

"Memoria del Senado". Iniciativa del C. Presidente de la República 12 de septiembre de 1973.

MORA BRAVO, Miguel. "El Derecho a la Planificación Familiar." Consejo Nacional de Población. México 1979

RONSEBLAT, Angel. "La población de América en 1492. Visos y Nuevos Cálculos." El Colegio de México, 1967.

SAENZ ARROYO, José. "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México". Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa. México 1981. p.1.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Décimaprimera Edición. Tomo Primero. Porrúa, S.A. México, 1982.

## **HEMEROGRAFIA**

El Día, diciembre 8 de 1969.

Novedades, diciembre 18 de 1969.

El Universal, 6 de Septiembre de 1994.

## **LEGISLACION**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Población de 1936.  
Diario Oficial de 29 de agosto de 1936.

Ley General de Población de 1947.  
Diario Oficial de 27 de diciembre de 1947.

Ley General de Población de 1974.  
Diario Oficial de 7 de enero de 1974.

## **Reformas**

**Diario Oficial de 31 de diciembre de 1979**  
**Diario Oficial de 31 de diciembre de 1981**  
**Diario Oficial de 7 de julio de 1990**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**  
**Diario Oficial de 29 de diciembre de 1974.**

**Ley General de Salud**  
**Diario Oficial de 7 de febrero de 1984.**

**Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**  
**Diario Oficial de 27 de diciembre de 1983.**

**Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles**  
**Diario Oficial de 31 de diciembre de 1975.**

**Ley de Planeación**  
**Diario Oficial de 5 de enero de 1983.**

**Reglamento de la Ley General de Población**  
**Diario Oficial de 31 de agosto de 1992.**

**Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos**  
**Diario Oficial 13 de marzo de 1973. (Abrogado)**

## **DOCUMENTOS DE CONSULTA**

**Conferencia Internacional de Derechos Humanos**

**Carlos Salinas de Gortari. Segundo Informe de Gobierno. 1990.**

**Carlos Salinas de Gortari. Tercer Informe de Gobierno 1991.**

**Carlos Salinas de Gortari. Sexto Informe de Gobierno. 1994**

**Conferencia Internacional de Derechos Humanos. Teherán, Irán. 1968.**

**Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, 1974. Bucarest, 19 a 30 de agosto 1974**

**Declaración de los Jefes de Estado sobre Población y Bienestar, Diciembre 1966.**

**Encuesta Nacional Demográfica, 1982. Consejo Nacional de Población**

**Encuesta Rural de Planificación Familiar, 1981. Jefatura de Servicios de Planificación Familiar. Instituto Mexicano del Seguro Social.**

**Encuesta de Prevalencia en el Uso de Métodos Anticonceptivos, Coordinación Nacional de Planificación Familiar, 1978**

**Encuesta Mexicana de Fecundidad, Dirección General de Estadísticas, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1976-1977**

**Estimaciones del Consejo Nacional de Población. Junio 1994.**

**Informe sobre la situación demográfica de México. Consejo Nacional de Población. 1988.**

**Informe sobre la situación demográfica de México. Síntesis. Julio de 1994. Consejo Nacional de Población.**

**Luis Echeverría Álvarez. Discurso de Inauguración de la Conferencia del Año Internacional de la Mujer. 1974**

**Miguel de la Madrid Hurtado. Mensaje de Toma de posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de diciembre de 1982.**

**Miguel de la Madrid Hurtado. Discurso pronunciado durante la Conferencia Internacional de Población. Palacio de Bellas Artes, 6 de agosto 1984.**

**Plan de Acción Mundial. Organización de las Naciones Unidas. 1974.**

**Plan Global de Desarrollo 1980-1982. José López Portillo.**

**Plan Nacional de Desarrollo. 1983 - 1988. Miguel de la Madrid Hurtado.**

**Recopilaciones del Partido Revolucionario Institucional. 1982.**