



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**Mecanismos de definición de las políticas de población en México.
Sus condiciones de instrumentación y mecanismos que median
para alcanzar su influencia en las acciones individuales.**

T E S I S

Para Obtener el Grado de
Doctor en Ciencias Políticas y Sociales
con Orientación en Sociología

P R E S E N T A :

Mtro. Alfonso Mejía Modesto

COMITÉ TUTORAL

TUTOR PRINCIPAL: MANUEL ORDORICA MELLADO

MIEMBROS: LUCERO JIMÉNEZ GUZMÁN

VERONICA MONTES DE OCA ZAVALA





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.

Índice

| | |
|--|-----------|
| Introducción | 1 |
| Antecedentes | 1 |
| Definición del problema | 2 |
| Objetivos | 5 |
| Hipótesis | 5 |
| Periodo de investigación y límites conceptuales | 5 |
| Propuesta alternativa para explicar la dinámica demográfica | 6 |
| Organización del contenido | 7 |
| | |
| 1 Las políticas públicas y la política de población | 9 |
| 1.1 Antecedentes de la administración pública | 10 |
| 1.2 Las políticas públicas de población | 12 |
| | |
| 2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica | 25 |
| 2.1 Cambios en la dinámica demográfica de México | 25 |
| 2.1.1. El periodo prehispánico | 27 |
| 2.1.2. El periodo de la Conquista al final del siglo XVII | 28 |
| 2.1.3. Los siglos XVIII y XIX | 29 |
| 2.1.4 El siglo XX | 32 |
| 2.1.4.1 El crecimiento de la población en el siglo XX | 34 |
| 2.1.4.2 La estructura por edad y sexo de la población | 41 |
| 2.1.4.3 Otros indicadores demográficos centrales | 48 |

| | |
|---|-----------|
| 3 Las políticas de población del siglo XVI al XIX | 51 |
| 3.1. Las proto-políticas de población del siglo XVI | 52 |
| 3.2. Siglo XIX: Poblar, la prioridad de los primeros años de vida independiente, las políticas Globales | 56 |
| 3.2.1. Las luchas de independencia. | 57 |
| 3.2.2. La pérdida de los territorios de Texas, los conflictos armados con Francia y Estados Unidos. | 58 |
| | |
| 4 Las políticas de población durante los primeros 70 años del siglo XX | 61 |
| 4.1 Los inicios del siglo XX, la Revolución Mexicana, la modernización y las primeras reformas en la salud pública | 61 |
| 4.2 La modernización y los sistemas gubernamentales de salud, periodos 1930-1959 y 1960-1980 | 64 |
| 4.2.1 La modernización y las primeras reformas al sistema de salud en México | 66 |
| 4.3 Los cambios en la legislación sobre asuntos de población | 70 |
| | |
| 5 La creación del CONAPO y las políticas de población desde la década de 1970 hasta el fin del siglo | 73 |
| 5.1 El contexto internacional sobre la discusión de los asuntos de población | 73 |
| 5.2 Los cambios de políticas en México, la parición de la nueva Ley de Población y la creación del CONAPO | 77 |
| 5.2.1 La discusión académica sobre las metas del crecimiento | 82 |
| 5.2.2 La Formación del Consejo Nacional de Población | 84 |
| 5.3 Las conferencias internacionales de población | 88 |
| 5.3.1 El inicio, 1974 Conferencia de Bucarest | 89 |
| 5.3.2 1984 México, la segunda conferencia internacional | 91 |
| 5.3.3 Veinte años después 1994 el Cairo la tercera conferencia | 92 |
| 5.4 La cooperación internacional el Fondo de Población de la Naciones Unidas | 94 |

| | |
|--|------------|
| 6 La educación en población y la comunicación en población. | |
| Las acciones y las campañas en los medios masivos de comunicación | 97 |
| 6.1 La Educación en Población | 98 |
| 6.1.1 La educación en población en México | 100 |
| 6.1.2 La educación en población en el periodo 1989-1994 | 101 |
| 6.1.3 La educación en población en el periodo 1995-2000 | 102 |
| 6.2 La comunicación en población. Las campañas en los medios masivos de comunicación | 104 |
| 6.2.1 Las campañas de comunicación en población | 104 |
| 7 La acción individual y sus explicaciones | 111 |
| 7.1 Las explicaciones clásicas de la acción | 111 |
| 7.1.1 Sociología clásica | 113 |
| 7.1.2 Sociología crítica | 113 |
| 7.1.3 Sociología accionalista | 114 |
| 7.1.4 El enfoque sociológico clásico y la demografía | 116 |
| 7.2 Las explicaciones utilizadas por los demógrafos para explicar la dinámica de la fecundidad | 118 |
| 7.2.1 La explicación de la dinámica de la fecundidad por el difusionismo | 120 |
| 7.1.2 La explicación del nivel de la fecundidad por la pobreza | 122 |
| 7.3 Algunos elementos de la modernización reflexiva y algunas definiciones de arranque | 127 |
| 7.3.1 La modernización reflexiva y la individualización. | 129 |
| 7.3.3 Sociedad del riesgo es el fin de la naturaleza y el fin da la tradición | 136 |
| 7.3 3 La individualización y la salud reproductiva | 138 |
| 7.3.4 La atomización | 139 |

| | |
|--|------------|
| 8 La evaluación de la política de población. | 147 |
| 8.1 Evaluación de las políticas de población a nivel mundial | 148 |
| 8.2 Evaluación de la política en México | 150 |
| 8.3 La evaluación y las encuestas demográficas | 151 |
| 8.4 La asociación estadística entre salud reproductiva y las variables socioeconómicas | 155 |
| 8.5 La evaluación de las políticas de población y la incapacidad de los modelos de modernización en algunos aspectos a evaluar | 161 |
| 8.5.1 La evaluación de las políticas y la fecundidad de las mujeres menores de 20 años. | 163 |
| 8.5.2 La evaluación de la política de población y la formación de descendencia | 168 |
| 8.6 Las campañas de planificación familiar y la evaluación de las políticas | 170 |
| | |
| 9 La acción individual y las políticas de población | 173 |
| 9.1 La modernización unilineal y la modernización reflexiva. | 174 |
| 9.2 El Estado, las políticas públicas y la modernidad reflexiva | 175 |
| 9.2.1 Los jóvenes y la doble exclusión | 179 |
| 9.3 La formación familiar, el fin de la naturaleza, el fin de la fecundidad natural | 182 |
| 9.3.1 La fecundidad adolescente | 184 |
| 9.4 Modernización reflexiva y la individualización limitada | 193 |
| 9.5 Los aportes de las políticas desde la modernidad reflexiva | 195 |
| | |
| Bibliografía citada | 199 |
| | |
| Anexo Lista de abreviaturas | 213 |

Índice de Gráficas, Cuadros, Imágenes y Diagramas

| | |
|--|----|
| Diagrama 1.1 Líneas de pensamiento para la definición de las políticas de población | 15 |
| Cuadro 1.1 Reuniones y acuerdos internacionales que han permitido la aparición de los derechos sexuales especialmente para los jóvenes | 16 |
| Cuadro 1.2 Enfoques de política de población, sobre el Estado y el problema de población | 19 |
| Cuadro 2.1. Población indígena del México Central, para 1518-1605 | 28 |
| Cuadro 2.2. Población total del México, para 1519-1595 (millones) | 28 |
| Cuadro 2.3. Estados Unidos Mexicanos, pandemias, epidemias y endemias 1780-1822 | 30 |
| Cuadro 2.4. Población total del México, para 1790-1910 (millones) | 31 |
| Cuadro 2.5. Población censada en México, tasa de crecimiento intercensal y población estimada, 1900 - 1990 | 33 |
| Gráfica 2.1. Tasa bruta de natalidad y tasas bruta de mortalidad, 1960-2005 Transición demográfica en México | 35 |
| Gráfica 2.2. Incremento natural de la población, 1960-2005 | 36 |
| Gráfica 2.3. Nacimientos y defunciones, 1960-2005 | 37 |
| Gráfica 2.4 Emigración neta, 1960-2005 | 38 |
| Gráfica 2.5 Tasas de crecimiento total, 1960-2005 | 39 |
| Gráfica 2.6 Población total y crecimiento total, 1960-2005 | 40 |
| Gráfica 2.7 Pirámide 1950 | 42 |
| Gráfica 2.8 Pirámide 1960 | 42 |
| Gráfica 2.9 Pirámide 1970 | 43 |
| Gráfica 2.10 Pirámide 1980 | 43 |
| Gráfica 2.11 Pirámide 1990 | 44 |
| Gráfica 2.12 Pirámide 2000 | 44 |
| Gráfica 2.13 Pirámide 2005 | 45 |
| Gráfica 2.14 Tasa global de fecundidad, 1960-2005 | 46 |
| Gráfica 2.15 Tasas específicas de fecundidad, 1974-2005 | 47 |
| Gráfica 2.16 Tasas de mortalidad infantil, 1960-2005 | 49 |
| Gráfica 2.17 Esperanza de vida, 1960-2000 | 50 |
| Cuadro 3.1 Documentos, eventos y efectos relacionados con la pérdida del territorio nacional frente a Estados Unidos, 1821-1853 | 58 |

| | |
|---|-----|
| Cuadro 3.2 Documentos sobre la Creación del Registro Civil, nacionalización de bienes y libertad de cultos, 1857-1860 | 59 |
| Cuadro 4.1 Creación de las instituciones de salud | 68 |
| Cuadro 5.1 Leyes y Programas Nacionales de Población 1936-2006 | 86 |
| Cuadro 5.2 Documentos relacionados a la Política de población y sus objetivos, 1936-2001 | 87 |
| Cuadro 6.1 Actividades de comunicación en población de 1974 a 1982 (Primera parte) | 105 |
| Cuadro 6.1 Actividades de comunicación en población de 1974 a 1982 (Segunda parte) | 106 |
| Cuadro 6.2 Actividades de comunicación en población de 1974 a 1982 Folletos | 107 |
| Cuadro 6.3 Lemas de Campañas de Comunicación en Población. XXX ANIVERSARIO DEL CONAPO | 108 |
| Esquema 7.1 Enfoques teóricos de la sociología | 112 |
| Esquema 7.2 Esquema del papel de la difusión para el control de la fecundidad | 121 |
| Esquema 7.3 Esquema de la relación entre pobreza y fecundidad | 125 |
| Gráfica 7.1. Empleados formales e informales en México, 1991-2004 (millones de trabajadores) | 142 |
| Cuadro 8.1 Tasa globales de fecundidad, TGF, Con programas y Sin programas de planificación familiar, PPF. | 149 |
| Cuadro 8.2 Encuestas sociodemográficas realizadas en México, 1964-1987 Parte I | 152 |
| Cuadro 8.2.1 Encuestas sociodemográficas realizadas en México, 1988-2006 Parte II | 153 |
| Gráfica 8.1 Índice de rezago de salud reproductiva por entidad federativa, 2000 | 160 |
| Gráfica 8.2 Estado Unidos Mexicanos, porcentaje de matrimonios de personas de 15-19 años con respecto al total de matrimonios anuales, por sexo, 1950-2005 | 170 |
| Diagrama 9.1 Comparación entre modernización lineal y modernización reflexiva | 174 |
| Diagrama 9.2 Comparación de la modernidad y el efecto en la salud reproductiva | 177 |
| Diagrama 9.3 Efectos de la individualización y el fin de la naturaleza y la tradición en la salud reproductiva | 178 |
| Diagrama 9.4 Comparación del efecto del individualismo para el embarazo adolescente en dos individuos con las mismas características socioeconómicas | 185 |
| Diagrama 9.5 Teoría de la conducta planeada | 186 |
| Diagrama 9.6 Teoría de la interacción sexual | 187 |

Introducción

Este apartado sirve como marco conceptual de esta investigación, por lo que aquí se señalan los antecedentes, se define el problema de investigación, sus objetivos, la hipótesis que la ha guiado, los límites impuestos, la propuesta central resultante y la organización capitular del documento.

Antecedentes

A fines de los años sesenta y principios de los años setenta del siglo XX, resurgieron algunas voces a nivel internacional que llamaron la atención sobre el acelerado crecimiento de la población y su relación con los recursos. Estas voces advertían lo que desde su perspectiva era un enorme reto para el nivel de bienestar de la población, pero de hecho, poco se preguntaban sobre la calidad de vida de cada uno de los habitantes del planeta y tampoco sobre la desigualdad creciente en todo el mundo.

Asimismo no se puede ignorar el hecho de que efectivamente durante algunas décadas del siglo XX, la población de México creció a un ritmo acelerado igual que la de muchos "países en desarrollo" por lo que era importante tomar medidas al respecto y antes de considerar el análisis sobre la distribución de los recursos y los factores que inciden en la calidad de vida de la población en el mundo se considero como solución principal y urgente la reducción de la velocidad de crecimiento de la población, principalmente de las naciones más pobres.

Frente a este escenario de reto planetario, de manera general se puede afirmar que desde la Conferencia de Bucarest en 1974, los gobiernos de muchos países del mundo desarrollaron políticas públicas de población, dirigidas explícitamente a reducir la tasa de crecimiento de la población. México fue uno de estos países y desde esos años, el gobierno mexicano definió e inició la ejecución de políticas públicas de población que se ha dicho desde entonces tienen el mismo fin de todas las políticas públicas, este es: mejorar la vida de la población, lo que se esperaba ocurriría al disminuir la velocidad de crecimiento de la población. El resultado de estas políticas es una dualidad, si bien han dado grandes logros a nivel nacional disminuyendo el volumen de las necesidades del país, también por otro lado la evaluación de la calidad de vida de los habitantes presenta resultados son muy limitados. Las incógnitas que surgen esta dualidad son parte del origen de este trabajo de investigación. Una de ellas puede ser la siguiente: ¿Las políticas de población dirigidas a reducción del crecimiento poblacional iniciadas en 1974 en México han sido exitosas?

Definición del problema

Desde su origen la demografía ha mantenido una notable carencia de marcos conceptuales que puedan dar cuenta de los fenómenos demográficos presentes y que nos permita explicar las tendencias hacia el futuro demográfico. El marco conceptual más común, es decir el más usado de manera explícita o implícita en la mayoría de los trabajos de investigación demográfica ha sido la "Teoría de la Transición Demográfica que se encuentra muy ligada a las ideas sobre la modernización lineal. Asimismo las políticas de población se han basado en la misma "Teoría de Transición Demográfica" y por supuesto han encontrado otro de sus cimientos en el neomalthusianismo.

La llamada "teoría de la transición demográfica", surgió del análisis de la experiencia de países europeos y no como resultado de un análisis teórico formal, y se describe como el paso de una población por diferentes etapas, por las que se supone que toda población transita. Estas etapas son el paso de niveles altos de natalidad y mortalidad, a niveles bajos de natalidad y mortalidad. Por su parte, el descenso de la mortalidad se asocia a los cambios en la salud pública, el desarrollo de la tecnología médica y las acciones universales de prevención de enfermedades. Por otro lado, el descenso de la natalidad, tiene como asociación más común a los cambios en la fecundidad, es decir los cambios en el número de hijos por mujer. Lo cual a su vez es, resultado de la adopción de los programas planificación familiar con métodos anticonceptivos modernos. Todos estos cambios no se pueden separar de la llamada modernización ocurrida en México durante el siglo XX.

Otro rasgo importante de la "Teoría de la Transición Demográfica", es que tiende a concebir una sociedad mundial en diferentes etapas, con una tendencia lineal y unidireccional a la convergencia.

Con este enfoque como base conceptual principal y las concepciones neomalthusianas, dentro de los acuerdos de la Conferencia de Bucarest de 1974 se priorizo un enfoque de políticas públicas en el que la mayoría de los países buscaran implementar un modelo de desarrollo en donde el crecimiento de la población y la economía se relacionan de manera inversa. Es decir, desde esta perspectiva, la desaceleración del crecimiento de la población, favorece el crecimiento de la economía y el bienestar de la población. Es importante señalar que este proceso ha sido en lo general compartido por la mayoría de los países capitalistas de la que podríamos llamar la sociedad occidental. Esta perspectiva de las políticas de población surgieron en el contexto de la Guerra Fría y continuaron hasta la caída del llamado socialismo real y continúan hoy en día durante la presente radicalización de la globalización lo que ha ocurrido de manera paralela

por el proceso que puede denominarse como de la sociedad laboral a la sociedad de riesgo, en categorías propuestas por Ulrich Beck. Este proceso ha dado lugar a una creciente pérdida de certidumbre para gran parte de la población. Esto implica que cada vez para más personas es más difícil poder concretar el proyecto de su vida que han seleccionado para sí mismos. Esto tendría que ser el objetivo de las políticas públicas en general y en particular de las políticas de población.

Sin lugar a dudas se puede considerar que el logro principal de las políticas de población en México ha sido la desaceleración del crecimiento de la población total, lo cual es sumamente valioso, por lo que después de décadas de aplicar políticas públicas para la reducción de la velocidad de crecimiento de la población, el resultado es una importante disminución del tamaño de población, lo cual es una condición necesaria y un enorme avance para el desarrollo. Pero no es suficiente para mejorar de manera real la calidad de vida de toda la población, de hecho la calidad de vida de la población no mejoro como prometían las campañas públicas gubernamentales y por el contrario parece que cada vez es mayor la incertidumbre biográfica de los habitantes de México y del planeta en general.

Hoy en día, las familias pequeñas no viven mejor, esto es casi una promesa incumplida de las políticas de población. La asociación entre tamaño de familia y el tamaño de sus necesidades y recursos, parece una asociación evidente pero no es una realidad para millones de mexicanos. Así encontrar una explicación a esta promesa incumplida solo se puede hacer si mejoramos los marcos teóricos que dan cuenta de las relaciones entre: dinámica demográfica, políticas de población y la calidad de vida de la población, reconociendo siempre el nivel de las acciones de los individuos. El análisis de esta relación es el tema de este trabajo de investigación.

Objetivos

- 1.-Definir que se entiende por política pública y por política de población
- 2.-Identificar cuáles eran los diagnósticos que permitieron impulsar una tendencia pronatalista de las políticas de población hasta muy entrado el siglo XX.
- 3.-Identificar cuales ha sido los elementos de política de población más comunes a lo largo de la historia reciente de México, incluyendo la formación del CONAPO.
- 4.-Distinguir cuales han las explicaciones sociológicas más comunes y como se han introducido en las política de población
- 5.- Identificar cuáles son las dificultades de la explicación demográfica tradicional y sus limitaciones
- 6.-Proponer un nuevo marco conceptual que explica de mucho mejor manera los cambios de las decisiones individuales asociadas a los fenómenos demográficos

Hipótesis

México ha atravesado de una sociedad laboral a una sociedad del riesgo por lo que el cambio y la permanencia de los comportamientos reproductivos de las mujeres de las últimas décadas ha sido resultado de la individualización y de la atomización.

Periodo de investigación y límites conceptuales

Esta investigación se centra en el periodo que va de 1974 a 2005. Pero debido a que el crecimiento y desarrollo de una población implica procesos de largo alcance, es necesario retomar algunos siglos atrás que den cuenta de los procesos de decrecimiento acelerado y de las fuertes dificultades que la población mexicana experimento durante los siglos posteriores al momento de conquista. Estos antecedentes se presentaran de manera muy breve.

Si bien Ulrich Beck se refiere a Estado de Bienestar en su análisis teórico, para el caso de México corresponde a las coberturas del Estado, que siempre han sido limitadas para un reducido grupo de de la población. Sobre todo la residente en las grandes ciudades y esta limitación es uno de los puntos clave de esta propuesta de explicación de la dinámica demográfica.

Las políticas de población son muy diversas, en este trabajo solo se abordan aquellas relacionadas con la fecundidad y de manera general con lo que se ha denominado recientemente como salud sexual y reproductiva. Es especial se profundiza en la fecundidad de menores de 20 años debido a que es un tema difícil de explicar desde los marcos conceptuales tradicionales.

Propuesta alternativa para explicar la dinámica demográfica

Para estudiar a la población como objetivo principal existen muy pocos marcos conceptuales. Quizá el problema principal es que para estudiar a la población solo nos hemos limitado a estudiar a la población. Frente a esta limitación se presenta en este trabajo un análisis alternativo en el que la individualización es punto clave, pero sobre su lado contrario: la atomización, es decir la exclusión total.

Esta nueva propuesta explicativa, se basa en la teoría de la modernización reflexiva y en sus implicaciones la individualización y la atomización. También, se basa en la concepción de la sociedad de riesgo, donde se alcanza el fin de la naturaleza y de la tradición. Por lo que los cambios y mecanismos de cambio en las acciones individuales no están teledirigidas y tampoco están sujetas a estructuras estáticas o a funciones predefinidas. No hay naturaleza, que controle o limite, ni tampoco hay tradición que oriente los comportamientos de manera absoluta. El autocontrol de la biografía de manera obligada, junto con, el acceso a las ventajas del Estado y la capacidad de acceder a la información, es lo que determina la biografía.

Organización del contenido

El trabajo se subdivide en varios capítulos que se ordenan como sigue: capítulo 1, Las políticas públicas y la política de población. En este capítulo se abordan las definiciones de políticas públicas y las políticas de población en sus dos líneas básicas. En el capítulo 2, Antecedentes sobre la dinámica demográfica. Se presenta la evolución de los indicadores demográficos y de la estructura poblacional. En el capítulo 3, Las políticas de población del siglo XVI al XIX y en el capítulo 4 Las políticas de población durante los primeros 70 años del siglo XX, se presentan las que se podrían denominar las proto-políticas de población. Asimismo se analiza la situación que dio pie a las políticas de modernización del país, proceso del que destacan dos resultados la urbanización y la creación de un sistema nacional de salud centralizado.

El capítulo 5, La creación del CONAPO y las políticas de población desde la década de 1970 hasta el fin del siglo, se dedica a analizar la creación del CONAPO y las políticas de población desde la década de 1970 hasta el fin del siglo XX. Destacando el cambio de enfoque de las políticas de población, así como los cambios en la legislación. El capítulo 6, La educación en población y la comunicación en población. Las acciones y las campañas en los medios masivos de comunicación, se dedica a analizar, la educación en población y las campañas en los medios masivos de comunicación.

En el capítulo 7, La acción individual y sus explicaciones, se presentan las explicaciones sociológicas utilizadas para explicar la acción individual. En este capítulo, se presentan las bases sociológicas de la propuesta de esta investigación. La modernización reflexiva. En el siguiente capítulo 8, La evaluación de la política de población, se analizan las características y limitaciones que han presentado los

ejercicios de evaluación de la política de población. En el capítulo 9, La acción individual y las políticas de población, se presenta la propuesta de alternativa para la explicación de la dinámica demográfica y en especial de la fecundidad.

1 Las políticas públicas y la política de población

El lema de Porfirio Díaz no debe olvidarse, fue: "Poca política y mucha administración". Hizo del Porfirismo aún de sus hombres más inteligentes, una falange de empleados y cuando más necesitó el régimen de perspicacia política solo tuvo cazurrería burocrática.

Por otra parte una administración sin política es ilusoria, pues ningún pueblo es una maquina de relojería, ni hay país alguno semejante a una sociedad de robots o una asamblea de computadoras.

José Alvarado, Visiones Mexicanas.

En este capítulo, se hace una breve revisión de lo que se ha entendido por: administración pública, política pública y política pública de población. El análisis sobre la administración pública es un tema muy amplio, por lo que sólo se abordará la transición del estudio de la administración pública al enfoque de estudio de las políticas públicas. Esta transición ocurrió en la segunda mitad del siglo XX y es este también el periodo en el que aparecieron las políticas públicas dirigidas a la limitación del crecimiento de la población.

Cuando nos preguntamos sobre las políticas de población de México durante las últimas décadas, aparecen siempre una serie de preguntas como las siguientes ¿la administración pública que dio lugar a las políticas de reducción de crecimiento poblacional iniciadas en 1974 en México han sido racionalmente guiadas desde una perspectiva técnica o desde una perspectiva ideológica? ¿Puede el Estado ser racional y técnico, con una alta eficiencia? ¿Cómo han participado los ciudadanos en la definición y ejecución de tales políticas? Pero quizá la pregunta más importante de todas es: ¿Han sido exitosas las políticas públicas para reducir el crecimiento de la población? Si es así, ¿Cómo medimos su éxito? Las respuestas a estas preguntas se irán desarrollando a lo largo de los siguientes capítulos. Pero antes de responder es necesario definir qué se entiende por políticas de población para lo cual a continuación se desarrollan los antecedentes de la administración pública y las políticas públicas.

1 Las políticas públicas y la política de población.

1.1 Antecedentes de la administración pública

Podría afirmarse, que la administración pública ha existido desde que existe el Estado, no obstante, las reflexiones sistemáticas sobre la administración pública en sociedades occidentales existen desde el siglo XIX, si es que consideramos al artículo de W. Wilson "The Study of Administration" publicado en 1887 como el documento pionero. En este documento se argumentaba sobre la separación de la política por un lado y a la administración por otro. (Gil, 2000). De hecho las reflexiones, sobre la administración pública aparecieron mucho tiempo después del crecimiento acelerado de las instituciones administrativas, lo que ocurrió primero en Francia desde principio del siglo XVII y en Prusia desde mediados del siglo XVIII. Así, la Revolución Francesa, transformó la percepción de servidor público, ya no eran servidores del rey, sino eran servidores de la nación. (Krygier, 1981)

Siglos después en Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, la División Experimental para el Estudio de las Comunicaciones en Tiempos de Guerra, analizó la información, propaganda, formación de opinión y liderazgo. Esta división, estaba conformada por sociólogos, politólogos, psicólogos y antropólogos. Encabezada por Harold D. Laswell quien pocos años después de la guerra, en 1951, propuso el programa considerado como pionero en el estudio sistemático de las políticas públicas. Este programa de investigación denominado: Policy Sciences, tenía por objetivo articular sistemáticamente ciencia y decisión de gobierno. A la par de las actividades de la División encabezada por Laswell, científicos de otras ramas como la economía habían desarrollado modelos de asignación eficiente de recursos y sofisticados análisis de costo-beneficio, en interacción con los analistas de sistemas y los especialistas en investigación de operaciones. (Aguilar, 1992b).

1 Las políticas públicas y la política de población

Con este documento Laswell inició la transición de los estudios en administración pública y sus efectos hacia los estudios en la investigación en y de políticas públicas. Esta transición, ha sido central para la determinación de las políticas gubernamentales en el mundo occidental desde mediados del siglo XX. El trabajo de Laswell de 1951 se considera pionero, no obstante, es necesario reconocer que al igual que la administración pública, también las políticas públicas han existido siempre en todos los gobiernos. Podría afirmarse que todo gobierno ha tenido políticas, pero su estudio sistemático y generalizado es relativamente reciente. De hecho la definición de política pública no ha encontrado consenso, y cualquier definición podría ser criticable, pero para arrancar con alguna podría decirse que como ha señalado Méndez (2000:80) una política pública podría definirse como “una acción del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos”.

Para Aguilar (1992: 25-26) “Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido...” “...es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido.” “Es entonces, una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores”.

El cambio de la administración pública a la ciencia de las políticas, trajo consigo un cambio central. De una tendencia donde los macroenfoques teóricos que daban siempre rutas inciertas ante situaciones particulares se dio paso a una estrategia de implementación de políticas sin fuertes bases teóricas. De hecho muchas de las políticas públicas en materia de población tienen una explicación basada en modelos

1 Las políticas públicas y la política de población.

econométricos, que identifican asociaciones pero que no dan explicaciones y que menos permiten explicar hacia el futuro. Esta es una de las preocupaciones centrales que da origen a esta investigación. Recuérdese que si bien, la dinámica demográfica ha sido central para las poblaciones de todo el mundo desde tiempos remotos. Su investigación sistemática como uno de los objetos de estudio de la demografía se remonta a unos cuantos cientos de años y sus carencias teóricas siguen siendo muy grandes.

1.2 Las políticas públicas de población

Como todos los fenómenos sociales, los demográficos tienen sus propiedades particulares. Los fenómenos demográficos a diferencia de otros de índole económica, social o política presentan manifestaciones que no son espectaculares, por lo que para los planificadores y/o políticos no tienen el mismo nivel de urgencia. Las posibles soluciones tampoco repercuten de manera inmediata. (Cabrera, 1988)

Esta carencia de espectacularidad, de inmediatez se debe a la inercia demográfica. Es decir, los fenómenos demográficos mantienen una inercia que aún cuando se implementen políticas que den lugar a cambios en algunos de los indicadores de un fenómeno demográfico, sus efectos tardarán años en manifestarse de manera contundente.

El ejemplo más representativo de lo anterior, es la reducción de fecundidad. Si bien esta disminuyó desde la segunda mitad de la década de los sesentas. Sus efectos se hicieron evidentes y se pueden observar en la pirámide de población hasta del año 2000. Donde por primera vez, el grupo de edad de los menores de cinco años es claramente menor al de cinco a nueve, el inmediato superior. Por lo que se puede considerar que es el inicio de una transformación global y evidentemente de la estructura por edad de la población mexicana en su conjunto.

1 Las políticas públicas y la política de población

Pero regresando a los esfuerzos por definir lo que se entiende por políticas de población se puede señalar que éstas también carecen de una definición con absoluto consenso. Pero podría considerarse que una política de población es: la toma de ciertas posiciones, la aprobación de medidas legislativas o la adopción de acciones específicas, supuestamente destinadas a modificar la dinámica demográfica. (Miró, 2001)

Otra definición más detallada señala que una política de población es: "la definición formal por parte del gobierno de problemas, soluciones y metas y objetivos deseados en relación a la percepción de la situación demográfica nacional, que incluye un plan organizacional de implementación sistemática."¹ (Dixon-Mueller, 1993).

Así, de acuerdo con Dixon-Mueller (1993) Las políticas de población pueden ser agrupadas en cuatro categorías:

¹ Textualmente dice: "a formal statement by a government of perceived national demographic problems, solutions, and desired goals and objectives, together with a systematic organizational plan of implementation." (Dixon-Mueller, 1993)

1 Las políticas públicas y la política de población.

1) Políticas reproductivas. Son aquellas dirigidas a incrementar o disminuir la tasa de nacimientos, ya sea en toda la población o para algunos grupos de población, afectando. El tamaño de la población, su crecimiento o su composición.

2) Políticas de salud. Son las dirigidas a reducir su mortalidad y morbilidad.

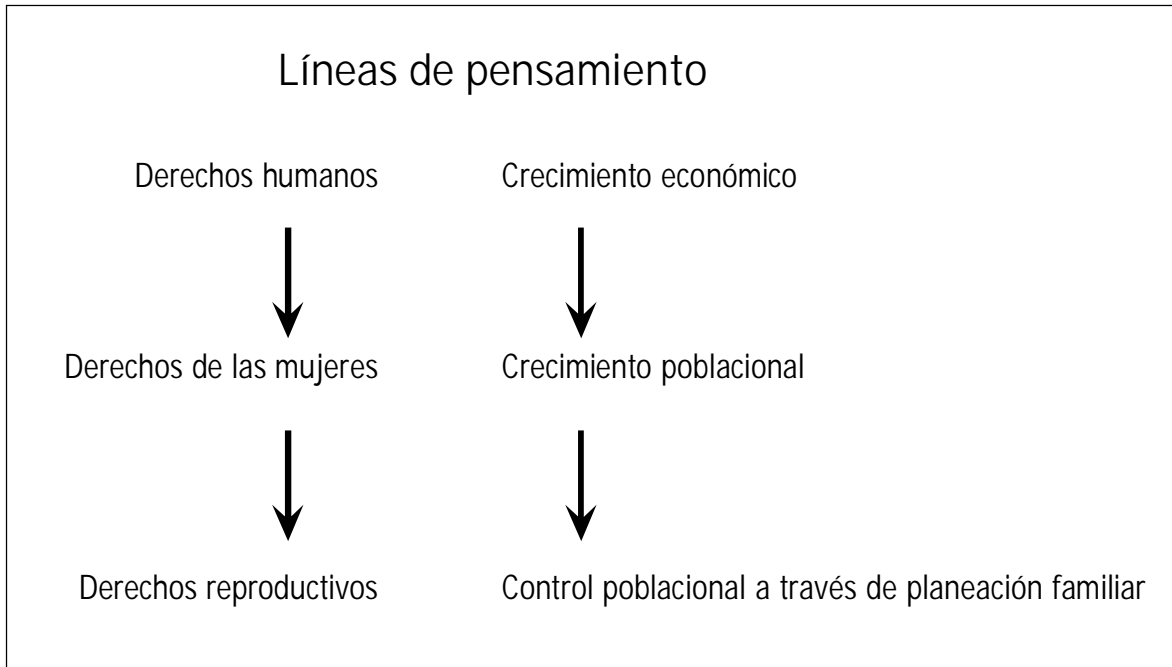
3) Políticas de migración y urbanización. Aquellas dirigidas a obtener una distribución más racional de la población, ya sea en su tamaño o en su composición.

4) Familia y bienestar. Son las dirigidas a mejorar el bienestar individual y las familia en áreas como el matrimonio, el divorcio, el cuidado infantil, los beneficios de la maternidad y de la seguridad en la tercera edad.

Asimismo, es importante señalar que las políticas se organizan dentro de programas de población. Estos programas pueden incluir cambios legislativos y mecanismos programados que directamente incidan en la población. Por ejemplo en la mortalidad, la migración y la fecundidad tanto a nivel macro como nivel micro. (Ong, 2001)

Se puede considerar que han existido históricamente dos tendencias o líneas de pensamiento para la formulación de las políticas de población. Véase diagrama 1.1.

Diagrama 1.1 Líneas de pensamiento para la definición de las políticas de población



Fuente: Dixon-Mueller 1993.

La línea de pensamiento de los derechos podría encontrar su origen en la declaración de los Derechos Universales del Hombre y de toda la tradición de los siglos XVII y XVIII y posteriormente en el siglo XIX con las propuestas sociales utópicas, se conformaron los derechos para los hombres y se extendieron a las mujeres. Así, con el curso de la historia, es que durante el siglo XX surgieron los primeros movimientos de emancipación femenina y por la liberación de las mujeres. Estas ideas dieron lugar al reconocimiento de los derechos reproductivos. Años después, surgió la idea de la planificación familiar como un derecho humano. Por lo que se considera que las parejas pueden decidir de manera libre el número y espaciamento de sus hijos. Esto fue reconocido internacionalmente por la ONU en 1968 durante la Conferencia Internacional de Teherán, Irán. (Dixon-Mueller, 1993).

1 Las políticas públicas y la política de población.

Entonces para acceder a la aparición de la planificación familiar como parte de las políticas públicas de población y posteriormente la aparición de la salud reproductiva y la ahora llamada salud sexual y reproductiva fue necesario recorrer un largo camino que permitiera la definición de los que ahora se identifica como derechos sexuales. Esto ha sido resultado de un largo y complicado proceso que ha tenido multiplicidad de raíces y que ha tenido que enfrentar infinidad de resistencias. Una manera muy esquemática de este proceso puede observarse a continuación. Véase cuadro 1.1

Cuadro 1.1 Reuniones y acuerdos internacionales que han permitido la aparición de los derechos sexuales especialmente para los jóvenes

Primer etapa, Derechos de la Mujer (1950-1960)

Declaración de los derechos Humanos, 1948
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948
Declaración de los Derechos del Niño, 1959
Pacto internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 1966
Pacto internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966
Convención Americana de los Derechos Humanos, 1967
Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, 1967

Segunda Etapa Educación Sexual con Enfoque Reproductivo (1970-1980)

Conferencia Mundial de la Mujer, 1975
Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 1979
Se celebra el Año Internacional de la Juventud, 1985
Convención sobre los Derechos del Niño, 1989

Tercer etapa, Jóvenes como sujetos de derecho(1990)

Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de el Cairo (CIPD), 1994
Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (CCMM), 1995
Declaración de compromisos sobre VIH-SIDA, 1995

1 Las políticas públicas y la política de población

Específicamente, los derechos sexuales fueron definidos por primera vez en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer de 1995. Se entienden como: “Los derechos humanos de la mujer incluyen su derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia. Las relaciones igualitarias entre la mujer y el hombre respecto de las relaciones sexuales y la reproducción, incluido el pleno respeto de la integridad de la persona, exigen el respeto y el consentimiento recíprocos y la voluntad de asumir conjuntamente la responsabilidad de las consecuencias del comportamiento sexual.” (Brenes, 2004)

Para Brenes (2004), los derechos sexuales están conformados por derechos de las tres generaciones: civiles y políticos; económicos, sociales y culturales; y los de solidaridad.

1. El derecho a la libertad de conciencia y religión
2. La libertad de opinión y expresión
3. El derecho a la vida privada
4. El derecho a vivir sin violencia sexual
5. El derecho a la igualdad y ser libre de toda discriminación
6. El derecho a la información sobre sexualidad, salud sexual y reproductiva
7. El derecho a decidir sobre el cuerpo y la sexualidad
8. El derecho a la educación sexual
9. El derecho a la vida digna
10. El derecho a la salud sexual y reproductiva
11. El derecho a beneficiarse del progreso científico

1 Las políticas públicas y la política de población.

Considerar este proceso y el logro que ha llevado a la definición y ejecución de la mayoría de las personas de sus derechos sexuales es una de las bases más fuertes de las más recientes políticas de población en México y el mundo, pero esto ha sido sumamente difícil. Hay que recordar que el ejercicio real de los derechos formales se realiza según las diferentes opciones que los individuos tienen en los distintos sistemas de diferenciación y desigualdad social. Esto es las decisiones, experiencias, las resoluciones y ejercicios de la voluntad de los derechos se realizan de manera diferencial. Mientras que para algunos hay las mayores posibilidades, opciones y alternativas, para otros existen solo algunas opciones limitadas y para otros no hay ni siquiera la posibilidad de elección (Cervantes, 1998)

Por otro lado, la segunda línea de pensamiento para la formulación de políticas encuentra su origen en una serie de teorías que relacionan el tamaño y crecimiento de la población con el bienestar económico. Esta línea del pensamiento encuentra sus orígenes en el malthusianismo y posteriormente han participado en sus aportes los economistas clásicos, los marxistas y los defensores del libre mercado. Cada uno estableciendo sus propias relaciones entre el crecimiento de la población y el crecimiento económico. (Dixon-Mueller, 1993).

Dentro de esta línea de pensamiento que relaciona al crecimiento económico y la población es que han surgido una serie de enfoques o propuestas de políticas de población, que encuentran su origen en diferentes perspectivas teóricas y percepciones del Estado y sobre el "problema de la población" en sí mismo una síntesis de las características básicas de estas perspectivas puede verse en el siguiente cuadro. Véase cuadro 1.2

Cuadro 1.2 Enfoques de política de población, sobre el Estado y el problema de población

| Visión | Enfoque Teórico | | |
|------------------------------|---|---|---|
| | “Tradicional” | “Marxista” | “Histórico-estructural” |
| Del Estado | Aparato más bien técnico que “administra” buscando el equilibrio, ya sea por medio de la estabilidad o del cambio. El tipo de “personal” determina su carácter (por ejemplo: administrador contable o planificador) | Aparato de dominación de clase que obedece a las necesidades del mantenimiento de ésta, como condición de la reproducción del capital | Sistema de dominación definido en su acción relativamente autónoma por la correlación de fuerzas sociales, expresadas en bloques específicos que reflejan alianzas cambiantes. El Estado se concibe como proceso de dominación, no como aparato. En esta definición no se desestiman las funciones de administración. |
| Del problema de la población | Problema posible de teorizar ya que afecta los límites del sistema (tamaño) o su equilibrio (distribuciones potencialmente desestabilizadoras). El problema de la población existe como tal | No existe como tal. Es una deformación ideológica usada por fracciones de la burguesía en sus luchas intestinas. Las políticas concebidas para su solución están condenadas al fracaso, de acuerdo con sus propios objetivos, pero sí refuerzan las condiciones de explotación y dominación | La población puede o no constituirse en problema, pero siempre en relación con un tipo específico de Estado, dimensión que puede o no figurar en la acción de éste y en las ideologías que la orientan. La autonomía de la ideología hace necesario que su análisis no se agote en la denuncia de su carácter deformador sino que se incorpore su papel en el proceso político. |

Fuente: Adaptado de (Rodríguez, y Yocelvezky, 1986)

Los antecedentes de esta línea del pensamiento podrían ubicarse en el racionalismo francés y el triunfo de la Revolución Francesa, que dan lugar a un creciente optimismo sobre las posibilidades de alimentar a toda la población gracias al avance de la ciencia. De acuerdo con ellos, la nueva sociedad erradicaría la miseria, y produciría y distribuiría bienes de una manera tal que elevaría sustancialmente las condiciones de vida de la población, incrementando la esperanza de vida y reduciendo las diferencias sociales de la mortalidad. También, la nueva sociedad daría la posibilidad a todas las personas de elegir libremente su descendencia y, según Godwin, ésta sería criada de manera comunitaria. (Welti, 1997)

1 Las políticas públicas y la política de población.

Contra estos planteamientos surge el conocido libro de John Malthus, *Ensayo sobre el Principio de la Población*, este autor en vez de considerar la miseria como producto de una sociedad mal estructurada e injusta, sostenía que era el resultado de un inevitable desequilibrio entre población y recursos. Además, una reforma distributiva como la que proponía Godwin, conduciría a debilitar más aún la ley natural que ajusta población y recursos, lo que, tarde o temprano, se traduciría en un grave problema de sobrepoblación que amenazaría la existencia de la humanidad. (Wolti, 1997)

Así para Malthus, la principal consecuencia del crecimiento demográfico es la pobreza. Esta pobreza contiene el estímulo para la acción capaz de sacar a la gente de su miseria. Así pues, si la gente sigue siendo pobre es por su culpa, por no tratar de hacer algo al respecto. Por esta razón Malthus se oponía a las Leyes de Pobres (Poor Laws) inglesas (se trataba de leyes que establecían determinadas asistencias sociales para los pobres) ya que consideraba que no servían sino para perpetuar la miseria. Permitían, en efecto, que los pobres fueran mantenidos por otros evitándoles así sentir ese gran sufrimiento cuya evitación hubiera podido llevarles a controlar los nacimientos. Malthus consideraba que si cada individuo tuviera que ocuparse de alimentar a sus hijos tendría mayor prudencia a la hora de casarse y de crear una familia. (Weeks, 1984)

Parece ser que los dos postulados malthusianos siguen siendo tan irrefutables ahora como hace 200 años: la gente sigue procreando y no puede prescindir de la alimentación. Sin embargo, entre dichos postulados y la construcción malthusiana faltan algunas hipótesis o postulados adicionales, que en su mayor parte se mantienen implícitos en el *Ensayo sobre el Principio de la Población*. (Tudela, 1998) Pero sus argumentaciones están plagadas de juicios de valor o referencias religiosas, por ejemplo en su libro responde a algunos de los comentarios de su época diciendo: "Una de las principales razones que han impedido se admita la doctrina según la cual la población tiende constantemente a aumentar con mayor

1 Las políticas públicas y la política de población

rapidez que los medios de subsistencia, es una gran repugnancia a creer que la Divinidad podría traer a la existencia, de acuerdo con las leyes naturales, seres que, según esas mismas leyes, no podrían subsistir; pero si, a más de la intensidad general y la dirección de nuestra industria que esas leyes ponen en juego, tenemos en cuenta, además que los males inherentes a aquella dirigen constantemente nuestra atención hacia la mejor manera de restringir el aumento de la población, o sea la contención voluntaria demuestra que mediante una obediencia estricta a los deberes que nos señalan la naturaleza y la razón, confirmados y sancionados por la revelación, pueden evitarse esos males, confío en que desaparecerá aquel argumento, como asimismo toda imputación acerca de la bondad divina". (Malthus, 1998)

Así de acuerdo con Welti, (1997) las propuestas centrales del Ensayo de Malthus pueden resumirse como sigue:

- a) La población está limitada necesariamente por los medios de subsistencia.
- b) La población tiende a crecer de manera geométrica, mientras que la producción de medios de subsistencia, básicamente alimentos, lo hace según una progresión aritmética (ley de población).
- c) Una ley natural ajusta la población a los medios de subsistencia. Para tales efectos existen obstáculos para el crecimiento de la población, los que son de carácter positivo (provocan mortalidad) o de índole preventiva (disminuyen la natalidad). Dentro de los primeros se encuentran la miseria, las hambrunas, las enfermedades, las guerras y las catástrofes. Dentro de los segundos se incluyen las normas morales y las precauciones humanas, las que se expresan, por ejemplo, en el celibato, la postergación de los matrimonios y el control de los embarazos.

Muchos años después del planteamiento de Malthus ha continuado la discusión teórica sobre la misma relación entre medios de subsistencia y población. Así en algunos contextos se consideró al trabajo de Ester Boserup como una alternativa o incluso una refutación de Malthus. Esta autora señala que una mayor presión de la población tiende siempre a inducir un cambio tecnológico que permite incrementar la producción de alimentos. En otras palabras, examina la relación población-

1 Las políticas públicas y la política de población.

recursos al revés: el crecimiento de la población, y la mayor densidad de población resultante, aparecen como factores promotores de una nueva y exitosa presión sobre los recursos. En realidad, aunque más complejo en la medida en que enfatiza la mediación tecnológica, el planteamiento de Boserup no se sale del marco malthusiano que establece una relación inmediata entre la presión de la población y la presión productiva sobre los recursos naturales. (Tudela, 1998)

La discusión sobre la tradición y los aportes de ambas líneas que han orientado a las políticas de población es realmente muy extenso y de hecho se puede considerar que las dos líneas de pensamiento han orientado las políticas de población, se podría decir que se han combinado en la gran mayoría de los países, incluyendo México.

Por lo que en la definición de las políticas de población concretas participan ambas líneas de pensamiento: La de los derechos humanos y la que parte de la relación entre economía y población. También algunos de los investigadores más reconocidos en materia de población, han señalado la importancia de incorporar ambas líneas de pensamiento en la definición de las políticas. Por ejemplo, para Gustavo Cabrera (1988) los fenómenos demográficos son el resultado a nivel agregado de las acciones individuales, en los que se ponen en juego los derechos humanos fundamentales. Por tanto para incidir en los fenómenos demográficos no se deben aplicar medidas coercitivas y en todo momento se deben respetar los derechos humanos.

Pero Cabrera también, ha rescatado la importancia de la línea de pensamiento basada en la relación economía población, cuando señala que las políticas de población tienen como objetivo fundamental "promover una relación equilibrada y armónica entre el crecimiento, el tamaño, la estructura y la distribución territorial de la población y el desarrollo económico y social, con el fin de contribuir a elevar las condiciones de vida de todos los habitantes del país" (Cabrera, 1988: 44)

1 Las políticas públicas y la política de población

Por otro lado, también se podían considerar que han existido posturas que no asumían una estrecha relación entre el crecimiento de la población y el bienestar. De hecho el PISPAL señalaba en 1973: "No hay elementos suficientes para suponer: a) que el crecimiento de la población es un obstáculo para el desarrollo y, b) que el establecimiento de políticas de control natal per se, sea un medio para alcanzar el desarrollo" (Rodríguez, y Yochelevzky, 1986: 16)

Parte de la crítica surge de considerar que los programas de población que se elaboraron fueron muy limitados. De hecho, se considera que los países centrales elaboraron recetas para ser aplicados en la periferia, pudiendo ser políticas de control natal y que incluían implícitamente planteamientos que pretendían ser explicativos de la realidad de las periferias. (Rodríguez y Yochelevzky, 1986

Retomando el análisis de la línea de pensamiento sobre los derechos humanos, es necesario analizar las formas de defensa de los derechos humanos y su aplicación. La primera generación de derechos, los derechos civiles y políticos, han sido incorporados y son defendidos de manera inmediata. En cambio, los derechos de segunda generación, los derechos económico-sociales y culturales, son menos susceptibles de una aplicación inmediata. Por eso mientras que los derechos de la primera generación los llamados derechos individuales, que pueden ser denunciados ante instancias nacionales o internacionales, para la búsqueda de su reparación, las limitaciones de los derechos de segunda generación se les señalan más comúnmente en informes de situación que afectan a ciertos grupos o poblaciones. (Lafer, 1994)

Esta característica para evaluar la situación de los derechos de segunda generación también está acompañada de mayores dificultades para establecer culpables o sanciones de la falta de acceso a los derechos de la segunda generación. Es difícil

1 Las políticas públicas y la política de población.

imaginar a los políticos en una lucha verdadera por el derecho humano de acceder a un adecuado sistema de educación. Mientras que sería muy fácil imaginar a un político en una protesta contra el derecho humano a no ser torturado por ejemplo. (Ife, 2001)

El acceso a los derechos humanos de una segunda generación no supone o se ve supeditado automáticamente solo al crecimiento económico de los indicadores o de las rentas nacionales de un país. Va más allá, supone sobre todo una reducción de la desigualdad social y en tanto la mejoría generalizada de la calidad de vida.

Por otro lado, para introducir los derechos humanos en las políticas de población de acuerdo con Figueroa y Fuentes (2001) es necesario impulsar la cultura de la tolerancia, incorporando nuevas visiones del futuro y a la aparición de nuevas instituciones socializadoras. Lo cual dará lugar a un sujeto fuerte que reconozca sus necesidades y potencie sus habilidades. Porque el ejercicio de los derechos no es homogéneo socialmente. Es importante recordar que como señala Cervantes (2001) tanto las experiencias, decisiones, resoluciones y el ejercicio de las voluntades y de los derechos se realizan de manera socialmente diferente, aunque los individuos tengan legalmente los mismos derechos. Se puede señalar que los derechos de segunda generación que también han sido necesarios para el disfrute de las ventajas de las políticas de población, han quedado muy limitados a ciertos grupos sociales.

A manera de cierre podríamos decir que en la definición de las políticas de población implementadas en México desde 1974, han estado presentes las dos grandes líneas, sin embargo se ha puesto un mayor énfasis en la línea de la relación economía y población. Esto se confirma con el gran apoyo que han recibido los programas de Información Educación y Comunicación, IEC dirigidos básicamente a impulsar los programas de planificación familiar.

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

“¡Cuantos estorbos no opone la naturaleza a los progresos de la población en las partes mas septentrionales de la Europa y del Asia! ¡Qué contraste no se advierte entre la fertilidad del suelo mexicano rico por las producciones vegetales más preciosas de la zona tórrida, y esas llanuras estériles que se mantienen cubiertas de nieve y hielos mas de la mitad del año!”

Alejandro de Humboldt Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España

Es este capítulo se presentan los cambios más importantes de la dinámica demográfica de la población en México. Estos son los cambios que justificaron en su momento las diferentes orientaciones de las políticas de población de cada época.

2.1 Cambios en la dinámica demográfica de México

Desde la antigüedad conocer el número de habitantes y su composición por sexo y edad ha sido un dato significativo para las esferas gubernamentales. Hasta antes de la modernidad del siglo XX una población numerosa y con un crecimiento acelerado significaba un Estado poderoso con una capacidad militar destacada y económicamente implicaba un gran potencial de mano de obra lo que favorecía la realización de obras colosales y la renovación de la mano de obra que se perdía. La vida era sumamente breve.

Así, una población numerosa se convertía en una garantía para resistir por un lado a las fuerzas de la mortalidad masiva que se hacían presentes como hambrunas, guerras y epidemias y por otro lado a la breve esperanza de vida que por lo general existía.

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

Hoy en día, la dinámica demográfica y su volumen no solo mantienen la misma importancia estratégica militar y económica, sino también tienen un importante papel en la determinación de las presiones sobre el acceso a los bienes y “satisfactores sociales” y a la posibilidad de establecer una relación sustentable con el medio ambiente. Esto es, las demandas de empleo, educación y salud por citar solo algunos, de los rubros más importantes se ven en buena medida determinados por la composición de la población. Aunque por supuesto también se ven determinados por la multiplicidad de desigualdades sociales existentes.

Así para tratar de explicar la situación demográfica del siglo XX es necesario retomar algunos de los elementos de la historia de la población mexicana, para lo cual podemos identificar cuatro periodos estos son:

- 1) El periodo prehispánico.
- 2) El periodo que va de la Conquista al final del siglo XVII.
- 3) Los siglos XVIII y XIX.
- 4) El siglo XX.

Estos periodos, serán presentados de manera sucinta y limitados a la descripción cuantitativa con los indicadores disponibles. De hecho, solo la segunda mitad del siglo XX puede considerarse como la etapa de la medición integral de los indicadores demográficos y como la etapa donde el crecimiento de la población ha sido considerado como un problema.

Por el orden de este trabajo, el análisis sobre las “políticas de población” correspondientes a estos periodos, se hace en capítulos posteriores. Se tomo esta decisión debido a que se considera más conveniente presentar primero la situación demográfica y posteriormente presentar el análisis de los esfuerzos

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica gubernamentales por incidir en la determinación del rumbo de esa situación demográfica en los diferentes periodos históricos. Como se señaló en la introducción, si bien los fenómenos sociales se presentan en sus múltiples dimensiones de manera simultánea, el lenguaje es lineal y tenemos que escribir sobre estos fenómenos en un orden arbitrario que sólo posteriormente permite la articulación de sus múltiples dimensiones.

2.1.1. El periodo prehispánico

“A través de la historia de la humanidad el tamaño de las poblaciones ha fluctuado drásticamente debido a la sobremortalidad por guerras, epidemias, hambrunas, por el descenso en la natalidad y por las migraciones, como fue el caso de la población indígena americana en el siglo XVI”. (Márquez, 1993:37)

Desde mucho antes de la Conquista de México, la población del México prehispánico presentó enormes fluctuaciones, descensos y ascensos considerables, al menos eso es lo que se presume con la información disponible. Por otro lado, es importante señalar que la mayoría de las estimaciones han sido hechas de manera específica para diferentes grupos o regiones, por ejemplo: la región maya, la tarasca, la mexicana, entre otras o la población de la cuenca de México, la del altiplano central etc. Véanse por ejemplo los trabajos de Parsons, 1993; Winter, 1993; Martínez, 1993; Cook y Borah, 1980. No obstante, se debe tener en cuenta que como dice Pérez (1997) “Toda estimación sobre la población indígena en vísperas de la conquista no es más que una conjetura basada en ciertos supuestos. Esto es así por falta de datos básicos y no hay forma de remediarlo”.

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

2.1.2. El periodo de la Conquista al final del siglo XVII

La Conquista dio lugar a la mayor reducción de la población indígena en la historia de México. La reducción del crecimiento de la población en el primer siglo de la Conquista fue catastrófica, véase cuadro 2.1.

Cuadro 2.1. Población indígena del México Central, para 1518-1605

| Año | Población en millones |
|------|-----------------------|
| 1518 | 25.2 |
| 1532 | 16.8 |
| 1548 | 6.3 |
| 1568 | 2.65 |
| 1585 | 1.9 |
| 1595 | 1.375 |
| 1605 | 1.075 |

Fuente: (Cook y Borah, 1980)

También es importante señalar la diversidad que presentan las diferentes estimaciones, respecto del impacto de la Conquista en la población prehispánica. Resulta evidente que en el siglo XVI el impacto de la conquista fue apabullante. En el caso menos grave de la reducción de la población fue de 22 por ciento, en el más grave, la disminución fue del 95 por ciento. Lo que nos ayuda a comprender la preocupación que ha existido en México por incrementar su población desde el siglo XVI. Véase cuadro 2.2.

Cuadro 2.2. Población total del México, para 1519-1595 (millones)

| Autor | 1519 | 1595 | Decremento porcentual |
|---------------------|-------|-----------|-----------------------|
| Rosenblat | 4.5 | 3.5 | 22 |
| Aguirre Beltrán | 4.5 | 2 | 56 |
| Zambardino | 5.1 | 1.1 – 1.7 | 64 – 89 |
| Othón de Mendizábal | 8.2 | 2.4 | 71 |
| Cook y Simpson | 10.5 | 2.1 – 3.0 | 71 – 80 |
| Borah y Cook | 18-30 | 1.4 | 78 – 95 |

Fuente: (McCaa, 2001)

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

Como se señaló previamente las estimaciones existentes son variadas, de acuerdo con Cabrera (2007) en 1519 había en el México central 11 millones de habitantes, se cultivaban 45 tipos de plantas en 1540 sólo había 6.5 millones de personas. Por lo que se supone podría decir que los 4.6 millones eran indígenas muertos o no nacidos. En 1580 había 2.5 millones, habían desaparecido en 61 años 8.5 millones de indígenas y en los últimos 20 años 2.1 millones. El indio entro junto con la conquista en un proceso de desintegración psicológica. El 90 por ciento de los hombres entre 15 y 40 años murieron, dos generaciones enteras de mujeres desaparecieron, la natalidad descendió brutalmente y aumento la mortalidad.

2.1.3. Los siglos XVIII y XIX

Si bien durante los siglos XVI y XVII ocurrió un descenso catastrófico de la población mexicana, en los siglos posteriores se inicio una lenta recuperación del volumen poblacional. Pero, como ya se señaló, la población estaba sujeta a fuertes cambios, debido a la sobremortalidad y a los descensos muy marcados de la natalidad. Los cuales se asocian a episodios muy bien registrados como: guerras, epidemias, sequías y hambrunas que tuvieron un enorme impacto en el crecimiento poblacional. Véase cuadro 2.3.

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

Cuadro 2.3. Estados Unidos Mexicanos, pandemias, epidemias y endemias 1780-1822

| Año | Pandemia | Epidemia | Endemia |
|------|-------------------------------|------------|------------------|
| 1780 | | | Hambre |
| 1781 | | | Hambre |
| 1784 | Peste | | Hambre |
| 1785 | | Año hambre | Neumonía |
| 1786 | | Año hambre | Hambre |
| 1787 | | | Dolor de costado |
| 1789 | | Tifo | |
| 1790 | Viruela | Tifo | |
| 1791 | | | Viruela |
| 1792 | | | Viruela |
| 1793 | Varicela | | Viruela |
| 1794 | | | Viruela |
| 1795 | | | Viruela |
| 1796 | | | Viruela |
| 1797 | | | Viruela |
| 1798 | | | Viruela |
| 1799 | Viruela | | Hambre |
| 1800 | | Tifo | |
| 1802 | | Tifo | |
| 1803 | Sarampión | | |
| 1806 | | | Tifo |
| 1807 | | | Tifo |
| 1808 | | | Tifo |
| 1809 | | | Tifo |
| 1810 | | Guerra | Tifo |
| 1811 | | Guerra | |
| 1813 | | Tifo | Guerra |
| 1814 | Viruela | Tifo | Guerra |
| 1815 | | | Vagos |
| 1816 | | | Vagos |
| 1817 | | | Migración |
| 1818 | | | Guerra |
| 1819 | | | Migración |
| 1820 | | | Hambre |
| 1821 | | | Guerra |
| 1822 | Sarampión, fiebre escarlatina | Tifo | Guerra |

Fuente: Malvido, 1993)

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

Para fines del siglo XVIII, el investigador Alejandro de Humboldt señaló que la información del censo de 1793 para la población total de México era de 4,483,559 habitantes. No obstante, esta cifra era muy poco representativa de acuerdo al dinamismo de los hechos vitales (nacimientos y defunciones) registrados en esos años por el clero. Así, la población mexicana pudo haber alcanzado en el año de 1803 la cifra de 5.8 millones y en 1808 esta cifra se estimaba en 6.5 millones. (Humboldt, 2002)

El periodo que va del fin del siglo XVIII a inicios del siglo XX fue como se señaló de una lenta recuperación poblacional. Véase cuadro 2.4

Cuadro 2.4. Población total del México, para 1790-1910
(millones)

| Año | Nueva serie | Serie |
|------|-------------|-------|
| 1790 | 4.8 | |
| 1793 | | 4.5 |
| 1800 | 5.1 | |
| 1803 | | 5.8 |
| 1810 | 5.6 | 6.1 |
| 1820 | 5.9 | 6.2 |
| 1830 | 6.4 | 8 |
| 1836 | | 7.8 |
| 1840 | 7.2 | 8.1 |
| 1850 | 7.6 | |
| 1854 | | 7.9 |
| 1860 | 8.3 | |
| 1870 | 8.7 | 8.8 |
| 1880 | 9.9 | |
| 1885 | | 10.9 |
| 1890 | 11.5 | |
| 1895 | | 12.6 |
| 1900 | 13.6 | 13.6 |
| 1910 | 15.2 | 15.2 |

Fuente McCaa 2001

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

2.1.4 El siglo XX

La primera gran crisis social y demográfica del siglo XX fue la Revolución Mexicana, que evidentemente aceleró una vez más la sobremortalidad por conflictos armados, redujo la natalidad y aceleró la migración hacia Estados Unidos. Sin olvidar la presencia de hambrunas y epidemias que por supuesto incrementaron las defunciones y la disminución de la natalidad.

Las pérdidas de población por emigración son un fenómeno con amplia trayectoria en México, durante los últimos años del siglo XIX e inicios del XX la emigración hacia Estados Unidos creció de manera considerable. En 1880, el número de mexicanos que emigraban a Estados Unidos era de 68,000 anualmente, en 1889 se alcanzó la cifra de 78,000 y para 1900 esta cifra fue de 103,000 migrantes. De hecho en 1910, la oficina de Censos de los Estados Unidos registró 221,915 mexicanos residentes en Estados Unidos pero que habían nacido en México. Esta cifra crecía a 367,510 personas consideradas de "raza mexicana" incluyendo a los nacidos en Estados Unidos de padres mexicanos. (McCaa, 2001).

La Revolución Mexicana produjo efectos de gran impacto en la dinámica poblacional de hecho dio lugar a una nueva reducción de población en México como no había ocurrido en los siglos XVII al XIX que habían significado una lenta pero importante recuperación.

Medir el impacto demográfico de la Revolución Mexicana es muy difícil, las mediciones precisas en una época tan convulsionada son casi imposibles de obtenerse. De hecho "una aproximación global al conocimiento acerca del comportamiento de la natalidad durante el periodo revolucionario se ve restringida por la carencia de estadísticas vitales durante esa época." (Ordorica y Lezama, 1993).

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

De manera global y por medio de una estimación indirecta, Ordorica y Lezama (1993), estiman que el impacto total de la Revolución Mexicana en la población fue: una pérdida de 2.9 millones de personas. Resultado que surge de la comparación entre la población registrada por el censo de 1921 y la estimación con las tendencias demográficas que había tenido México antes de 1910. Véase cuadro 2.5

Cuadro 2.5. Población censada en México, tasa de crecimiento intercensal y población estimada, 1900 – 1990

| Año | Fecha censal | Población total censada | Tasa anual de crecimiento promedio | Población total estimada |
|------|-----------------|-------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| 1900 | 28 de octubre | 13,607,259 | | |
| 1910 | 27 de octubre | 15,160,369 | 1.09 | |
| 1921 | 30 de noviembre | 14,334,780 | -0.51 | 17,209,033 |
| 1930 | 15 de mayo | 16,552,644 | 1.71 | 19,862,666 |
| 1940 | 6 de marzo | 19,649,162 | 1.76 | 23,573,012 |
| 1950 | 6 de junio | 25,779,254 | 2.68 | 30,918,363 |
| 1960 | 8 de junio | 34,923,129 | 3.08 | 41,894,382 |
| 1970 | 28 de enero | 48,225,238 | 3.40 | 57,839,384 |
| 1980 | 4 de junio | 66,846,833 | 3.20 | 80,148,034 |
| 1990 | 12 de marzo | 81,140,922 | 2.00 | 97,267,654 |

(Ordorica M. y Lezama J., 1993)

Los registros y las estimaciones de población durante las primeras décadas del siglo XX han presentado imprecisiones muy importantes, debido sobre todo a la situación socioeconómica sumamente endeble y de inseguridad del país. Gracias al importante esfuerzo en múltiples instituciones y en muy diferentes proyectos, así como la participación de los ciudadanos ha hecho que la calidad de la información y el trabajo de evaluación y corrección de la información demográfica, sea mucho más confiable a partir de la década de 1960.

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

La situación demográfica de México desde la segunda mitad del siglo XX es bien conocida y ha sido investigada a profundidad con un número de fuentes cada más mayor. Destacando tres: 1.- Los censos de Población y Vivienda, 2.- Las encuestas sociodemográficas y 3.- Las estadísticas vitales provenientes del Registro Civil.

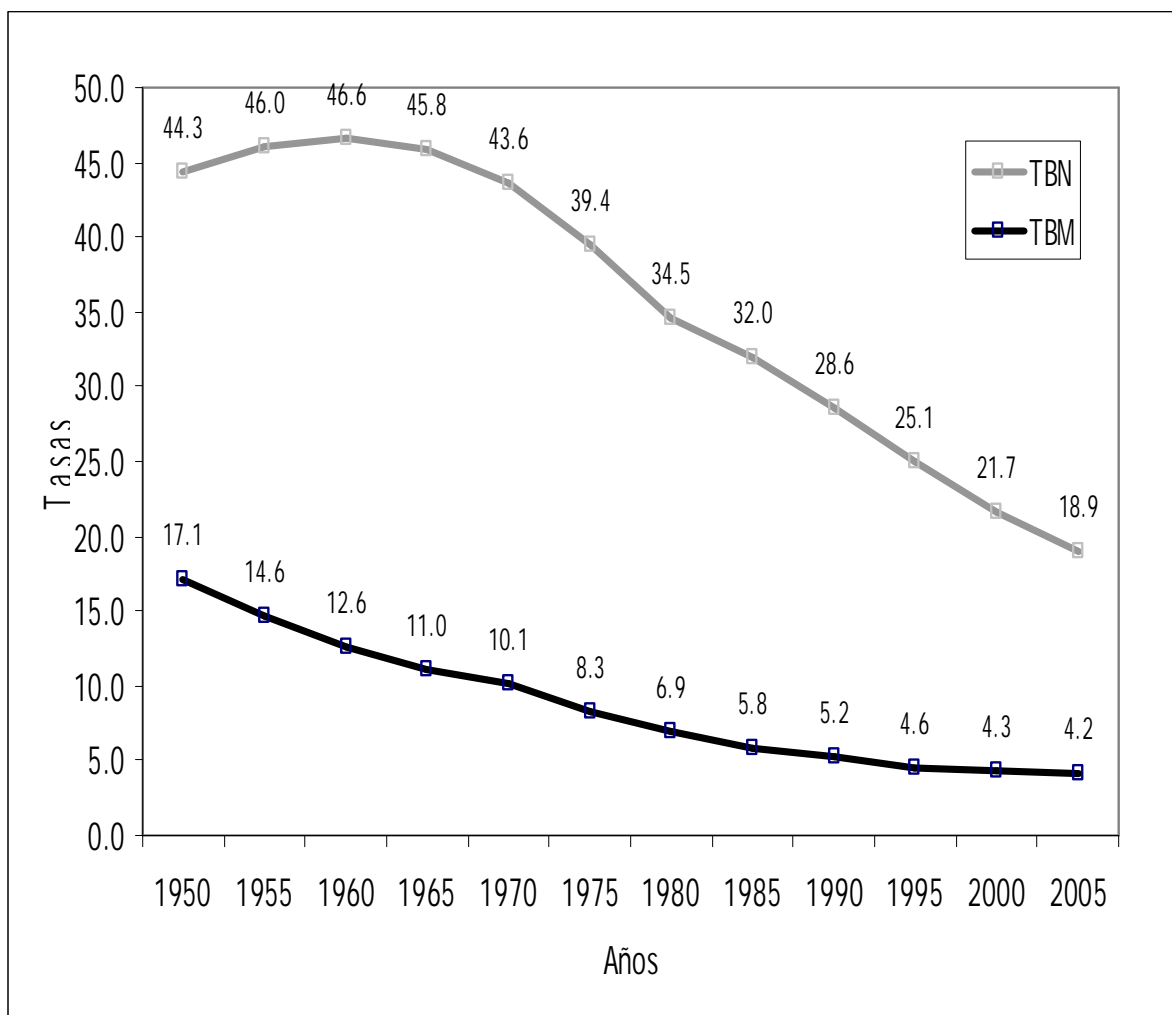
En los siguientes párrafos, se abordarán los cambios en los indicadores más importantes y globales que dan cuenta de los cambios de la dinámica demográfica en México desde la década de 1960 al año 2000. Pero además nos permiten entender los cambios en las políticas y en las decisiones y necesidades de las personas.

2.1.4.1 El crecimiento de la población en el siglo XX

Una buena manera de aproximar la evolución del crecimiento natural de una población es estudiar la relación entre: la tasa bruta de natalidad y la tasa bruta de mortalidad. La evolución de estas tasas es la que podría considerarse clásica, es decir la asociada a la llamada transición demográfica. Esto quiere decir que una población ha transitado de altos niveles de natalidad y mortalidad, a bajos niveles de natalidad y mortalidad, lo que ha conducido a un crecimiento en tres fases con fronteras muy sutiles por lo que los periodos definidos son solo referencias. La primera fase de crecimiento está caracterizada por altas tasas de mortalidad y natalidad.

La segunda fase se caracteriza por la reducción de la mortalidad y el aumento de la natalidad. El descenso acelerado de la mortalidad se inició en la década de 1960 y ha continuado su descenso hasta la actualidad. La Natalidad por su parte se elevó notablemente a partir de la década de 1940 y la tercera fase, caracterizada por la reducción de la natalidad desde fines de la década de 1960 y el mantenimiento en el descenso de la mortalidad. Véase gráfica 2.1

Gráfica 2.1. Tasa bruta de natalidad y tasas bruta de mortalidad, 1960-2005 Transición demográfica en México

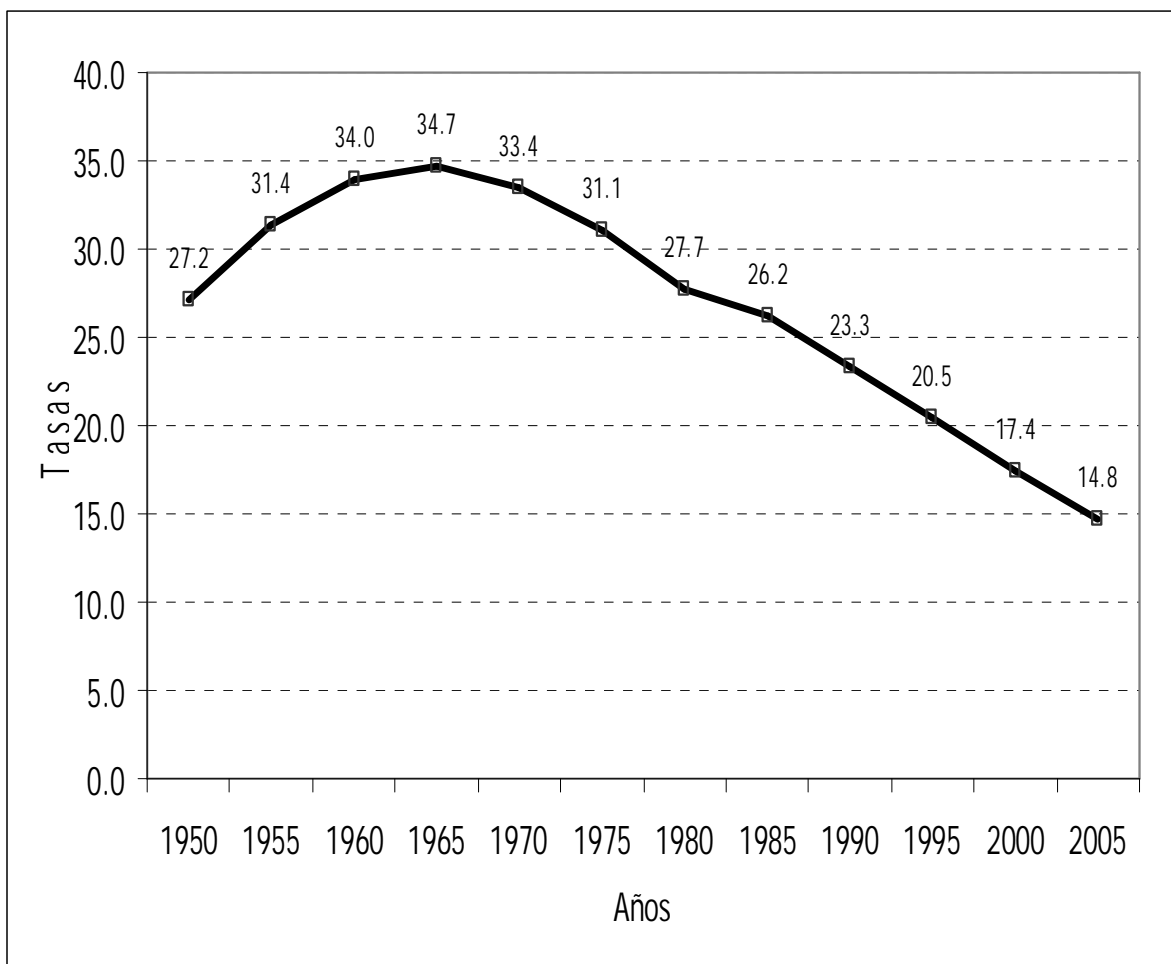


Fuente: (CONAPO, 2005B)

Los cambios en la natalidad y mortalidad registrados con información fidedigna muestran las importantes diferencias del incremento natural de la población. La diferencia en 1960 de 33.85 habitantes por cada mil, mientras que en el año 2000 esta diferencia llegó a solo 17.58 habitantes. Véase gráfica 2.2.

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

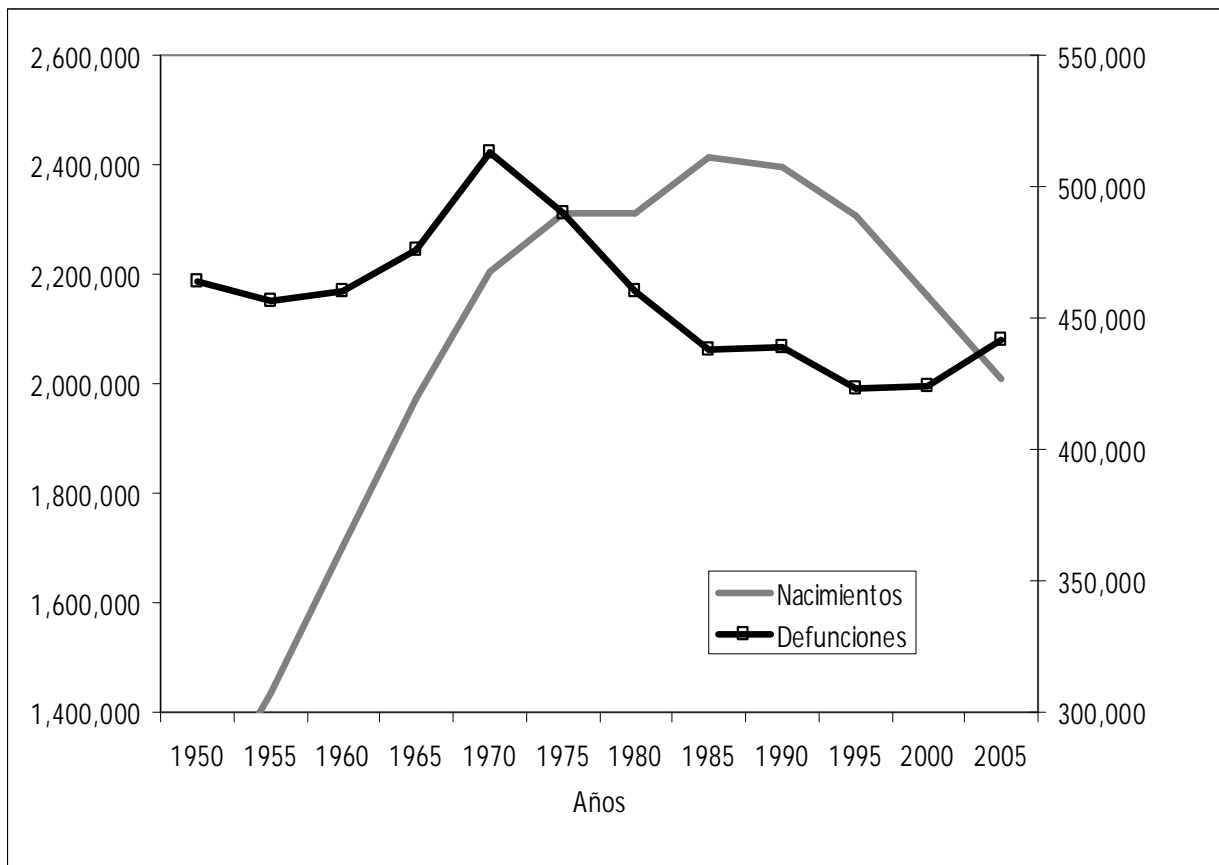
Gráfica 2.2. Incremento natural de la población, 1960-2005



Fuente: (Partida y Tuirán, 2001)

La evolución de las tasas brutas de natalidad y mortalidad evidentemente, se relacionan con la presumible transformación del número de nacimientos y defunciones ocurridas en las últimas décadas en México. El ligero crecimiento de las defunciones se debe a la transformación de la estructura de la población es decir por un relativo envejecimiento demográfico y no a un mayor impacto de la mortalidad. Véase gráfica 2.3

Gráfica 2.3. Nacimientos y defunciones, 1960-2005



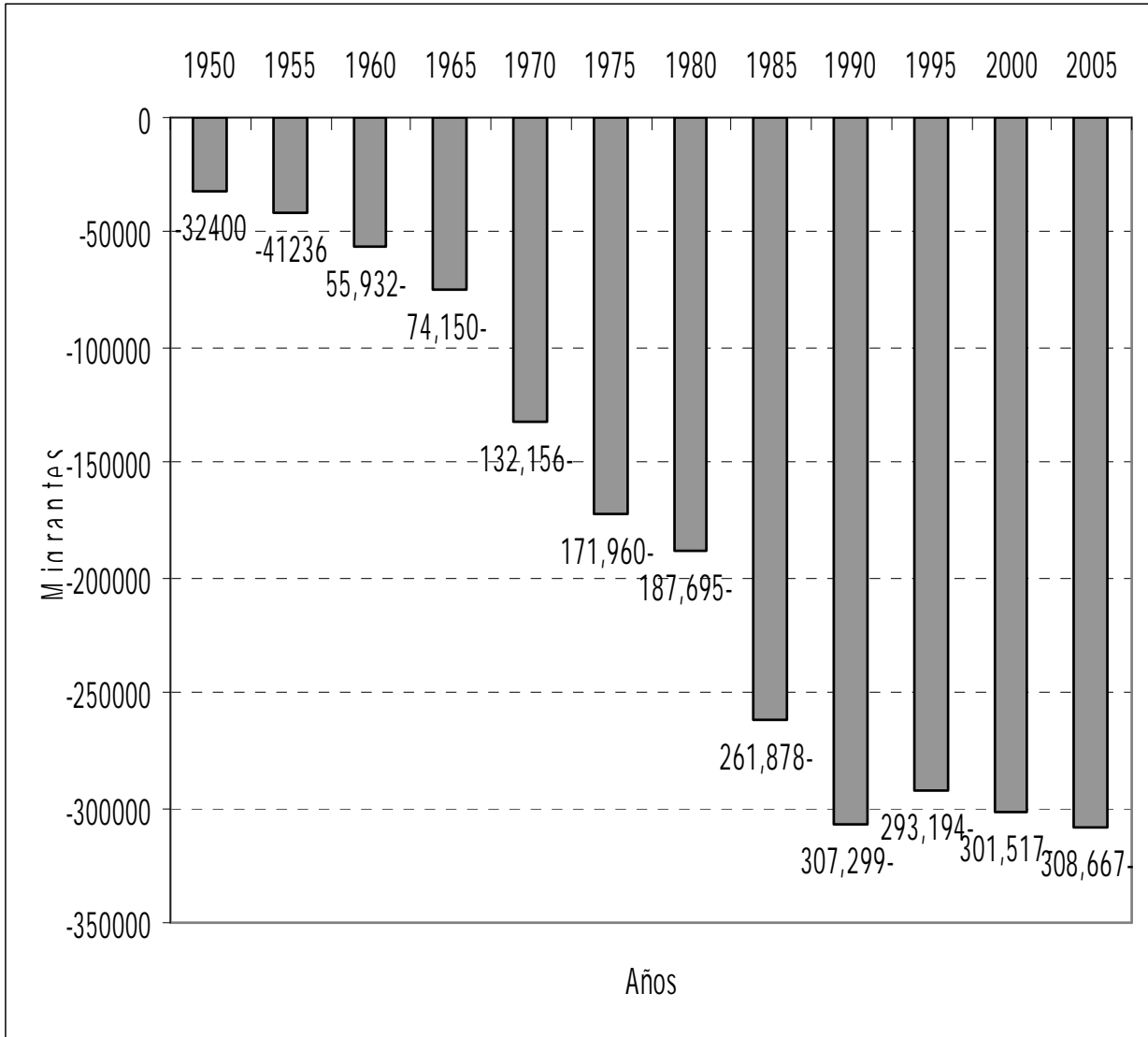
Fuente: (CONAPO, 2005B)

Junto con la relación entre mortalidad y natalidad es decir el crecimiento natural, la emigración en México, es un fenómeno que pesa de manera considerable en los últimos años sobre la configuración del perfil demográfico nacional.

La emigración ha sido particularmente notable durante las últimas décadas, no obstante es un fenómeno presente en la relación México –Estados Unidos desde mediados del siglo XIX y se ha incrementado en las épocas donde han ocurrido movimientos armados en México y también recientemente durante las últimas tres décadas. Véase gráfica 2.4

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

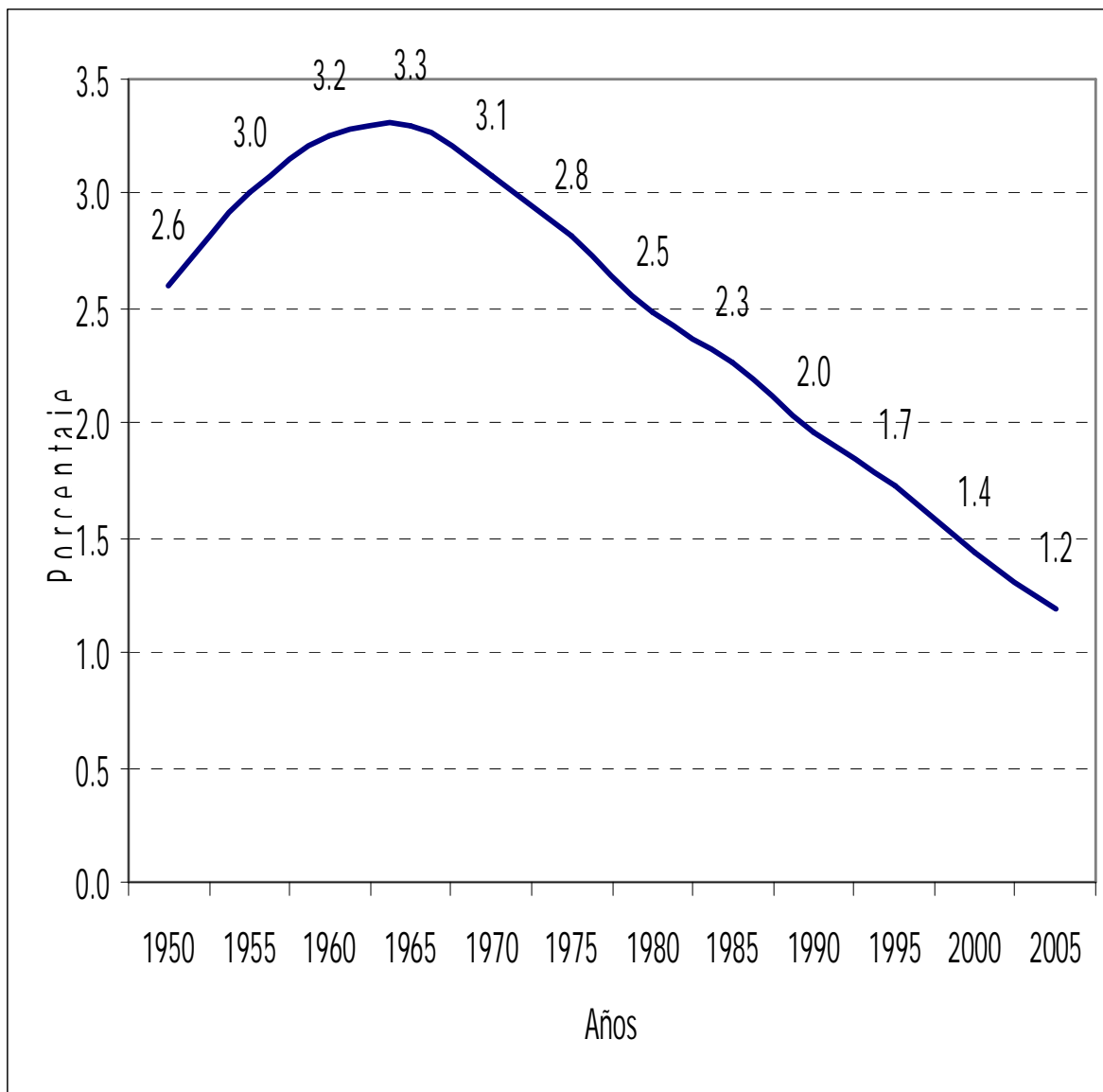
Gráfica 2.4 Emigración neta, 1960-2005



Fuente: (CONAPO, 2005B)

La relación de la natalidad, la mortalidad y la migración que se traduce en México en una pérdida de habitantes que durante las últimas décadas ha dado lugar a una reducción significativa de la velocidad de crecimiento poblacional. Véase gráfica 2.5

Gráfica 2.5 Tasas de crecimiento total, 1960-2005

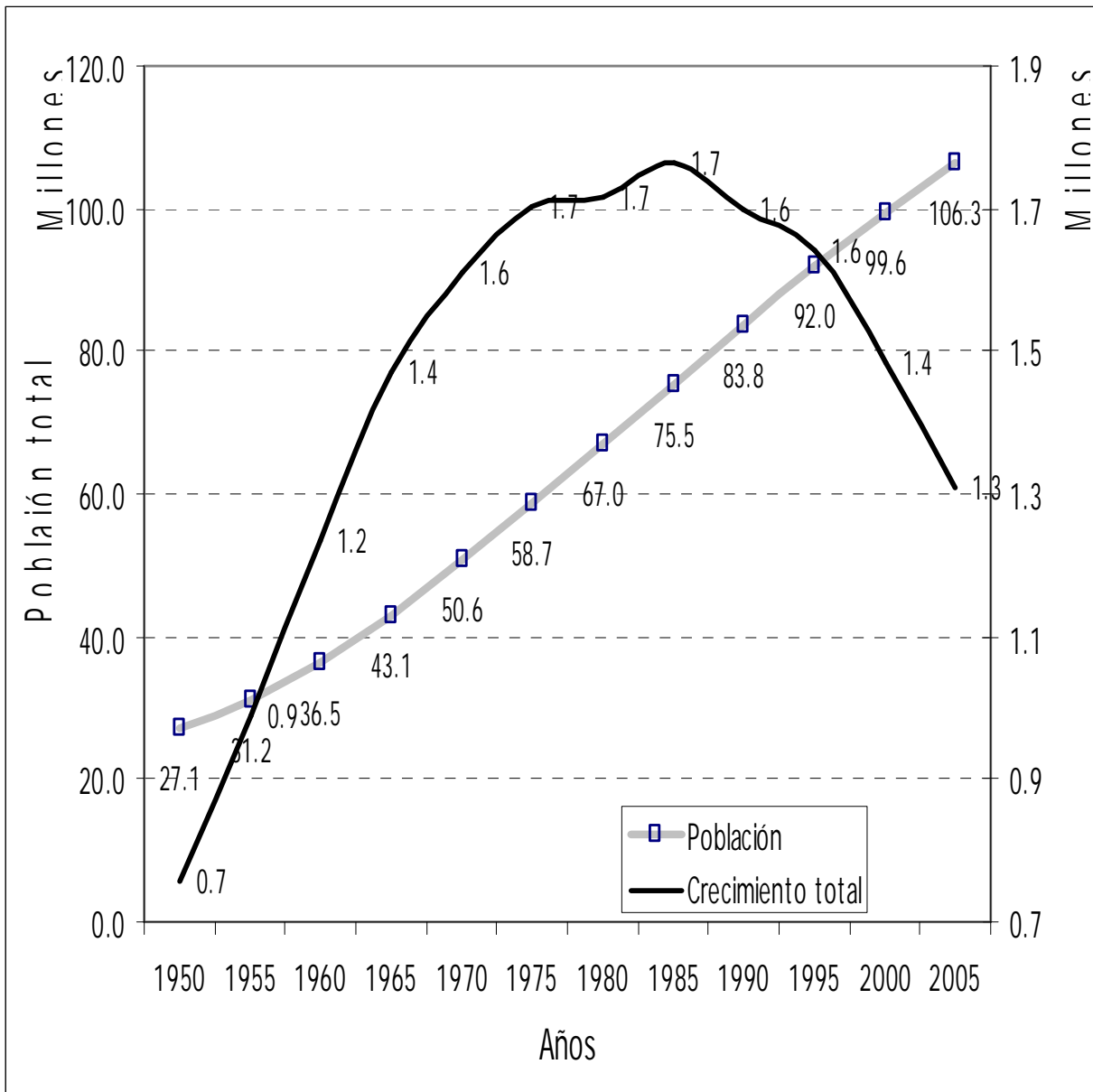


Fuente: (CONAPO, 2005B)

Se debe aclarar que si bien la tasa de crecimiento ha disminuido notablemente, la población mantiene todavía un crecimiento importante, debido sobre todo a la estructura de la población y a la inercia demográfica. Véase gráfica 2.6

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

Gráfica 2.6 Población total y crecimiento total, 1960-2005



Fuente: (CONAPO, 2005B)

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

2.1.4.2 La estructura por edad y sexo de la población

Los cambios en cada uno de los componentes demográficos principales dan lugar a características de la estructura por edad y sexo de la población. La cual puede ser representada en un histograma de frecuencia definida por dos variables edad y sexo. Este histograma se presenta de manera tal que los sexos se comparen. A esta representación se le conoce como pirámide de población.²

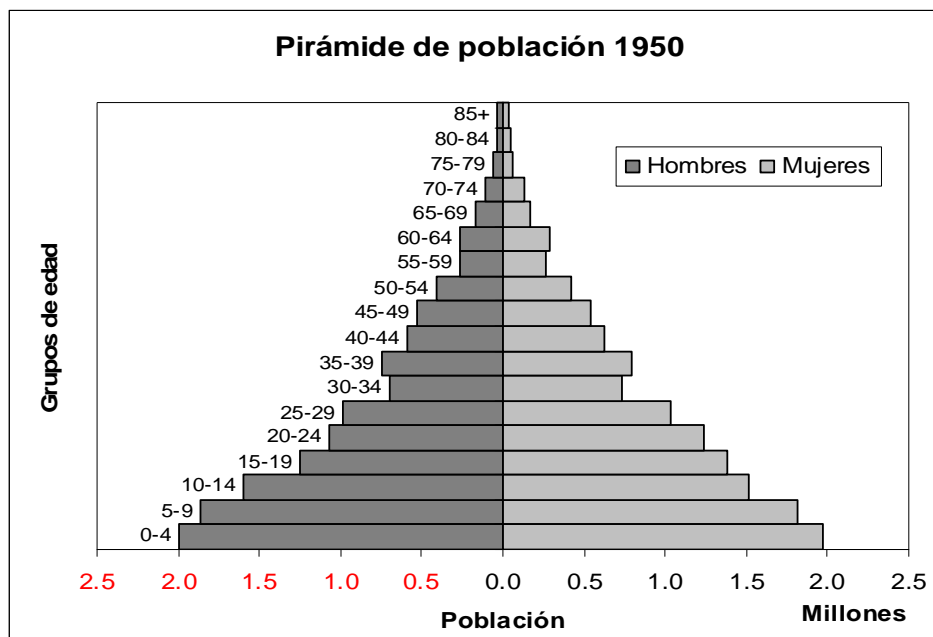
Además debe tomarse en consideración, que la mayoría de los fenómenos demográficos presentan una gran inercia, es decir, se manifiestan lentamente al paso del tiempo sin posibilidad de cambiar de inmediato y sus efectos se hacen sentir en periodos muy prolongados, tanto en la estructura de la población como en los indicadores mismos.

A grandes rasgos, la historia demográfica de una población en los últimos 70 años, puede ser representada en una pirámide de población, asimismo permite visualizar de manera general las diferencias de la esperanza de vida y en tanto, los diferenciales del impacto de la mortalidad en una población, y también permite tener una descripción muy global de la natalidad reciente. (ONU, 1980) A continuación se incluyen las pirámides de población para las últimas décadas en México. Se presentan en números absolutos para mostrar la transformación del volumen de la población. Véanse gráficas de la 2.7 a la 2.13

² En el anexo 2, se presenta una descripción de las pirámides de población y sus tipos ideales.

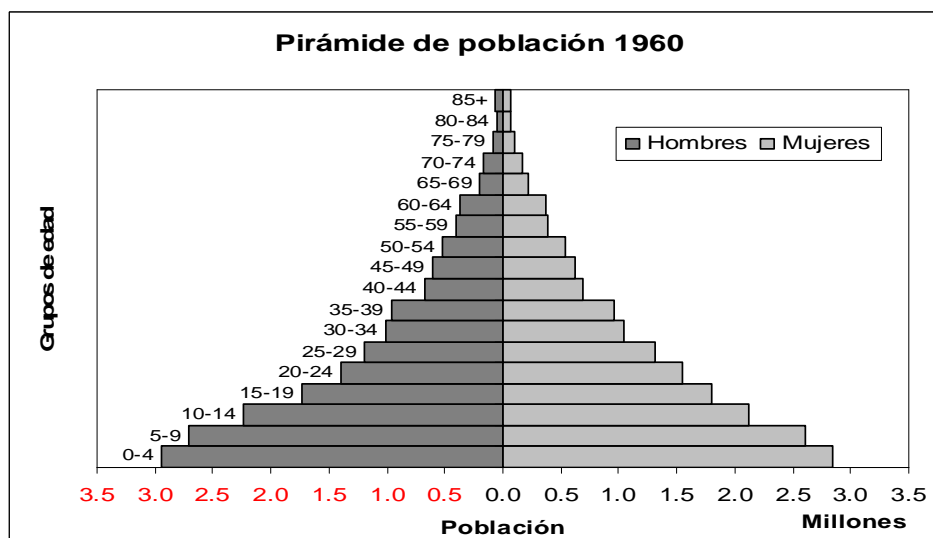
2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

Gráfica 2.7 Pirámide 1950



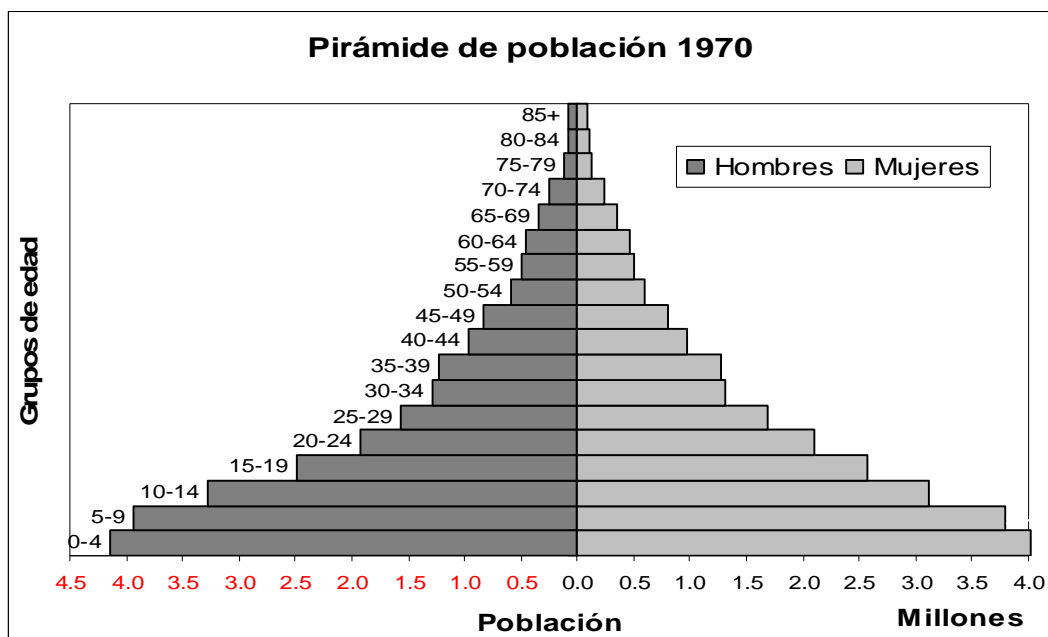
Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO

Gráfica 2.8 Pirámide 1960



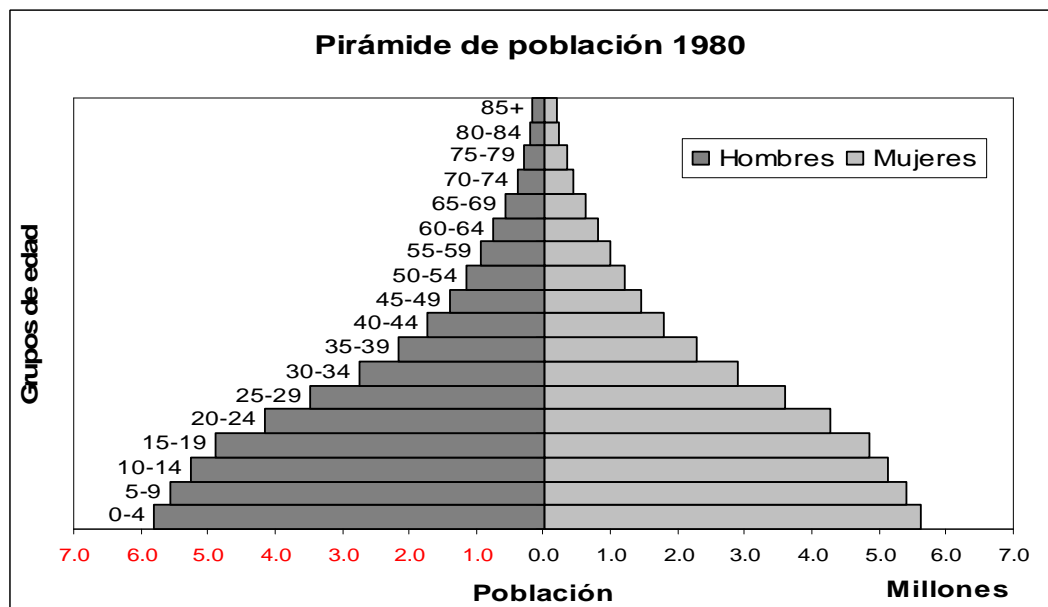
Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO

Gráfica 2.9 Pirámide 1970



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO

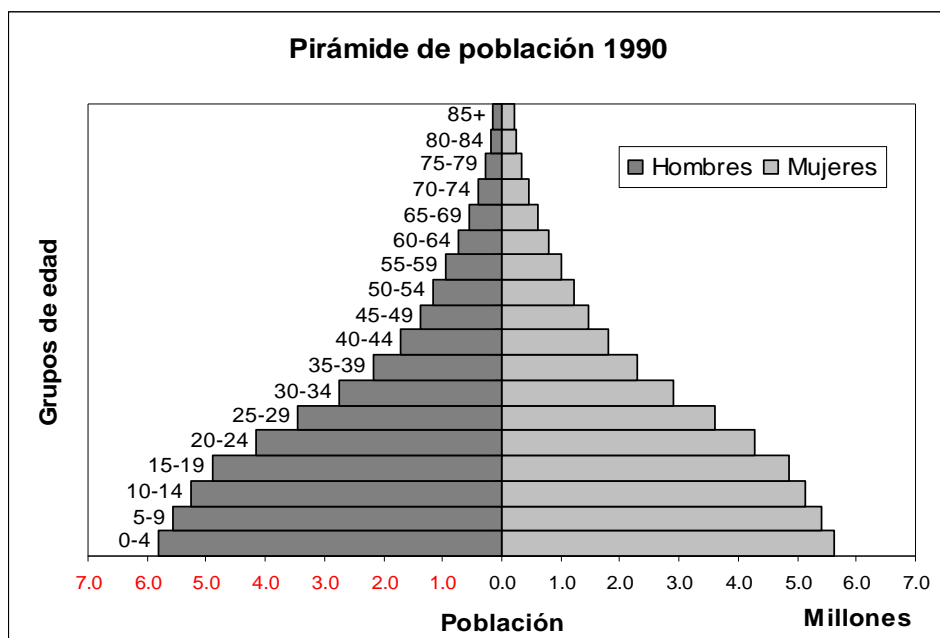
Gráfica 2.10 Pirámide 1980



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO

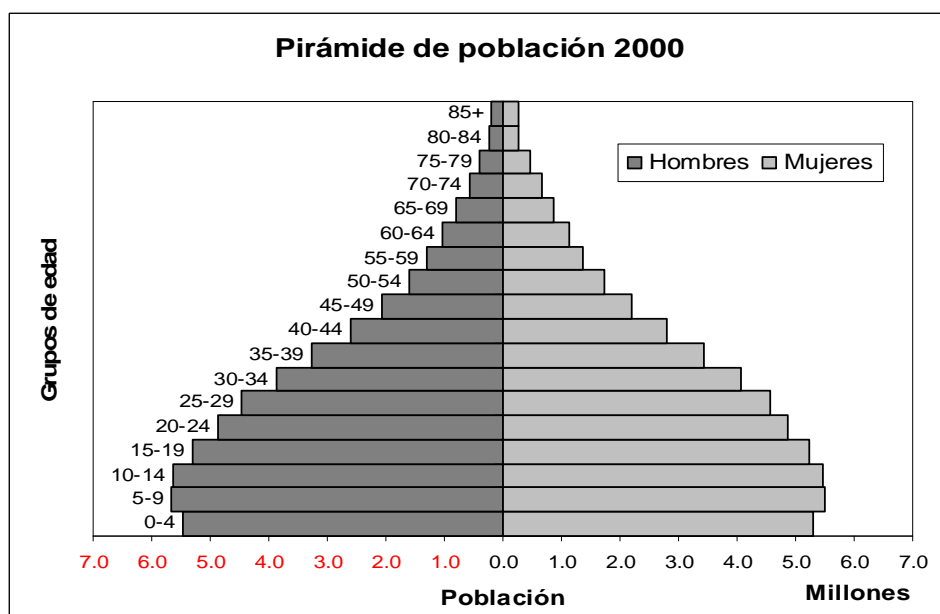
2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

Gráfica 2.11 Pirámide 1990



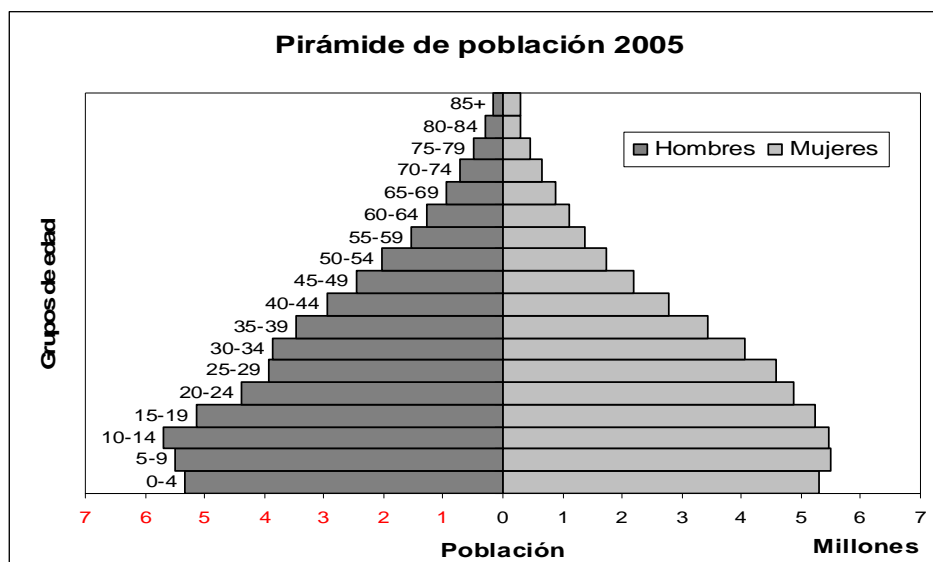
Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO

Gráfica 2.12 Pirámide 2000



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO

Gráfica 2.13 Pirámide 2005



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO

La serie de pirámides de población permite observar la transición de una estructura de población de tipo expansivo a otra de tipo constrictivo. Estas transformaciones en las pirámides de población ha tenido como motores de cambio la disminución de las tasas de fecundidad y de la reducción de las tasas específicas de mortalidad. Estas últimas, a su vez se han traducido en incrementos significativos de la esperanza de vida.

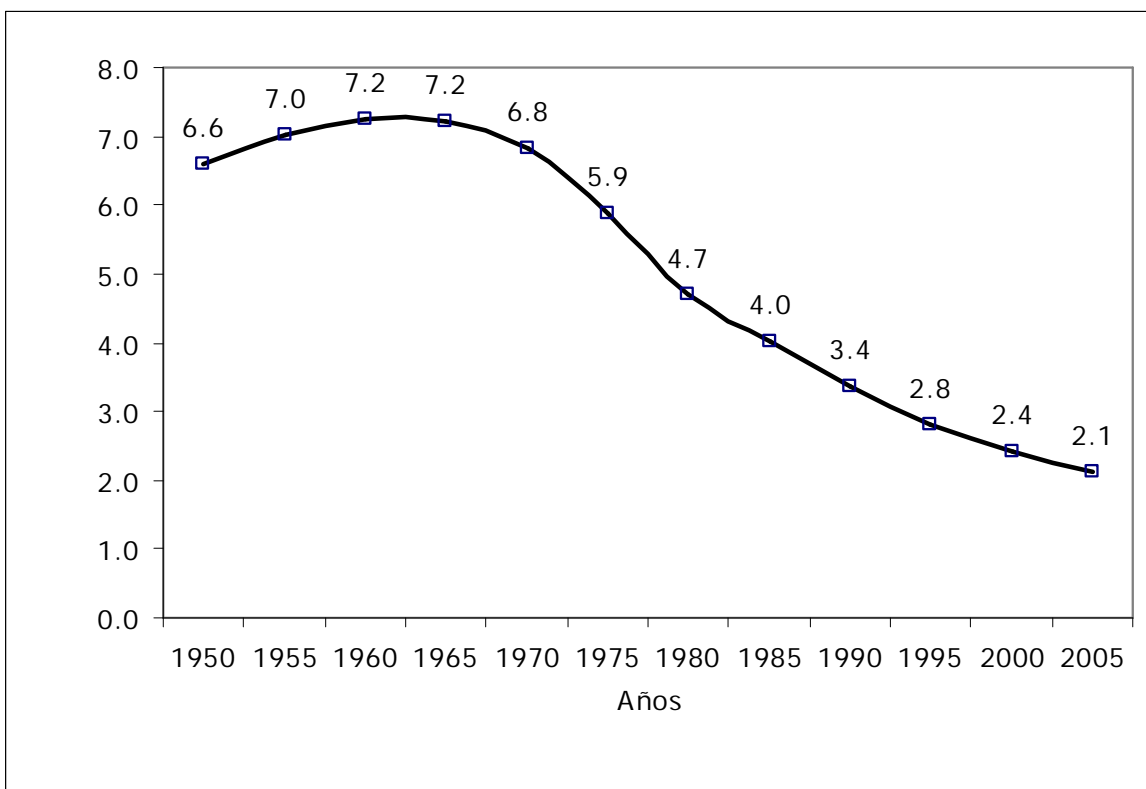
La migración internacional por su parte también ha jugado un importante papel en las transformaciones de la estructura de la población por edad y sexo. A continuación se revisará muy brevemente cada uno de estos motores de cambio.

La reducción de la fecundidad ha sido uno de los más importantes cambios en la población mexicana y también es uno de los principales temas de este trabajo. El número de hijos por mujer es una manera poco técnica, pero muy elocuente para referirse a la Tasa Global de Fecundidad, TGF, que es el número de hijos que tendría una mujer a la largo de su vida reproductiva si es que las tasas actuales permanecen constantes. (ONU, 1980)

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

Para la década de 1960 el número promedio de hijos por mujer era de 7 hijos, en las últimas décadas este indicador se redujo constantemente, para ser de aproximadamente a 2.1 hijos el promedio nacional para el año 2005. Véase Gráfica 2.14.

Gráfica 2.14 Tasa global de fecundidad, 1960-2005



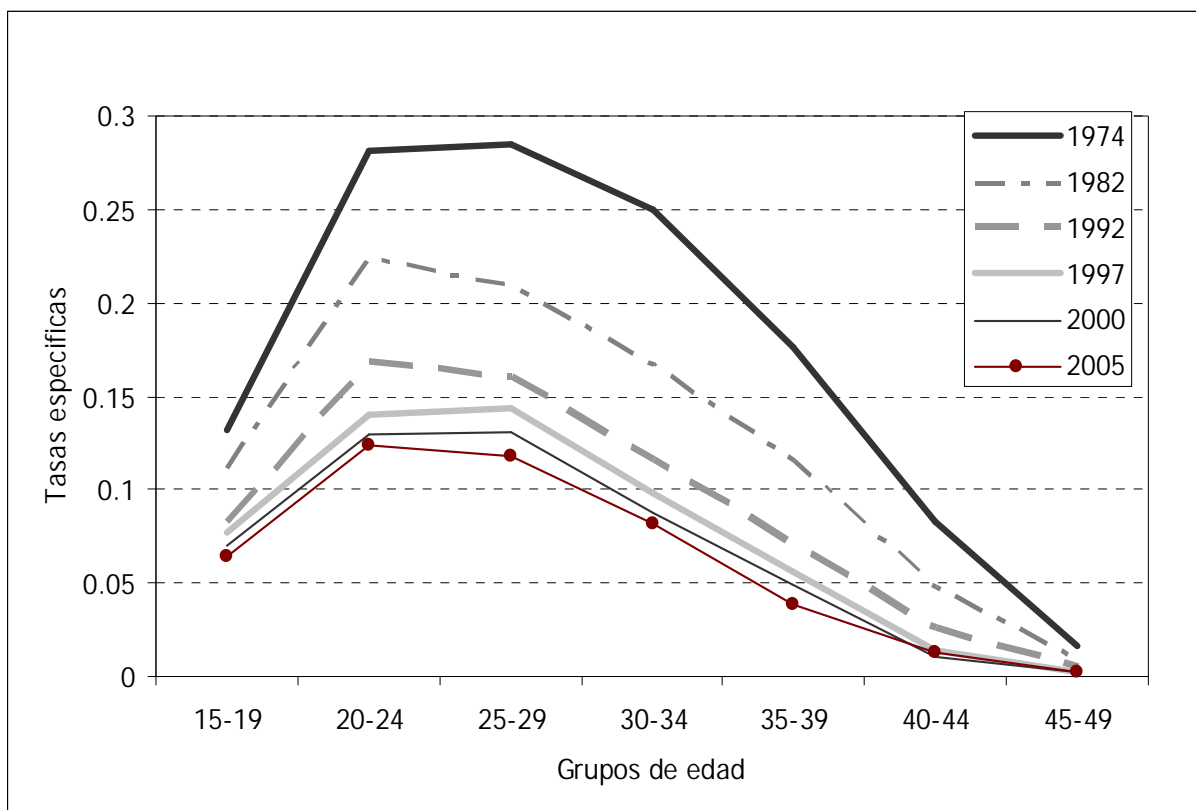
Fuente: (CONAPO, 2005B)

La evolución de la fecundidad, ha sido muy importante para la historia demográfica de México, de hecho, con la notable disminución de la fecundidad desde 1975, se ha acelerado la reducción de la proporción de niños y jóvenes y, por el contrario, el poblamiento se apoyará en las personas mayores y en especial en las envejecidas. (Cabrera, 2000:68)

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

La tasa global de fecundidad se estima como la suma de las tasas específicas de fecundidad. Estas tasas son el cociente de los nacimientos de mujeres de una edad específica entre el número de mujeres de la misma edad, se denomina nfx . Estas tasas normalmente se calculan para los grupos quinquenales de edad que van de 15-19 años 20-24 años y así sucesivamente hasta el grupo 45-49 años. El conjunto de tasas específicas de fecundidad es conocido como estructura de fecundidad. Para estudiar las transformaciones de la fecundidad no solo debe enfocarse en la TGF, sino también en las nfx . La estructura de fecundidad resulta muy importante para el análisis de la fecundidad por generaciones, así como para identificar los cambios más significativos de la fecundidad presente y futura. Véase gráfica 2.15

Gráfica 2.15 Tasas específicas de fecundidad, 1974-2005



Fuente: (CONAPO, 2005B)

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

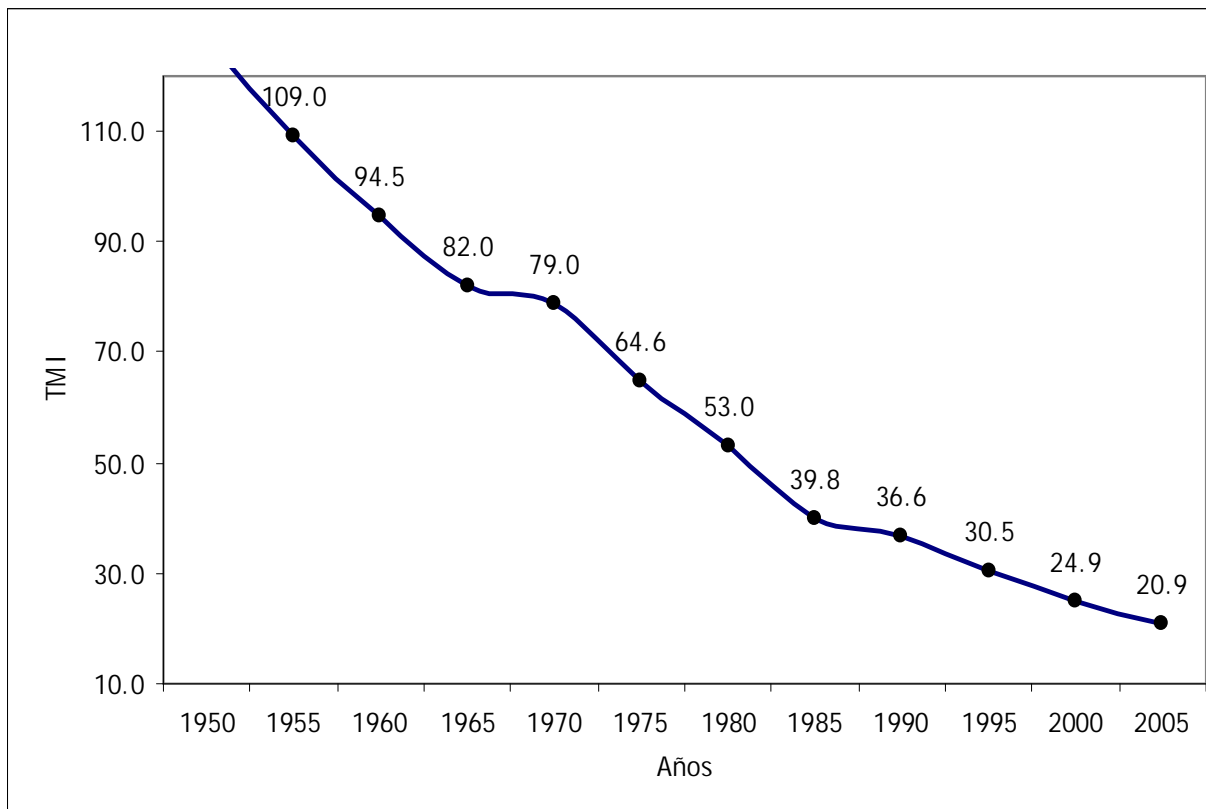
Las transformaciones de volumen y estructura de la fecundidad han favorecido tres situaciones importantes: 1.-Un menor número de nacimientos, lo cual reduce el tiempo en que las mujeres están dedicadas a la crianza y expuestas a complicaciones perinatales. 2.-Los embarazos tienden a ubicarse en edades centrales del periodo reproductivo lo que reduce riesgos en la salud materno infantil. 3.-La menor fecundidad ha reducido la competencia entre hermanos en fases de crianza. (CONAPO, 2000)

Pero más allá, de los cambios en los indicadores de fecundidad de su medición cada vez más detallada y de sus repercusiones inmediatas lo más importante para este trabajo será alcanzar una explicación integral de las transformaciones de la fecundidad y sus relaciones con las transformaciones sociales y de las políticas públicas.

2.1.4.3 Otros indicadores demográficos centrales

Uno de los indicadores más significativos de la transformación demográfica de México es la tasa de mortalidad infantil, la cual ha presentado una reducción muy notable durante las últimas décadas. En 1960, la tasa de mortalidad infantil era de poco más de 90 defunciones por cada mil nacimientos, para el año 2005, la mortalidad infantil fue de solo 20.9 defunciones por cada mil nacimientos. Véase Gráfica 2.16.

Gráfica 2.16 Tasas de mortalidad infantil, 1960-2005



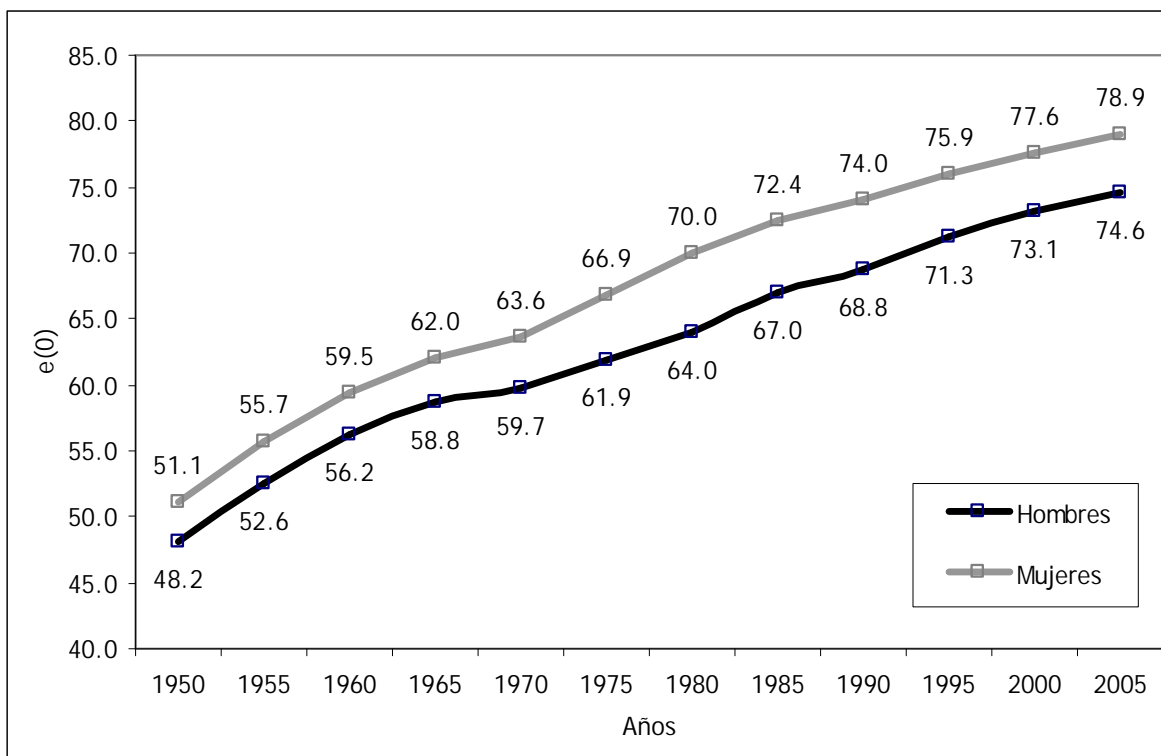
Fuente: (CONAPO, 2005B)

La esperanza de vida, es otro indicador central para caracterizar la dinámica demográfica de una población. También es uno de los indicadores más usados en los diferentes índices internacionales de desarrollo como el Índice de Desarrollo Humano utilizado por el Banco Mundial.

La esperanza de vida al nacimiento, ha crecido notablemente en México durante las últimas décadas. En 1960 la esperanza de vida al nacimiento de hombres fue de 56.2 y para las mujeres 59.5 años. Para el año 2005, este indicador creció prácticamente 20 años, alcanzando 74.6 años para los hombres y 78.9 años para las mujeres. Véase gráfica 2.17

2 Antecedentes sobre la dinámica demográfica

Gráfica 2.17 Esperanza de vida, 1960-2000



Fuente: (CONAPO, 2005B)

Se podría concluir que con los indicadores presentados, se podría afirmar que durante el siglo XX tuvieron lugar grandes cambios en la dinámica demográfica. Muchos de ellos sumamente positivos sin lugar a dudas. La explicación tradicional es que la gran mayoría de estos cambios se deben a la modernización del país que ha sido apoyada por las políticas de población y particularmente por la reducción de la velocidad de crecimiento de la población. Lo cual ha sido muy importante para la vida nacional pero también ha sido muy importante la transformación en las últimas décadas de ser una sociedad de trabajo a una sociedad de riesgo. Esta es la explicación que se constituye como la propuesta central de este trabajo, se abordará a detalle más adelante.

3 Las políticas de población del siglo XVI al XIX

...hay mucha mas gente de la que hace falta. Y si la maquina sigue en marcha, ¿qué más le da al Estado que el número de individuos que la impulsan aumente o disminuya?

Justina, Marques de Sade.

Lo vio inmóvil e impenetrable, cortado en dos desde la barba, y supo que se quedaría vigilando la larga frontera norte de México; para los mexicanos la única causa de guerra eran siempre los gringos

Gringo Viejo, Carlos Fuentes.

En este capítulo se presentan lo que podrían llamarse los primeros esbozos de políticas de población del siglo XVI al siglo XIX, estas decisiones de gobierno pretendían recuperar la pérdida de población indígena tan grave que ocurría de manera constante, no por el bienestar de la población, sino por razones económicas.

Lo que podría denominarse proto-políticas de población, fueron principalmente económicas. Estas presentaban un estricto interés económico, es decir el mantenimiento de la población indígena y de las poblaciones inmigrantes tenía como fin la explotación de los recursos para el enriquecimiento de la corona española. No se podía considerar que existiera un proyecto de mejorar la vida y el bienestar de la población indígena, que además era altamente mayoritaria.

3 Las políticas de población del siglo XVI al XIX.

3.1. Las proto-políticas de población del siglo XVI

De acuerdo con Camposortega (1983) El impacto demográfico provocado por la Conquista se ha explicado por:

- a) La aparición de epidemias y enfermedades, que tuvieron un carácter epidémico.
- b) El aumento de la explotación de la población indígena, por ejemplo el extenuante trabajo en las minas.
- c) La disminución de la alimentación por el cambio en la orientación de la economía.
- d) La violencia sistemática contra la población indígena, la cual tuvo efectos también en el terreno psicológico, dando lugar a una reducción de la fecundidad, un mayor número de infanticidios y suicidios colectivos.

Estos cuatro elementos se combinaron para dar lugar a la reducción de la población indígena, que en realidad se puede describir mejor como un saqueo para el enriquecimiento acelerado de la Corona española. (Newson, 1994). Pero frente a la pérdida de población y las dificultades para extraer los recursos la Corona Española siempre tuvo un marcado interés por el poblamiento de la Nueva España. Este interés se mostró en los documentos: Instrucciones de 1556 y Las Ordenanzas de Nuevos Descubrimientos y Poblaciones de 1573. Con lo cual se celebraron varios convenios de exploración y ocupación de territorios con particulares, así como la obligación de la fundación de asentamientos españoles con características que garantizaran su subsistencia y la reproducción. Los ordenamientos de lo que podría llamarse los intentos de una proto-política de población se presentaron a mitad del siglo XVI. (García, 1993)

3 Las políticas de población del siglo XVI al XIX.

La organización económica de la Conquista presento tres formas básicas: La encomienda, la misión y la esclavitud. Su elección dependía de las características que tenía la población indígena. De estas tres formas básicas, la encomienda tuvo un menor impacto demográfico en la población indígena. El cambio fue más gradual y no implico una total ruptura de la población con su cultura. Por otro lado, los obrajes y las minas, donde se impusieron graves cargas laborales presentaron impactos muy severos en la mortalidad y morbilidad indígena. Por otro lado se convirtieron en espacios donde se propició el mestizaje, por la confluencia de trabajadores de diferentes orígenes étnicos. (Newson, 1994).

Además del impacto demográfico hacía la reducción de la población indígena muy marcado en el siglo XVI, se pueden señalar tres fenómenos y políticas importantes que fomentaron la conformación de la dinámica demográfica durante el periodo colonial Estos son: a) el mestizaje, b) las inmigraciones europeas y africanas y por último c) la cristianización que podría considerarse como la primer política pública de una importancia demográfica significativa.

La conquista se puede considerar en sus primeros años como una empresa masculina, y el mestizaje se inicio entre los españoles y mujeres indígenas. Estas últimas, eran obligas al mestizaje como esclavas, prisioneras de guerra, como parte de sus encomiendas o como parte de los regalos que los caciques indígenas entregaban a los españoles. En otras ocasiones, el mestizaje fue con consentimiento de las mujeres indígenas. Si bien muchos de los españoles estaban casados en España, con su arribo a América y con la ocupación musulmana de la península ibérica el concubinato y la poligamia no eran mal vistos por muchos españoles, así como tampoco por los indígenas, antes de la cristianización. Pero nunca fue consentido por la iglesia católica. (Sáenz, 1993)

3 Las políticas de población del siglo XVI al XIX.

Con la procreación de españoles e indígenas y la llegada sistemática de las poblaciones negra y antillana, el mestizaje se amplió. En un primer momento el mestizaje tuvo una funcionalidad para que los españoles pudieran solidificar su dominación sobre los indígenas al contraer matrimonio con las mujeres pertenecientes a la nobleza indígena. Posteriormente el sistema de castas impuesto en la España ocupada por la cultura musulmana, se reprodujo durante la conquista, con sus propias especificaciones dando lugar a lo que podría denominarse una pigmentocracia. Este sistema de castas implicaba un sistema de control para la escala social. (Sáenz, 1993)

La inmigración hacia la Nueva España de europeos católicos principalmente españoles ocurrió de manera continua y fue necesaria para la extensión del mestizaje. De hecho la Conquista continental fue posible en un primer momento por la iniciativa de los españoles radicados en las islas caribeñas, que arribaron a territorio continental. El volumen de la población española en la Nueva España, aunque siempre creciente, no fue importante por su número, sino más bien por su posición en el sistema de organización social y económica de la Colonia. De hecho la población europea en México, no tenía capacidad de reproducirse, ni de sustituirse, por lo que continuamente necesitaba de una inmigración continua que le permitiera la continuidad como una casta separada y necesitaba del mestizaje para lograr sus funciones de reproducción. Por su parte, la inmigración africana a México fue cuantiosa. El acelerado descenso de la población indígena dio lugar a una inmigración forzada y de gran número de esclavos negros para la realización de los trabajos en las regiones costeras. La presencia de un mayor número de indígenas en las zonas del interior no hizo necesaria su presencia de manera significativa en las ciudades centrales y en las empresas del altiplano. Esta población negra, aún cuando fue un componente importante, su aporte fue poco al volumen de la población mexicana debido sobre todo a la composición prioritariamente masculina y a la reducida esperanza de vida que tuvieron a su llegada al continente americano. De aproximadamente solo 7 años. (Velasco, 1993).

3 Las políticas de población del siglo XVI al XIX.

Por otro lado el papel de la iglesia católica fue muy importante, la cristianización tuvo un impacto fundamental en la supervivencia de la población indígena. La obligación que impuso el Papa a la Corona española de evangelizar a los indígenas de la Nueva España restringió la práctica de la economía feudal impuesta en los primeros años de la colonia y por tanto se redujo la devastación de la población indígena. (Newson, 1994).

Junto con la cristianización, la iglesia inició el proceso de registrar a sus feligreses en el momento de su nacimiento, muerte y matrimonio. Lo cuales se han constituido como los primeros antecedentes de los registros de estadísticas vitales en México. Por su parte, el gobierno también mantuvo un importante interés en los conteos y registros poblacionales, más con fines fiscales que de otro tipo.

Así en conclusión, podría afirmarse que las políticas de población del siglo XVI al XIX, fueron muy escasas y supeditadas a las formas de explotación implementadas en la Nueva España y estas últimas a su vez dieron lugar a un tipo de poblamiento, que utilizó muchas de las variantes de explotación usadas durante la época prehispánica.

A continuación se abordan brevemente las proto-políticas de población del siglo XIX, que fue un siglo de enormes cambios políticos, económicos y sociales y que como ya se vio previamente también existieron grandes cambios demográficos.

3 Las políticas de población del siglo XVI al XIX.

3.2. Siglo XIX: Poblar, la prioridad de los primeros años de vida independiente, las políticas globales

Durante el siglo XIX, si bien no se tenía una política concreta en lo que se refiere a la población. Se podía identificar una intención gubernamental para poblar los territorios deshabitados con dos lineamientos básicos: impulsar la natalidad y favorecer la colonización con población blanca. Pero es comprensible, que los asuntos de una política expresa sobre población fueran dejados de lado frente a las emergencias económicas, políticas y militares de la época.

El sistema de castas fue abolido, al menos formalmente, con el triunfo de la guerra de Independencia y en una situación donde el mestizaje se había extendido mucho más que en los primeros años de la Conquista. Dando lugar a que la "pureza de sangre" fuera muy poco común. No obstante, el elevado grado de mestizaje existente en México para el siglo XIX, las desigualdades económicas siguieron siendo muy importantes. La inestabilidad del país era creciente, el Estado era casi inexistente y lo que podría denominarse políticas de población eran más bien una serie de ordenamientos de origen económico y/o político con el fin de incrementar la explotación de los recursos naturales y favorecer el poblamiento del territorio.

Durante el siglo XIX, se registraron cuatro sucesos históricos fundamentales que ayudan a entender las decisiones sobre lo que serían los esbozos de las políticas de población de aquellos años.

- a.-Las luchas de independencia y la expulsión de españoles
- b.-La pérdida del territorio de Texas
- c.-El conflicto armado con Francia.
- d.-La invasión norteamericana

A continuación se analizarán los vínculos de estos hechos políticos y militares con la dinámica demográfica y primeras nociones de políticas de población.

3.2.1. Las luchas de independencia

El año de 1821 se puede considerar como el inició de México a la vida independiente. Aún cuando el reconocimiento de las potencias internacionales ocurrió muchos años después, por ejemplo la independencia de México fue reconocida por Estados Unidos el 10 de julio de 1826, por Gran Bretaña el 26 de diciembre de 1826 por Francia en 1831 y finalmente por España el 28 de diciembre de 1836. En este contexto y durante estos primeros años de vida independiente nacional las proto-políticas de población se inclinaron a favorecer la colonización del país y con un fuerte favoritismo hacía la inmigración europea. Desde 1824, el gobierno ofreció seguridad a los colonos que desearan internarse en México. Es decir se mantenían las mismas intenciones de poblamiento de los gobiernos coloniales.

No obstante, esta política de inmigración y colonización, durante esas primeras décadas de vida independiente unos 10,000 españoles en todo el país (aparte de los prisioneros de guerra), emigraron del país, esta quizá sea la cifra más certera para el año de 1821, cuando probablemente la población de México llegaba a 6,500,000 habitantes. En los seis años que siguieron, dicha cifra se reduciría en la tercera parte. De hecho durante el breve reinado del Emperador Agustín (1822-1823) la dinámica demográfica se caracterizó por la partida de un número extraordinario de españoles y por la salida de fuertes capitales, lo cual aceleró la notable decadencia económica del país naciente. En las décadas siguientes, se mantuvo la política de inmigración, pero la emigración de los españoles por expulsión tuvo otras dos fases críticas fundamentales en 1829 y 1833. Cabe aclarar que el 18 de agosto de 1827, el estado de Jalisco expidió la primera ley mexicana de expulsión de los españoles, estableciendo un modelo para las demás entidades (Sims, 1974).

3 Las políticas de población del siglo XVI al XIX.

3.2.2. La pérdida de los territorios de Texas, los conflictos armados con Francia y Estados Unidos.

Los conflictos armados provocaron la reducción del número de habitantes por emigración, defunción y la pérdida del deseo de crecimiento de las familias. También en lo económico ocurrió una enorme pérdida de capitales y de una gran parte del territorio nacional. Estos conflictos determinaban el temor de los gobernantes sobre la pérdida de más territorio y más aún cuando densidad poblacional era muy baja y el sentido de pertenencia a México era casi nulo.

Cuadro 3.1 Documentos, eventos y efectos relacionados con la pérdida del territorio nacional frente a Estados Unidos, 1821-1853

| | |
|---|---|
| <p>Colonización de Texas</p> <p>1.-Permiso a Moisés Austin para colonizar Texas (17 de enero de 1821)</p> <p>2.-Decreto del gobierno federal para la colonización. (11 de marzo de 1823) Stephen Austin</p> | <p>El gobierno español concedió el permiso para que trescientas familias de Luisiana para colonizar Texas.</p> <p>El objetivo era poblar el vasto territorio norteno descuidado por el virreinato</p> |
| <p>Independencia de Texas</p> <p>1.-La carta de Stephen Austin al Ayuntamiento de Bejar (2 de octubre de 1833)</p> <p>2.-el Acta de pronunciamiento del Estado Libre de Coahuila y Texas (22 de junio de 1835)</p> <p>3.- Declaración de independencia de Texas (2 de marzo de 1836)</p> | <p>Texas y Coahuila formaban un estado de la Federación, la adopción de un sistema centralista aceleró la separación e independencia de Texas.</p> |
| <p>1.- La anexión de Texas a los Estados Unidos (4 de marzo de 1845)</p> | <p>El presidente de Estados Unidos James K Polk señala el deseo de Texas de anexarse como Estado de la unión americana.</p> <p>En mayo del mismo año el secretario de Guerra</p> |
| <p>La guerra México Estados Unidos de 1847</p> <p>1.-Proclama de Guerra de Estados Unidos (13 de mayo de 1846)</p> <p>2.-Decreto del congreso mexicano (2 de julio de 1846)</p> <p>3.-Mensaje de Antonio López de Santa Anna que abandona la capital del país. (16 de septiembre de 1847)</p> <p>4.-Tratado de Guadalupe Hidalgo (2 de febrero de 1848)</p> | <p>La proclamación de Guerra del presidente Polk</p> <p>La defensa del país</p> <p>Redefinición de las fronteras de México y Estados Unidos. Lo que corresponde a los actuales territorios de California, Nevada, Utah, Arizona</p> |
| <p>La compra de la Mesilla (1853)</p> | <p>James Gadsden obtuvo la compra al gobierno de Santa Anna del territorio de la Mesilla Dando lugar a la definición de fronteras de México</p> |

Fuente: Realización propia con base en (Matute, 1981)

3 Las políticas de población del siglo XVI al XIX.

Por otra parte, el gobierno mantenía importantes conflictos con diferentes grupos de interés, uno de los más importantes fue la iglesia. De este conflicto se derivaron cambios importantes en lo que a registro de los hechos vitales se refiere. Así "el 28 de julio de 1859 se decreta el establecimiento de jueces del estado civil, que tendrían a su cargo 'la averiguación y modo de hacer constar el estado civil de todos los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional, por cuanto concierne a su nacimiento, adopción, arrogación, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento. El registro del estado civil de las personas se hace autónomo, independiente de la Iglesia." (Reyes Heróles, 1985) Véase cuadro 3.2.

Cuadro 3.2 Documentos sobre la Creación del Registro Civil, nacionalización de bienes y libertad de cultos, 1857-1860

| Hecho y/o documento (fecha) | Efectos |
|--|--|
| Ley del registro civil (27 de enero de 1857) | Se establece el registro civil en toda la República y todos los habitantes están obligados a inscribirse. Si no lo hace no podrá ejercer derechos civiles y se le multará. Los actos del registro civil son: 1.- El nacimiento 2.- El matrimonio 3.- La adopción y arrogación 4.- El sacerdocio y la profesión de algún voto religioso 5.- La muerte |
| Nacionalización de bienes eclesiásticos (12 de julio de 1859) | I.- Nacionalización de bienes. Art. 1 Entrán en dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y el regular ha estado administrando... |
| Libertad de cultos (4 de diciembre de 1860) | II.- Libertad de culto. Art. 1 Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezca en el país ... |

Fuente: Realización propia con base en (Matute, 1981)

3 Las políticas de población del siglo XVI al XIX.

También en la salud pública ocurrieron cambios importantes, la atención a la salud pública también tiene importantes cambios durante esos años, el 2 de febrero de 1861, se establece: 'Quedan secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia que hasta esta fecha han administrado las autoridades o corporaciones eclesiásticas. (Reyes Heróles, 1985)

Se puede afirmar que el siglo XIX presentó un dilema para los gobernantes del país. El dilema consistía en cómo lograr el poblamiento de los territorios deshabitados sin entregarlo a colonos muchas veces extranjeros y sin ningún sentido nacionalista a la vez que no se contaba con los recursos financieros para alentar la economía nacional de un país prácticamente en quiebra. Entonces la política poblacionista desde una perspectiva conservadora y en ese contexto histórico resultaba sumamente coherente. Al país le urgían mexicanos, le urgían soldados para enfrentar las invasiones y para ser colonos con principios nacionalistas.

4 Las políticas de población durante los primeros 70 años del siglo XX

"La historia vive por sí misma y tiene su propio ambiente, su propia realidad."
Juan García Ponce, Palabras sobre palabras.

Este capítulo analiza el contexto de cambio hacia la modernización ocurrido al concluir la Revolución Mexicana y su relación con la transformación de la política de población controlista.

Durante las primeras décadas el siglo XX, la idea gubernamental predominante sobre la población, era que el país estaba despoblado y esto lo hacía posible presa del imperialismo norteamericano. Este enfoque en realidad permaneció de manera constante con una intensidad variable durante los primeros 75 años del siglo XX. Así ante esta percepción se sumaba la idea de un país con muchas riquezas naturales por explotar, por lo cual era necesario acelerar la modernización del país. Por lo que el gobierno continuó su política poblacionista durante los primeros 74 años del siglo XX. No obstante durante la década de 1960 se iniciaron las discusiones académicas y de los profesionales de la salud para discutir los "problemas" poblacionales de México.

4.1 Los inicios del siglo XX, la Revolución Mexicana, la modernización y las primeras reformas en la salud pública

La situación en los primeros años del siglo XX no era muy alentadora para el desarrollo social y económico del país. Según el censo de 1910, casi el 50 por ciento del total de la población rural ó 5.5 millones de peones acasillados, vivían en aproximadamente 8,200 haciendas y 45,000 ranchos, y cerca del 50 por ciento de la población rural no tenía tierra. De esta forma, el México neocolonial completó la conquista de la tierra y movilización de la fuerza de trabajo indígena para el lucro privado con la ayuda de los complejos mecanismos del Estado modernizador. (Stein, 1970)

4 Las políticas de población a durante los primeros 70 años del siglo XX

Para hacer frente a la situación económica después de la Revolución Mexicana, a las amenazas del colonialismo norteamericano y los grandes retos en lo demográfico por ejemplo la pérdida de población resultante de la Revolución Mexicana, se fijaron dos prioridades en lo que respecta a asuntos de población. La primera fue atender la salud pública, la segunda fue continuar con la promoción del poblamiento de México. Los cambios en la salud pública eran fundamentales para la transformación de la situación demográfica. A continuación, se abordarán las estrategias referidas a la salud pública y su relación con la dinámica demográfica y la modernización. Muchas de estas acciones se relacionan con la búsqueda de legitimación de la Revolución Mexicana. Es importante hacer notar, que también fueron las primeras etapas donde México suscribe acuerdos internacionales en la lucha por mejorar las condiciones de la salud pública. Lo que facilitará posteriormente su participación en las Conferencias internacionales de población. También más adelante se hace una presentación breve de la modernización, por su impacto en los programas de salud y en la conformación del sistema de salud.

En el México, de fines del siglo XIX y principios del XX, se vivía una fuerte convulsión política y militar. No había una institución de carácter nacional encargada de la salud, solo funcionaba en el Distrito federal y en los territorios federales un Consejo Superior de Salubridad, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Este Consejo participó en la creación de la Oficina Sanitaria Panamericana en 1902 y de la Oficina Internacional de Higiene Pública en París en 1907, así como también fue la institución que logro detener la propagación de la Fiebre amarilla en Veracruz en 1910. (Bustamante y et. al., 1982) Cabe hacer mención que la Constitución Mexicana de 1847 no hacía referencia a la salud pública y tampoco se permitían la intervención del Consejo Superior de Salubridad del Distrito Federal debido a la soberanía de los Estados. Hay que recordar que en esos años la nación iniciaba apenas un pacto federal.

4 Las políticas de población a durante los primeros 70 años del siglo XX

Al término de la Revolución Mexicana y con la promulgación de la Constitución de 1917 se hicieron cambios importantes que permitirían sentar los primeros esfuerzos para combatir las masivas epidemias que el país enfrentaba con brotes en varias partes del territorio nacional, así como la hambruna generalizada en todo el país, que principalmente impactó en el año de 1915 conocido como el año del hambre. Dentro de las epidemias ocurridas en los años posrevolucionarios se pueden mencionar la de tifo, viruela, tifoidea, sarampión, tosferina fiebre amarilla, influenza, la peste bubónica y paludismo en las costas. También en aquellos años la preocupación por la sífilis era muy importante en 1918 una comisión propuso exigir una prueba de detección de sífilis con resultado negativo para esta enfermedad a todos los hombres que desearan contraer matrimonio. (Bustamante et. al., 1982)

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, surgió el Departamento de Salubridad Pública al que se le otorgó la responsabilidad de la salud pública de la República. Posteriormente en 1938, se llevaron a cabo reformas por medio de las cuales la Beneficencia Pública del Distrito Federal volvía ser responsabilidad federal a través de la Secretaría de Asistencia, la cual también le correspondía vigilar las acciones de la Beneficencia Privada. En 1943 la Beneficencia Pública del Distrito Federal se fusionó con el departamento de Salubridad y la Secretaría de Asistencia para dar lugar a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. (Bustamante et. al., 1982)

Antes de abordar la modernización de los sistemas de salud, es necesario describir brevemente el contexto de modernización del país durante el siglo XX, en particular de su economía y las ideologías que le dieron origen y envolvieron gran parte de las políticas de salud y posteriormente las políticas de población.

De acuerdo con Zapata (1999) se pueden ubicar dos claros periodos entre 1930 y 1980 y un grupo de enfoques posibles: la modernización, el desarrollismo y la dependencia.

4 Las políticas de población a durante los primeros 70 años del siglo XX

4.2 La modernización y los sistemas gubernamentales de salud, periodos 1930-1959 y 1960-1980

El periodo de 1930 a 1959, es decir al finalizar la Revolución Mexicana y en el contexto de la crisis de 1929 en Estados Unidos la situación era propicia para iniciar un cambio del modelo de desarrollo de América Latina. Por tanto, los gobiernos se avocaron a poner mayor énfasis en la industrialización nacional, la cual siempre estuvo en conflicto con las políticas ligadas a la penetración de las industrias extranjeras. Al fin de la segunda guerra mundial, Estados Unidos se convirtió en el modelo a seguir con el "American way of life" y se consolidó la teoría de la modernización. (Zapata, 1999).

En lo demográfico, durante los años treinta, la problemática del país era cuantitativa y cualitativamente distinta a la actual se pensaba que una de las mayores necesidades del país, era aumentar el volumen de la población, lo que inició la política pronatalista, privilegiando así la mejora de las condiciones materiales de la existencia de la población. Pero como se detallará más adelante esta mejoría solo llegó a ciertas regiones y grupos sociales. También desde entonces los resultados de las investigaciones, de aquellos años han subrayado la presencia de desigualdades frente a la muerte de infantes, adultos, mujeres en edad reproductiva y de la población senecta. (Morelos, 2004)

De esta época destacan dos elementos clave. El primero fue: la participación del Estado en la promoción del crecimiento poblacional y su influencia en la modernización económica del país y la desigualdad en la construcción y acceso de los sistemas de salud. El segundo elemento clave fue asumir como causal la relación entre la modernización y el nivel de los indicadores de mortalidad.

4 Las políticas de población a durante los primeros 70 años del siglo XX

Algunos autores sustentan la relación entre modernización y cambio demográfico, por ejemplo José Morelos (2004:49) señala que al fin de la Revolución Mexicana, "la acción del Estado influyó en los procesos de industrialización y urbanización y, dada la vinculación de dichos procesos con la política social a través del trabajo, el control social de la mortalidad fue muy efectivo.". Es decir para autores muy distinguidos y también desde la visión gubernamental, la modernización se pensó como muy efectiva para alcanzar los fines planificados. Esta relación podía tener asociación pero también una serie de consecuencias terribles para la desigualdad nacional. Estas consecuencias ocurrieron cuando la modernización llegó a su límite.

Así ante lo que se percibía como un éxito en el descenso de la mortalidad, se recurrió al incrementalismo, es decir si una política funcionaba, de acuerdo al nivel que sus indicadores alcanzaban era necesario mantener la política e incrementar y extender su aplicación. Por otro lado se pensaba que las desigualdades entre las entidades federativas más prósperas y aquellos de mayor atraso relativo, también podrían abatirse por la modernización ya que se señalaba que las desigualdades por grupos sociales en la mortalidad disminuyeron. Esto se pensaba que se podía observar con la reducción de las diferencias de la esperanza de vida. (Morelos, 2004)

Para el periodo de 1960 a 1980 se inició el agotamiento de la estrategia industrializadora y se difundió la noción que sostenía que: el desarrollo nacional no era incompatible con la presencia del capital extranjero. Lo que significó la apertura a las empresas y modelos de organización internacional. (Zapata, 1999)

4 Las políticas de población a durante los primeros 70 años del siglo XX

4.2.1 La modernización y las primeras reformas al sistema de salud en México

La Constitución de 1917 señalaba ya el derecho a la salud así, en los años inmediatos a la posrevolución se llevaron a cabo acciones en infraestructura para la salud centralizadas en la capital del país, pero por otro lado se combatieron con gran efectividad las grandes epidemias de esos años. Estas acciones fueron muy significativas y estuvieron ligadas a las necesidades básicas de aquellas primeras décadas del siglo XX y pueden ayudar a explicar los grandes cambios de la transición epidemiológica.

Desde su creación, se han llevado a cabo tres grandes reformas del Sistema de salud. Hay que señalar de inicio que estas reformas no fueron más que el fiel reflejo de las ideas sobre modernización posrevolucionaria, con fines populistas y nacionalistas que buscaban legitimar al "régimen revolucionario". El estudio de estas reformas es importante para este trabajo debido sobre todo a la importancia de la formación de un sistema nacional de salud centralizado. Lo que en buena medida explica la organización de las acciones de planificación familiar y del acceso a un sistema de cobertura amplia de salud, solo en las grandes ciudades.

Desde el primer plan sexenal 1934-1940, se señalaba la importancia de la salud como una herramienta para el crecimiento de la población y del "desenvolvimiento de país". Para lo cual situaba como objetivo central el incremento de los presupuestos dedicados al Departamento de Salubridad Pública. Asimismo se proponía el apoyo a las entidades federativas ya que se reconocía el centralismo en que se había incurrido en aquellos años. (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985)

4 Las políticas de población a durante los primeros 70 años del siglo XX

En el segundo plan sexenal 1940-1946, se destacaba el mejoramiento de las condiciones sanitarias y el impulso de las campañas contra el paludismo y otras enfermedades transmisibles de gran impacto. También durante la ejecución de este segundo plan se inicia la historia del sistema actual de salud. Esto si se considera como arranque la fundación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el IMSS y el Hospital infantil de México, que fue el primero de diez institutos nacionales de salud creados. (Programa Nacional de Salud, 2001). La formación de estas instituciones se puede considerar como el resultado de la primera generación de reformas de salud, que buscaban responder a las demandas del desarrollo industrial a través del cuidado prioritario de la población obrera y urbana. Pro también fueron la semilla de grandes desigualdades en México.

Así los mexicanos que formaban parte de la modernización industrial y de la urbanización, serían atendidos por el IMSS y desde 1960 también por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, ISSSTE. En este instituto reciben atención muchos de los empleados gubernamentales y de las más grandes empresas paraestatales de México. "La SSA, por su parte se responsabilizo de la salud de los grupos campesinos protagonistas de la revolución mexicana. Desde sus orígenes el sistema quedo marcado por la escisión entre los derechohabientes de la seguridad social y la población no asegurada, que debía acogerse a la acción asistencial del Estado" (Programa Nacional de Salud, 2001: 58).

Asimismo en aquellos años, el inicio de la segunda mitad del siglo XX, se consolido, la cooperación técnica y financiera externa que en esa época respondía a un modelo que se podría caracterizar como de flujo norte-sur en la que los países ricos proporcionaban asistencia técnica y financiera a los países más pobres. (OPS, 1998). En estos años la atención se dirigió a la construcción de infraestructura concentrada en las grandes zonas urbanas del país, principalmente en la Ciudad de México.

4 Las políticas de población a durante los primeros 70 años del siglo XX

En el Cuadro 4.1 se puede observar la formación, actividades y población objetivo de las grandes instituciones internacionales y nacionales de salud pública. Véase cuadro 4.1.

Cuadro 4.1 Creación de las instituciones de salud

| Creación de las Instituciones dedicadas a la Salud en México y organismos Internacionales dedicados a la Salud en los que participa | | | |
|---|-----------------|--|--|
| Institución | Año de creación | Actividades | Población objetivo |
| OPS Organización Panamericana de la Salud | 1902 | Fijar normas, diagnósticos de evaluación | hacer Del continente Americano |
| OMS Organización Mundial de la Salud | 1948 | Fijar normas, diagnósticos de evaluación | hacer Mundial |
| IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social | 1943 | Prestación de Servicios | Población empleada urbana principalmente |
| ISSSTE Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores | 1960 | Prestación de Servicios | |
| SSA Secretaria de Salud | 1943 | Prestación de Servicios | Población no empelada |
| IMSS-COPLAMAR Oportunidades* | /IMSS- 1979 | Prestación de Servicios | Población no empelada en el medio rural |

* El ahora conocido como IMSS-Oportunidades tiene su origen en el IMSS-COPLAMAR, que en 1989 se le denominó IMSS-Solidaridad.

Fuente: Elaboración propia con información de las instituciones

Es importante señalar que desde mediados del siglo XX, se puede identificar la implementación del enfoque de la modernización que incluía como entre otras ideas a la del evolucionismo, es decir la tesis del camino lineal, para todos los países y por tanto todos los países "atrasados" podrían imitar y alcanzar a los modernos. Esto se explica por el enfoque de la transición constante hacia a la modernidad, pero de forma asincrónica, es decir desigual, lo que significaba que unos grupos iban más adelantados hacia la modernización que otros. Pero al final todos podrían converger. Zapata (1999) El argumento de la asincronía entre países o regiones es todavía usado constantemente para explicar los diferentes "avances" en la dinámica demográfica en general y en la salud de la población particularmente.

4 Las políticas de población a durante los primeros 70 años del siglo XX

Por otra parte, el desarrollismo como enfoque explicativo mantenía la concepción centro-periferia. Desde esta perspectiva, los países debían romper con base en la innovación tecnológica la imitación directa de las economías centrales. Los enfoques de la innovación o la difusión como se verá más adelante también tendrán presencia en los temas demográficos

También junto con el desarrollismo se puede ubicar al populismo, como el componente social de la industrialización periférica. Durante el populismo en México se fortaleció el sindicalismo, la racionalidad económica y la participación del Estado creció con el objetivo de promover la resolución de los problemas entre clases sociales. (Zapata, 1999)

Pero los efectos no fueron tan deseables en el caso de México se apoyaron a los grandes sindicatos de las principales industrias del país, los cuales funcionaron como clientela política para el régimen priísta que se apropió de la paternidad de las conquistas de la revolución mexicana a cambio de concesiones inimaginables e insostenibles lo que a mediano plazo favoreció el crecimiento de la desigualdad entre trabajadores.

El desarrollismo y la modernización entraron en crisis porque en vez de favorecer el desarrollo igualitario. Dio lugar a la concentración del ingreso y contribuyó a desequilibrar a la agricultura respecto de la industria. No sólo se produjo una desigual distribución de la riqueza y del ingreso, sino también de las oportunidades de obtener educación, salud y otros beneficios. (Zapata, 1999)

El desarrollo de las instituciones de salud y la conformación del sistema nacional de salud centralizado, junto con los procesos de modernización durante el siglo XX, son fundamentales para entender las desigualdades y situaciones diferenciales de los procesos demográficos del país. A continuación se abordaran los cambios legislativos que dieron lugar a las primeras políticas de población en toda su forma.

4 Las políticas de población a durante los primeros 70 años del siglo XX

4.3 Los cambios en la legislación sobre asuntos de población

Hasta la instauración de la Ley de Migración del 15 de enero de 1926, México había tenido una política tolerante ante la inmigración. A partir de ese año el Ejecutivo Federal obtuvo fuertes facilidades para limitar la inmigración de trabajadores a aquellas regiones donde se presentara un relativo desempleo. Se impuso de manera forzosa el contrato de trabajo a los inmigrantes, se estableció el impuesto al inmigrante y endurecieron las reglas sanitarias, además se estableció el registro de Extranjeros y Nacionales y la tarjeta de identificación obligatoria. (Reyna, 1993)

Diez años después, en 1936 se promulgó la primera Ley General de Población y se creó un Consejo Consultivo de Población, con el fin de definir objetivos de lo que había que hacer en materia de población. La repoblación del territorio debía lograrse por un aumento del crecimiento natural, por el retorno de los emigrados y por la inmigración. No obstante, dentro del espíritu de la ley era necesario proteger el empleo de los mexicanos y seleccionar a los inmigrantes. (Zavala, 1992).

Para la siguiente década en diciembre de 1947, se instauró una nueva ley de población, que mantenía su carácter poblacionista. Esta ley en su artículo segundo decía:

“El aumento de la población debe procurarse:

- 1.- por el crecimiento natural
- 2.- por la inmigración (Martínez, 2000)

4 Las políticas de población a durante los primeros 70 años del siglo XX

Por su parte, el Comité Consultivo de población promovió el estímulo a los matrimonios y al aumento de la natalidad. Otras leyes participaron también de este carácter poblacionista. El artículo 24 del Código de Sanidad prohibía toda propaganda sobre los anticonceptivos y su venta no estaba autorizada. Se vivía un contexto pronatalista, pero también tolerante.

Como contraparte de todos estos cambios legislativos también en aquellas décadas ocurrió la formación de las primeras organizaciones civiles. En 1959, se creó, la Asociación para el Bienestar de la Familia, organización privada, que prestaba servicios de planificación familiar. En 1960 se creó la Asociación Pro-Salud Maternal y en 1965 se creó la Fundación para Estudios de la Población, A. C., FEPAC, ambas instituciones ofrecieron programas de planificación familiar. (Zavala de Cosío, 1992)

La creación de estas instituciones, nos permite ver la existencia de grupos y de mujeres en particular interesados u obligados en planificar la familia y en tanto cuestionar a las políticas pronatalistas que hasta ese momento mantenía el gobierno como política pública para todos los mexicanos.

El siguiente gran cambio en materia demográfica fue hasta la década de los años setentas, donde se dio el giro de 180 grados al timón gubernamental, ocurrió el gran cambio legislativo y se creó una política de población con todos sus elementos. Este es justamente el tema del siguiente capítulo.

4 Las políticas de población a durante los primeros 70 años del siglo XX

5 La creación del CONAPO y las políticas de población desde la década de 1970 hasta el fin del siglo

"Si yo creo que lo real sea real, ¿Cómo creer que son sueños los sueños?"

El monje Saigyó"

Octavio Paz, Tanka y haikú

"Somos más o menos treinta mil. Unos dicen que más, otros que menos. Somos treinta mil desde siempre."

Juan José Arreola, La Feria

La década los años setenta marca el inicio del cambio en las percepciones de las esferas políticas de mayor nivel en lo que al crecimiento de la población se refiere. Este gran cambio se puede entender mejor si se considera la presencia de dos elementos centrales. El primero es la situación internacional, donde la guerra fría y el avance del comunismo en América eran centrales y en segundo lugar, los trabajos de los especialistas que recuperaban los llamados de alerta sobre los efectos del crecimiento acelerado de la población mundial y por supuesto de la mexicana. El crecimiento de la población parecía un reto insuperable aún con el milagro mexicano, el concepto de inercia demográfica hacía su aparición central en la reflexión de los primeros demógrafos formales del país

5.1 El contexto internacional sobre la discusión de los asuntos de población

El problema del crecimiento poblacional tuvo tres importantes elementos para formar parte del debate internacional:

- 1.-El club de roma y Los Límites del Crecimiento.
- 2.-Las declaraciones de políticos muy influyentes a nivel internacional.
- 3.-La imposición financiera.

1.-El Club de Roma y los Límites del Crecimiento.

Aurelio Peccei presidente del Comité para la Cooperación Económica del Atlántico y director de empresas internacionales y asociaciones y grupos que promueven el bienestar logro que en el año 1968 se reunieran en Roma un grupo de especialistas de reconocida reputación para buscar soluciones a la problemática mundial. Así surgió el llamado Club de Roma, que desde 1969 patrocina un estudio dirigido por Dennis L. Meadows, el cual usando computadoras desarrollo modelos con los cinco factores considerados clave: 1) la apresurada industrialización, 2) el desbordado crecimiento de la población, 3) la escasez de alimentos 4) el agotamiento de los recursos naturales no renovables y 5) el deterioro del ambiente. El resultado de esta investigación es el libro Los Límites de Crecimiento publicado en 1972. El libro recupera en buena medida las perspectivas Malthusianas sobre el crecimiento exponencial de la humanidad y no así de los recursos. Las conclusiones de este libro son: 1.- Que de continuar las tendencias en los cinco factores clave en aproximadamente 100 años se llegaría al colapso mundial. 2.- La segunda conclusión es que es posible introducir alteraciones en las tendencias, con lo cual se podría garantizar la estabilidad ecológica y económica de la humanidad. (Sepúlveda, 1973)

También en 1968, Paul Ehrlich publicó The Population Bomb, donde señalaba que se debía enfrentar el problema demográfico. Lo cual debería hacerse por medio de cambios en el sistema de valores, pero de manera obligatorio si los métodos voluntarios fallan. Sugiere que se incluyeran anticonceptivos en todos los alimentos vendidos en Estados Unidos de América y se impusieran impuestos a la compra de frazadas, cunas, pañales y juguetes. (Welti, 2005)

Así es que surge el grupo llamado de los Neomalthusianos, donde figurarían autores como "Hardin, Meadows, Ehrlich, Brown, Eckholm, entre muchos otros que marcan el notable resurgimiento contemporáneo de planeamientos aparentemente afines a los de Malthus. Parecen compartir todos la creencia de que, ahora sí, con casi dos siglos de retraso, las predicciones pesimistas del autor del Ensayo se empezarían a cumplir, y con creces. A diferencia de lo que planteaba Malthus, la contención de este crecimiento se convierte prácticamente en un fin en sí mismo: el discurso acerca de la población se desacopla así de las consideraciones sobre las relaciones económicas que median entre las personas y los recursos. Este desacoplamiento confiere a las posiciones neomalthusianas un carácter más "reaccionario" que el que correspondería al mismo Ensayo. Evitando cualquier discusión acerca de la distribución del ingreso, la renta del suelo, los sueldos, la inflación, las subvenciones del Estado benefactor, la mayoría de los malthusianos de nuevo cuño tienden a predicar una sola receta: los anticonceptivos". (Tudela, 1998: XXXIII)

2.-Las declaraciones políticas

Ciertos personajes políticos como los presidentes norteamericanos, directores de instituciones internacionales o mandatarios de las grandes potencias europeas, sin olvidar mencionar a la máxima jerarquía religiosa católica. Han jugado un papel determinante en las decisiones de política de población de las últimas décadas del siglo XX.

Así, los presidentes norteamericanos tuvieron una influencia fuerte en múltiples foros para llamar la atención sobre la relación entre desarrollo económico y crecimiento poblacional. Por ejemplo, Lindón B. Jonson señaló que la inversión en programas de control natal rendiría más beneficios que la inversión en programas de desarrollo económico. (CONAPO, 1984)

En 1969 El presidente Nixon convocó a la formación de la Comisión sobre el Crecimiento de la Población y el Futuro de América (Estados Unidos). La comisión jefaturada por John D. Rockefeller, entregó sus conclusiones en 1972 en el que propone como políticas de población: 1.-Maximizar la información y el conocimiento acerca de la reproducción humana y sus implicaciones para la familia. 2.-Mejorar la calidad del ambiente en que los niños son criados. 3.- Neutralizar hasta donde sea practicable, aquellas presiones legales, sociales e institucionales de carácter pronatalista. 4.-Da a los individuos los medios para evitar los embarazos no deseados, mejorando su habilidad para concretar sus preferencias. Años después, a principios de los años setenta, el Consejero de Seguridad Nacional del presidente Nixon, Henry Kissinger, propuso el Nuevo Programa de Asistencia Exterior de los Estados Unidos de América en el que sugiere que Estados Unidos proponga a las Naciones Unidas la elaboración de un estudio que identifique los problemas de población y proponga medidas para enfrentarlos, como un proyecto prioritario en esta organización. (Welti, 2005)

De hecho, el presidente Johnson señaló en el vigésimo aniversario de las Naciones Unidas "actuemos a partir del hecho de que menos de cinco dólares invertidos en el control de la población valen lo que 100 dólares invertidos en el crecimiento económico" .Robert S. Macnamara en la Universidad de Notre Dame en mayo de 1967 en su discurso dijo: "El más grande obstáculo al avance social y económico de la mayoría de los pueblos del mundo subdesarrollado es el desenfrenado crecimiento poblacional. (Welti, 2005:178)

Estas declaraciones también tenían un fondo particular por el Guerra Fría, que en ese tiempo separa al mundo en dos grandes bloques, que se disputaban el tercero, el de los países tercermundistas o en desarrollo. La relación entre crecimiento, poblacional y bienestar era central para ganar adeptos hacia uno u otro bando.

5 La creación del CONAPO y las políticas de población desde la década de 1970 hasta el fin del siglo

3.-La imposición financiera

El Departamento de Estado norteamericano impuso la condición de la instrumentación de programas de regulación del crecimiento demográfico para acceder a los recursos financieros del Banco Mundial. (CONAPO, 1984)

Con estos tres elementos se favoreció de manera notable la participación de la gran mayoría de los países en las Conferencias Internacionales de Población. Antes de abordar brevemente el desarrollo de las Conferencias Internacionales de Población y Desarrollo es necesario hacer una breve descripción del proceso que dio lugar a la creación del CONAPO.

5.2 Los cambios de políticas en México, la aparición de la nueva Ley de Población y la creación del CONAPO

El contexto económico de la década de 1970 presentaba fuertes transformaciones, el gobierno estaba cambiando sus estrategias económicas de manera notable, el descenso de las altas tasas de crecimiento de la economía, dieron lugar a que el gobierno en turno tomara un papel más agresivo en la vida económica y a que se plantease la necesidad de una reforma fiscal que aumentara sustancialmente los ingresos del Estado. La política económica se redefinió a partir de ese momento de tal manera que la inversión pública aumentó de manera sustancial pero mediante una política de creciente endeudamiento externo. Otro elemento fundamental de la estrategia de desarrollo fue la política de estímulos más amplios a la inversión privada y, en particular, la mayor apertura al capital extranjero. Además la reducción drástica de la inversión se tradujo en el incremento del gasto público y el aumento geométrico de la deuda externa. Por tanto si, por una parte, el Estado siguió una política de apertura al capital extranjero, por la otra intentó fortalecer su papel en la economía invirtiendo en los sectores que consideraba prioritarios.

5 La creación del CONAPO y las políticas de población desde la década de 1970 hasta el fin del siglo. Además, a pesar de las fuertes presiones que enfrentó, no devolvió a la iniciativa privada empresas que sin ser estratégicas y ni tener una clara función social, estaban bajo control estatal. (IISUNAM, 1987).

En lo que se refiere a los cambios importantes para el control de la fecundidad y la planificación familiar es importante considerar que apenas en 1972, se lanzó la idea de la paternidad responsable y se pusieron en marcha los programas de anticoncepción en las instituciones públicas de salud. En Febrero de 1973 se instaló el nuevo Código de Salud, que derogaba el artículo 24 del código de salud anterior, con lo que se autorizó la publicidad y venta de medios anticonceptivos. (Zavala de Cosío, 1992)

En lo que se refiere a las decisiones del Ejecutivo en materia de población, se puede señalar que estas tienen una larga trayectoria como se ha visto, pero sobre todo eran dirigidas a la inmigración y al poblamiento del País. Pero las decisiones que darían lugar a la Nueva Ley de Población, tienen una trayectoria relativamente breve. Para ilustrar lo anterior, a continuación se retoman algunas de las declaraciones más significativas de los informes de gobierno del Ejecutivo Federal desde 1933 hasta 1974.

En su informe de gobierno el Presidente Abelardo L. Rodríguez, 1933 señaló:

“Si como lo cree el actual Gobierno la migración no debe ser considerada exclusivamente como un fin, sino como un factor manejado con hábil elasticidad de circunstancias y de tiempo, puede grandemente influir en la resolución del grave problema de nuestra escasez de población y de la irregular distribución de ésta, y en el no menos importante de nuestra carencia de un tipo social definido; la legislación en la materia habrá de orientarse decididamente en tal sentido, con la mira puesta en buscar por este medio una forma de subsanar cuando menos las deficiencias cuantitativas y cualitativas de nuestra demografía.”

En su informe de gobierno el Presidente Adolfo Ruiz Cortines, 1952 señaló:

“Hondamente preocupado el Gobierno por esta situación, prevaleciente desde 1942, y que es determinada en gran parte por nuestro extraordinario crecimiento demográfico acentuado en la década de 1940-1950, en que se registró un aumento de seis millones, o sea el 30% el total-se ha planteado entre otras medidas, la urgentísima necesidad de abrir fuentes de trabajo en zonas escasamente pobladas, como son las tropicales y costeras, para que absorben la población excedente en varias entidades federativas.” (Secretaría de Gobernación, 1976)

“Vivimos en una época llena de dificultades, en un mundo en pugna por encontrar mejores niveles de vida general. Sus angustias provienen de múltiples causas. La principal de ellas es posiblemente la enorme desproporción entre el crecimiento demográfico y los medios de subsistencia, y quizá sea ella la que más ocasione la escasez y la carestía. Nuestro país gravita en esa órbita de repercusiones y de desajuste universal –ochocientos millones de habitantes creció el mundo de 1940 a 1950, y en México seis millones- pero siendo penosamente aún tan cortas nuestras experiencias domésticas, sólo tenemos que unirnos decididamente cada vez más para alcanzar, entre otras metas nacionales, la del imprescindible aumento de la producción de nuestros alimentos básicos.” (Secretaría de Gobernación, 1976)

Al protestar como presidente constitucional Luis Echeverría Álvarez el 1 de diciembre de 1970, señaló:

México se enfrenta hoy a situaciones cuya naturaleza y magnitud no pudieron ser previstas en los inicios de esta centuria. Su población se ha multiplicado más de tres veces desde que concluyó el movimiento armado. Merced a las reformas efectuadas, el país está adquiriendo una nueva fisonomía. El atraso secular de muchas regiones existe junto a los más novedosos fenómenos de la vida instrumental. Los problemas se agudizan cada año por la demanda incesante de más fuentes de trabajo y escuelas, y mejores condiciones de vida”. (Secretaría de Gobernación, 1976)

“Cuando esta década termine seremos casi setenta millones de habitantes y dentro de veinte años llegaremos, muy probablemente, a los cien millones. Libramos una dura batalla contra el tiempo. Debemos precisar el modelo de país que deseamos y que podemos ser cuando termine el siglo para emprender, desde ahora las reformas cualitativas que requiera nuestra organización.

“He manifestado en diversas ocasiones que el crecimiento demográfico no es una amenaza sino un desafío que pone a prueba nuestra potencialidad creadora. Los mexicanos no aceptamos intervenciones coercitivas en materias que pertenecen al ámbito de libertad de la persona humana. Rechazamos falsas soluciones que sirven para cohonestar actitudes derrotistas o para encubrir indecisiones y frente a graves problemas que en cualquier alternativa tendríamos que encarar y resolver.” (Secretaría de Gobernación, 1976)

En su informe de gobierno Luis Echeverría Álvarez el 1972, señaló:

“México tiene actualmente más de cincuenta y seis millones de habitantes, que se duplicarán en sólo veinte años. Nuestro índice de crecimiento e 3.5 por ciento anual es uno de los más altos del mundo y el más alto, sin duda, entre los países que tienen una población semejante o mayor a la nuestra. Esta elevada tasa de fecundidad y el descenso de la mortalidad enmarcan una realidad demográfica impresionante. De acuerdo con las tendencias actuales llegaremos a los albores del siglo XXI con ciento treinta y cinco millones de mexicanos que habrá de requerir alimentación, vivienda, educación, empleo y todo tipo de servicios. Los padres de esos millones de mexicanos del año 2000 nacieron yo o están por nacer.” (Secretaría de Gobernación, 1976)

“Es el momento de considerar seriamente un problema al que, desde hace tiempo, han hecho frente muchas naciones de diversa estructura política y económica. Vastos sectores de nuestra población se plantea el problema de la familia. Por miles acuden las mujeres mexicanas a los centros de salud, a las clínicas oficiales y privadas, en demanda de orientación sobre las posibilidades de regular su fecundidad.” (Secretaría de Gobernación, 1976)

“Rechazamos la idea de que un puro criterio demográfico orientado a reducir la natalidad puede sustituir a la compleja empresa del desarrollo. Pero cometeríamos un grave error, si no adquiriéramos conciencia de la gravedad que tiene el incremento de la población y las necesidades que genera.” (Secretaría de Gobernación, 1976)

En su informe de gobierno Luis Echeverría Álvarez el 1974, señaló:

“Buscamos racionalizar el incremento y la distribución de los habitantes del país, impedir que se diluyan los esfuerzos para el desarrollo, repartir equitativamente 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. Buscamos en suma, una vida mejor para los sectores sociales y mayoritarios.”

“Por mandato de la nueva ley se integró con la participación de siete Secretarías y un Departamento, el consejo Nacional de Población, que se avocó de inmediato a encuadrar la política poblacional en nuestro programa general de desarrollo económico y social.”

“La Organización de la Naciones Unidas declaró a 1974 Año Mundial de la Población y convocó al estudio del problema demográfico. México participó en la Reunión Latinoamericana Preparatoria en San José, Costa Rica, y en la Conferencia Mundial efectuada recientemente en Bucarest, Rumanía.”

“En ambos foros sostuvimos que toda la política de población debe ser producto de la voluntad soberana en cada país, sin la intromisión de gobiernos extranjeros o de empresas transnacionales; que a estos principios debe ajustarse la cooperación internacional; que los problemas poblacionales no pueden desvincularse de la injusta estructura económica mundial que obstaculiza el desenvolvimiento del Tercer Mundo y agudiza sus penurias por el desperdicio de las sociedades de

5 La creación del CONAPO y las políticas de población desde la década de 1970 hasta el fin del siglo consumo. Concluimos subrayando que para superar las consecuencias adversas de la explosión demográfica, se requiere inaplazablemente, además de los esfuerzos nacionales, la instauración de un sistema de equidad entre los pueblos industrializados y los países en desarrollo”

“Somos ya 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 sí 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 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 futuras generaciones.” (Secretaría de Gobernación, 1976)

Esta revisión de la postura gubernamental permite observar cómo es que se dio el cambio respecto de la situación de la población en un corto periodo, con aparentes contradicciones y retomando predominantemente la relación entre economía y población.

5.2.1 La discusión académica sobre las metas del crecimiento

Se puede decir que el contexto en el que surgió el CONAPO fue de posiciones diversas y de muchos debates en torno al elevado crecimiento demográfico por parte de la comunidad académica y de los especialistas en población de todo el mundo. En 1969, William H. Draper fue nombrado representante de EE.UU. ante la Comisión de Población de Naciones Unidas, quien se pronunciaba a favor de una tasa de crecimiento cero de la población para finales del siglo XX. Frete a esta postura el demógrafo Jean Bourgeois-Pichat, escribió un artículo denominado:

“Una tasa de crecimiento demográfico nulo en los países en vías de desarrollo al año 2000. ¿Sueño o realidad?”. En este trabajo el prestigiado demógrafo concluía que establecer una meta de crecimiento nulo al año 2000 produciría fuertes perturbaciones en el perfil por edades de la población, especialmente en las escolares y en las edades de trabajar, y en consecuencia, la economía del país se vería imposibilitada de estar sujeta a una programación. Se propuso entonces la meta del 1.0 por ciento de crecimiento al año 2000. La ventaja del 1.0 por ciento a fin de siglo, se señalaba, era la regularidad en el cambio paulatino de los componentes demográficos y en la estructura por edad.” (Ordorica, 2004)

En aspectos teóricos los asuntos de la meta del crecimiento sufrieron un gran rechazo. “La demografía y los estudios de población empezaron a padecer una marginación y un bloqueo ideológico similares, bajo los efectos del difícil y tardío deslinde respecto a los postulados malthusianos. Durante muchas décadas, cualquier referencia a la necesidad o utilidad de controlar el crecimiento de la población fue considerada como un tabú en los medios de la izquierda latinoamericana. El tabú fue consistentemente alimentado o reforzado por los persistentes embates de las posiciones neomalthusianas más cerriles, dominantes en amplios medios tanto políticos como académicos, que atribuían todas las calamidades humanas a la irrefrenable propensión de los pobres a producir poco y reproducirse mucho. La izquierda latinoamericana combatió con frecuencia al malthusianismo tanto por buenas como por malas o deficientes razones, y tardó demasiadas décadas en reconocer y asimilar el hecho simple de que la presión demográfica, si bien hasta ahora no ha generado por sí misma los males sociales, si ha tendido indefectiblemente a agravarlos”. (Tudela, 1998: XXX)

5.2.2 La Formación del Consejo Nacional de Población

En el año 1972, ocurrió el primer momento de cambio oficial en las perspectivas demográficas del gobierno. El entonces presidente Luis Echeverría Álvarez señaló en la tercera reunión de la UNCTAD en Chile que era necesario fortalecer la responsabilidad de cada pueblo y de cada familia respecto al desafío que suponían las altas tasa de crecimiento demográfico y que en consecuencia era necesario reducir el ritmo de crecimiento de la población, paralelamente al impulso del desarrollo. (UNFPA, 1998)

Pero como ya se señaló en lo estrictamente demográfico el gran cambio llegó en 1973. En este año se promulgó la nueva Ley de Población que fue publicada en el diario oficial la primera semana de 1974. Esta nueva Ley, destacó la “necesidad” de emprender programas de planificación familiar orientados a regular racionalmente y a estabilizar el crecimiento de la población, esta Ley también dio lugar a la creación de un organismo intersecretarial presidido por el Secretario de Gobernación. Esto es la creación del Consejo Nacional de Población, CONAPO, institución que tiene por objetivo diseñar, concertar y coordinar las acciones públicas y privadas en materia de población.

Con la formación del CONAPO, es que realmente se puede hablar de una política de población con todo rigor. Esta política desde sus primeros años fue de tipo controlista, con lo que algunas de las actividades de planificación familiar de las organizaciones no gubernamentales fueron transferidas al sector público. De alguna manera, el Estado no hizo más que sancionar una situación de facto, el uso de los anticonceptivos y la planificación familiar ya existían de manera incipientemente antes del establecimiento de las políticas públicas respectivas. Asimismo se puede afirmar que la preocupación sobre las decisiones del tamaño de

5 La creación del CONAPO y las políticas de población desde la década de 1970 hasta el fin del siglo familia deseado y las formas para alcanzarlo en algunos grupos sociales. Pero evidentemente esto estaba limitado a solo algunos grupos sociales. Ver (Pérez, 1999; González, 1999).

El Consejo Nacional de Población, desde sus inicios en 1974, ha utilizado los medios de comunicación colectiva para difundir los mensajes relacionados con la política poblacional. En el período de 1974 a 1976, que constituyó los años de arranque de la política demográfica de México, los mensajes se orientaron básicamente a la necesidad de reducir el tamaño de la familia.

Posteriormente, en el período de 1977 a 1979, se dieron los primeros pasos para diseñar una política demográfica, que ha continuando desde entonces. La Secretaria general del CONAPO, ha manejado tres rubros básicos en materia de la política de población: 1.-La generación de información y diagnóstico, 2.-Las campañas de población y 3.- La educación en población. Es importante aclarar, que la Secretaria General del CONAPO, nunca ha dado servicios de planificación familiar. Estos han sido otorgados de manera general por las instituciones del Sistema Nacional de Salud.

Para concretar la formación de un organismo especializado en materia de población, fue necesario atravesar por una serie de cambios legislativos y el CONAPO desarrollo 5 Programas Nacionales de Población, hasta el año 2006. Véase cuadro 5.1.

Cuadro 5.1 Leyes y Programas Nacionales de Población 1936-2006

| Documento | Año |
|--|--------------------|
| Primera Ley General de Población | 1936 |
| Segunda Ley General de Población | 1947 |
| Nueva Ley General de Población | 7 de enero de 1974 |
| Primer Programa Nacional de Población 1977-1982 | 1978 |
| Segundo Programa Nacional de Población 1984-1988 | 1984 |
| Tercer Programa Nacional de Población 1989-1994 | 1989 |
| Cuarto Programa Nacional de Población 1995-2000 | 1995 |
| Quinto Programa Nacional de Población 2001-2006 | 2001 |

Fuente: Elaboración propia basado en CONAPO 2004

Resumir todas las actividades del CONAPO supera los objetivos de este trabajo, solo con el objetivo de dar un panorama general y observar los cambios de objetivos se puede ver el cuadro 5.2

Cuadro 5.2 Documentos relacionados a la Política de población y sus objetivos, 1936-2001

| Documento | Año | Objetivo / relevancia |
|---|--------------------|---|
| Primera Ley General de Población | 1936 | Promover el crecimiento de la población |
| Segunda Ley General de Población | 1947 | Promover el crecimiento de la población |
| Nueva Ley General de Población | 7 de enero de 1974 | 1.- Objetivos: 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. 2.-Desalentar el crecimiento de la población3.- Creación del CONAPO |
| Primer Programa Nacional de Población 1977-1982 | 1978 | Sus objetivos fueron: 1.-promover el descenso de la tasa de aumento de la población por medio de la reducción de la fecundidad. 2.-Promover una distribución geográfica de la población con las posibilidades de desarrollo regionales. |
| Documento | Año | Objetivos |
| Quinto Programa Nacional de Población 2001-2006 | 2001 | 1.-Contribuir a romper el círculo vicioso entre pobreza y rezago demográfico. 2.-Favorecer el ejercicio libre, informado y responsable de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción. 3.-Anticipar las demandas sociales derivadas del cambio en la estructura por edad de la población y atenderlas con oportunidad y equidad. 4.-Potenciar las capacidades, opciones e iniciativas de los hogares y de sus integrantes para que estén en mejores posibilidades de cristalizar los proyectos de vida que tienen razones para valorar. 5.-Propiciar una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable. 6.-Avanzar hacia el establecimiento de un sistema migratorio legal, digno, seguro y ordenado entre México y Estados Unidos.6.-Extender y arraigar una más sólida cultura demográfica. 7.- Adecuar las estructuras institucionales de la política de población a las nuevas realidades del país y aprovechar las oportunidades que brinda |

Después de más de tres décadas de trabajo, los resultados del trabajo del CONAPO han sido muy importantes. Como señala Manuel Ordorica (2004) es de reconocer el trabajo llevado a cabo por el CONAPO, que en tres décadas ha realizado y coordinado los trabajos para llevar a cabo una de las mayores transformaciones de ese período. "Se dice fácil, pero dejaron de nacer 50 millones de mexicanos, población equivalente a la que tuvo el país en 1970." (Ordorica, 2004: 34)

5.3 Las conferencias internacionales de población

En la definición de las políticas de población nacionales también han jugado un papel importante los acuerdos internacionales fijados principalmente en las Conferencias Internacionales de Población, donde se han firmado los planes mundiales de población. A continuación se desarrollará de manera breve una descripción de los acuerdos, temáticas y características de cada una de las Conferencias Internacionales de Población entre 1974 y 1994. Debido a la dimensión y complejidad de cada una de las Conferencias esta presentación se desarrolla de manera general, enfatizando solo los temas considerados prioritarios y los acuerdos de cada Conferencia³.

³ La presentación y análisis de cada una de las Conferencias, podría ser un tema de investigación en sí mismo. En este trabajo, solo se retoman para rescatar los temas considerados prioritarios a nivel internacional en materia de población.

5.3.1 El inicio, 1974 Conferencia de Bucarest

Una vez que el tema de población estaba en el espacio público se llevo a cabo la primera reunión con carácter político sobre población con la representación de 136 Estados. La primer Conferencia de Población, fue convocada en 1970, por el Consejo Económico y Social de la ONU, y se llevo a cabo en 1974, en la ciudad de Bucarest Rumania. Esta primer Conferencia, se constituyo como la primera reunión mundial de carácter político para abordar aspectos demográficos y la eventual aprobación del Plan Mundial de Población, el cual había sido preparado por el Secretario General Kurt Waldheim tomando como base los simposios temáticos internacionales y las reuniones regionales. (CONAPO, 1984) (UNFPA, 1998)

La conferencia de Bucarest tuvo dos aspectos claves en la realización de sus debates, por un lado había grandes diferencias en los criterios, naturaleza y origen de los problemas de la población. Pero, por otro lado, existía una discusión muy fuerte en la prioridad de las acciones para resolver los problemas poblaciones. Esto es que mientras algunos opinaban que los recursos mundiales no podía incrementarse a un ritmo suficiente para satisfacer las necesidades de una población en crecimiento, otros negaban la existencia de un problema real de escasez de recursos y señalaban que la situación la población era resultado de los grades desequilibrios que podían observarse entre los niveles de consumo y riqueza de las naciones desarrollas y subdesarrolladas. (CONAPO, 1984).

El enfoque Marxista o bien llamado, histórico-estructural proponía invertir el orden de relación población-desarrollo impuesta por Malthus y retomada por los teóricos de la modernización y la transición demográfica, considerando como punto de partida no el crecimiento demográfico sino el proceso de acumulación. (Canales y Lerner, 2003)

5 La creación del CONAPO y las políticas de población desde la década de 1970 hasta el fin del siglo

Esta discusión a fin de cuentas planteaba la discusión entre las economías capitalistas y las economías centralmente planificadas, esto en pleno contexto de la guerra fría. Por lo tanto, los debates de población, significaban el enfrentamiento de dos ideologías y dos formas de administración de los recursos.

Al finalizar la conferencia el Plan Mundial de Acción se aprobó por consenso. Algunos de sus principios básicos eran:

- 1.-La finalidad principal del desarrollo social, económico y cultural y por tanto de los objetivos y políticas de carácter demográfico, es mejorar el nivel y la calidad de vida de los individuos.
- 2.-El verdadero desarrollo no puede darse sin independencia nacional y sin liberación.
- 3.-La población y el desarrollo están relacionados profundamente, mutua e independientemente.
- 4.-La formulación y aplicación de políticas en materia demográfica es derecho soberano e irrenunciable de cada nación.
- 5.-Las políticas de población deben reconocer la diversidad de las condiciones existentes entre los países y al interior de los mismos.
- 6.-Dichas políticas debe considerarse como parte integral de las políticas de desarrollo y no como su sustituto
- 7.-La familia es la unidad básica de la sociedad
- 8.-Las parejas e individuos tienen derecho a elegir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos y disponer de la información y de los medios requeridos para respaldar dicha decisión en la práctica.
- 9.-Las mujeres tienen derecho a su plena integración al proceso de desarrollo en igualdad de condiciones y responsabilidades que los hombres.

5 La creación del CONAPO y las políticas de población desde la década de 1970 hasta el fin del siglo

5.3.2 1984 México, la segunda conferencia internacional

Diez años después de la primera Conferencia internacional, se llevo a cabo la segunda Conferencia internacional sobre Población esta vez el país sede fue México y a esta asistieron delegaciones de 149 países. En esta Conferencia se alcanzaron consensos en tres conclusiones básicas:

- 1.-Se hizo un reconocimiento global de los graves problemas económicos y sociales que aquejan al mundo en general y a los países en desarrollo en particular.
- 2.-Una identificación del acelerado crecimiento demográfico a nivel mundial como el más apremiante problema de población
- 3.-Una referencia a otros aspectos de la problemática demográfica que inciden en forma determinante en las condiciones de vida de la población.

De los resultados de la Conferencia se señalaron las siguientes líneas de acción (CONAPO, 1984).

- 1.- Adopción de políticas y metas demográficas
- 2.-Fortalecimiento de los programas de planificación familiar.
- 3.- Participación y condición de la mujer.
- 4.- Instrumentación de las políticas de población.
- 5.-Otros aspectos relativos a la población y el desarrollo.

Como conclusión de la conferencia se fijaron metas de mortalidad y morbilidad para el año 2000 Haciendo especial énfasis en la salud materna e infantil y se subrayo su relación con la conformación de patrones reproductivos más racionales, enfatizando su alta incidencia en la prevención del aborto. (CONAPO, 1984). En esta conferencia se ampliaron los temas de discusión incorporando de manera cada vez más fuerte los temas relacionados con la situación de la mujer y su acceso a la planificación familiar. (Miró y Novick, 1999)

5 La creación del CONAPO y las políticas de población desde la década de 1970 hasta el fin del siglo

Por otro lado, las tensiones se polarizaron en el debate internacional, la delegación de Estados Unidos afirmó que los problemas de población podrían resolverse en sociedades que se apoyarán en la creatividad de individuos privados trabajando en una economía libre. (Miró y Novick, 1999). Esta posición radicalizaba el enfrentamiento entre las posturas neoliberales vinculadas al malthusianismo y los países de economía centralmente planificada, que percibían los problemas de población como un problema de desigualdad del consumo y el ingreso. Por su parte desde la Conferencia de Bucarest 1974 el Vaticano se abstuvo de sumarse al consenso del Plan Mundial de Acción, en 1984 en la Conferencia de México, el Estado Vaticano mantuvo su postura en contra de la planificación familiar con métodos modernos y manifestó su desacuerdo con las recomendaciones sobre sexualidad y paternidad porque se dejaba de hacer referencia a las parejas casadas. (Miró 1999)

5.3.3 Veinte años después 1994 el Cairo la tercera conferencia

Previo a la Conferencia del Cairo, también se realizaron reuniones de expertos que discutieran los considerados seis principales temas en materia de población de ese momento (Miró y Novick, 1999).

- 1.-Población, ambiente y desarrollo.
- 2.-Políticas y programas de población.
- 3.-Población y mujer.
- 4.-Planificación familiar, salud y bienestar familiar.
- 5.-Crecimiento de la población y estructura demográfica, y
- 6.-Distribución de la población y migración.

Posteriormente el Fondo de Población de las Naciones Unidas en un documento publicado posteriormente al de la Conferencia dejaba entrever que los problemas prioritarios eran tres: (Miró y Novick, 1999)

- 1.-Salud reproductiva y planificación familiar
- 2.- Género y población
- 3.-Desarrollo sustentable

5 La creación del CONAPO y las políticas de población desde la década de 1970 hasta el fin del siglo

De lo anterior se puede concluir que la conferencia del Cairo hizo un asunto público el concepto de la salud reproductiva. La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, CIPD de 1994 contó con la firma de 179 Estados, del Programa de Acción sobre la Población y el Desarrollo.⁴ (CONAPO, 2004)

En este plan se fijaron metas a 20 años. De los temas centrales del Programa de Acción de la CIPD, destacan: 1.- Brindar atención a los grupos vulnerables, 2.- Atender la igualdad y equidad entre hombres y mujeres,

3.- Asignar una renovada importancia a los derechos reproductivos, 4.- Ubicar a las personas en el centro de los esfuerzos para el desarrollo, y en tanto, reconocer la función estratégica de la sociedad civil en el diseño y ejecución de las políticas públicas. (CONAPO, 2004)

Para 1999, se realizó una reunión denominado CIPD+5, en la que se ratificaron los compromisos del CIPD y se firmo el documento "Medidas clave para seguir ejecutando el Programa de Acción sobre la Población y el Desarrollo". Para 2004, se realizó la reunión denominada CIPD+10. Probablemente, el mayor aporte de la Conferencia para este trabajo sea, la incorporación de la salud reproductiva y la recuperación de la acción de los individuos.

⁴ También se han llevado a cabo otras reuniones internacionales muy importantes como: la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro de 1992 y la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993.

5 La creación del CONAPO y las políticas de población desde la década de 1970 hasta el fin del siglo

5.4 La cooperación internacional el Fondo de Población de la Naciones Unidas

Los trabajos en materia de política de población pueden entenderse mejor si se considera la participación del Fondo de Población de las Naciones Unidas que inicio sus actividades en el año de 1972. Entre 1972 y 1973 en ausencia de un acuerdo formal entre el Gobierno de México y el UNFPA, el fondo decidió apoyar las acciones que venían realizando organizaciones no gubernamentales. (UNFPA, 1998).

En 1974 el UNFPA inició las negociaciones con el gobierno para establecer el primer convenio de colaboración, para el financiamiento de acciones estatales en materia de planificación familiar el cual fue aceptado en 1975 e instrumentado en 1976. No obstante desde 1975 el Fondo aportó 126,000 dólares para la operación de los programas de planificación del sector salud. En 1976 el Fondo apporto 1,528,521 dólares a las acciones del programa de planificación familiar, la mayor parte de este presupuesto se destino a acciones de comunicación en población, al desarrollo de la Encuesta Mexicana de Fecundidad⁵ y al desarrollo de otras estadísticas sociales de población. (UNFPA, 1998).

⁵ La Encuesta Mexicana de Fecundidad es la primera encuesta demográfica o sociodemográfica del país, por lo cual marca un hito en la historia del conocimiento sobre la dinámica demográfica del país.

Las actividades del fondo continuaron constantemente en México. Para el año 1997 se conmemoraron 25 años de su presencia en México. Durante este periodo de tiempo el Fondo aportó 52,778,411 dólares para acciones en materia de política de población. De estos 31,156,527 dólares fueron destinados a apoyar las acciones en planificación familiar, lo cual representa el 59 por ciento del total de los recursos. (UNFPA, 1998).

Por supuesto estas actividades, siempre mantuvieron las líneas internacionales y la visión de la modernización para lograr el bienestar de la población y el crecimiento acelerado de esta última como un obstáculo. Es decir la visión neomalthusiana.

A manera de una breve conclusión es posible señalar que la aparición de los cambios legislativos y de política pública que dieron lugar a la formación del CONAPO, sumieron a México en la adopción de una perspectiva predominantemente neomalthusiana, donde los anticonceptivos modernos eran la solución al acelerado crecimiento de la población y al reducirse esta aumentaría el bienestar de la población de manera prácticamente automática y por supuesto se evitaría el anunciado cataclismo planetario.

5 La creación del CONAPO y las políticas de población desde la década de 1970 hasta el fin del siglo

6 La educación en población y la comunicación en población. Las acciones y las campañas en los medios masivos de comunicación

“Los medios de difusión contemporáneos son como los hilos eléctricos que han hecho de nuestra diaria existencia una incalculable industria de vivir, que se ha vuelto además una fuente inagotable de viejas ‘nuevas ideas’ y de rancias nuevas sensaciones.”

Héctor Azar, Zoon Theatrykon

En este capítulo se aborda la concepción oficial de la educación y la comunicación en Población en México, así como una breve descripción del desarrollo de ambas en México. La comunicación en población en México se ha instrumentado como una de las bases más fuertes de las estrategias integradas en los planes y programas para el control del crecimiento de la población, sobre todo para los programas de planificación familiar, ya que estas acciones fueron los vínculos entre las políticas, los servicios y las decisiones de las personas.

Específicamente las campañas en los medios masivos de comunicación para la promoción de temas de población han tenido un gran impacto mediático, es decir es común que personas de muy diferentes perfiles sociodemográficos y socioeconómicos recuerden las frases más importantes y se puede decir que se han constituido como un lugar común. En estas frases se han vertido algunos de los elementos más representativos de la presencia del CONAPO y de la población en general.

Este tema también es relevante en esta investigación debido a que para algunos especialistas, la comunicación y sus estrategias, las campañas han sido el mecanismo central más importante para la difusión de ideas sobre cambio en la fecundidad y la educación permitirá lo mismo en las generaciones futuras.

A continuación se desarrolla un apartado sobre educación en población y posteriormente se aborda el tema de la comunicación en población.

6.1 La Educación en Población

Actualmente, por educación en población se entiende "la conformación de una cultura demográfica integral, fincada en el conocimiento amplio y pormenorizado de la demografía y los estudios de población, a través de los sistemas de educación formal y no formal" (Benítez, 2000:20)

De manera irónica, la educación en población se inicio para fomentar el crecimiento de la población. De hecho, la educación en población se inicio en Suecia en 1935 y Estados Unidos en 1937, cuando ambos países presentaron un fuerte descenso en la tasas de crecimiento de sus poblaciones. No obstante, en un principio esta iniciativa permaneció solo de manera latente, hasta que el crecimiento acelerado en los países menos desarrollados hizo que la educación en población regresará pero con un enfoque contrario. Es decir con el enfoque de incidir en la reducción del crecimiento de la población. (Aguilar, 2000)

En 1970, durante un Seminario organizado por la UNESCO en Bangkok se definió a la educación en población como: "un programa educativo que a partir del estudio de las cuestiones de población a nivel de la familia, la comunidad, el país y el mundo, tiende a crear en los educandos actitudes y comportamientos racionales y responsables en esta materia". (Aguilar, 2000: 30-31)

Desde la década de los años setenta la educación en población fue orientada por los organismos internacionales y su perspectiva neomalthusiana. Así la Conferencia de 1974 en Bucarest, sentaron las bases a nivel mundial para la incorporación de la educación en población en todos los programas nacionales de población alrededor del mundo.

Por otro lado y de manera simultánea hay que tener en consideración que desde las modificaciones a Ley General de Población y su publicación en 1974 se destacaba la importancia de la educación en población dentro de la estrategia gubernamental para el descenso en la velocidad de crecimiento de la población.

La ley señalaba: (Sánchez y Monterrubio, 2000)

- 1.-Los sistemas educativos deberán ser considerados como medios para influir en la dinámica demográfica.
- 2.-Las acciones educativas que sobre cuestiones de población se lleven a cabo, deberán hacerse con absoluto respeto a los derechos fundamentales del ser humano.
- 3.-La finalidad de estas acciones educativas es obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan.

La Conferencia de 1984 en México, continuó con la promoción de la educación en población y no solo dirigida al descenso de la velocidad de crecimiento de la población, también se propusieron otros temas durante la década de los años ochentas y principios de los noventas en diferentes eventos internacionales. Como fueron: la Conferencia Mundial de Educación para todos, realizada en Jomtien, Tailandia en 1990, el Seminario Regional de Educación en Población realizada en Santiago de Chile en 1993 y la conferencia sobre Población y Desarrollo del Cairo en 1994. En estos eventos dentro de las temáticas novedosas con respecto a los primeros eventos internacionales destacan: el análisis de la condición de la mujer, la fecundidad en la adolescencia y la prevención del SIDA. (Aguilar, 2000)

6 La educación en población y la comunicación en población. Las acciones y las campañas en los medios masivos de comunicación

A nivel nacional, el año 1984 marca el inicio de los programas nacionales de Población, del cual se derivó el Programa Nacional de Educación en Población. En este definió a la educación en población como "parte del proceso de enseñanza-aprendizaje que permite al individuo definir, comprender y analizar las causas y consecuencias de los fenómenos relativos a la población y sus conexiones con los procesos económicos, sociales y culturales." (Aguilar, 2000)

Así, la educación en población y las campañas están dirigidas en buena medida, hacia la actualización de una cultura demográfica, la cual debe "explicitar las funciones del cuerpo humano y las relaciones sexuales y sus consecuencias, propiciar la planificación de la descendencia, facilitar el acceso a los métodos anticonceptivos y permitir el cumplimiento de los mandatos constitucionales acerca de la libertad para decidir el número de hijos y el momento en que estos se desean..." (Benítez, 1999:46)

6.1.1 La educación en población en México

A nivel nacional la experiencia de educación en población se puede separar en cuatro periodos.

El periodo 1974-1982. En los primeros años de este periodo se analizaron los temas y contenidos específicos en población para lograr su incorporación en los diferentes niveles educativos del país. A mediados del periodo, y como ya se señaló previamente en otros capítulos, en 1977 se fijó como meta de crecimiento poblacional una tasa de cero para el año 2000. Lo cual no solo era irracional e imposible desde el punto de vista demográfico, sino que tuvo importantes efectos en las acciones de educación en población. Por lo que esta meta tan ambiciosa que se definiera para el descenso de la tasa de crecimiento poblacional dio lugar a que

6 La educación en población y la comunicación en población. Las acciones y las campañas en los medios masivos de comunicación

las acciones de comunicación en población quedaran relegadas a segundo plano y se impulsaran fuertemente las acciones de planificación familiar. Las que quedaron en mano de las instituciones de salud. Las que estaban dirigidas básicamente a sus derechohabientes, los que principalmente radicaban en las zonas metropolitanas y urbanas del país. Asimismo en 1977, se presento el Plan Nacional de Planificación Familiar, que contenía el Programa Nacional de Comunicación en Planificación Familiar y el Programa de Educación Sexual. Lo cual le dio a la educación en población una orientación total hacia planificación familiar y la sexualidad, para priorizar las metas de crecimiento poblacional. (Sánchez y Monterrubio, 2000)

El periodo 1982-1988. Durante este periodo se desarrollo el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y derivado de este apareció el primer Programa Nacional de Población (PNP). En este último se incluía el Programa Nacional de Educación en Población, que tenía como objetivo central instituir un proceso educativo en materia de población, que favoreciera la participación consciente y activa de la sociedad, para contribuir al equilibrio entre la dinámica y distribución de la población y el desarrollo socioeconómico del país, con el fin de coadyuvar a la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población en materia económica, social y cultural” (Sánchez y Monterrubio, 2000)

6.1.2 La educación en población en el periodo 1989-1994

Dentro del Programa Nacional de Desarrollo, 1989-1994, se le dio gran importancia al Programa Nacional de Población al considerarlo, programa especial, por decreto presidencial en 1990. El programa incluía un subprograma de educación en población, que la consideraba como: “un proceso formativo para el fortalecimiento y la consolidación de una cultura demográfica nacional. La inclusión y modificación de contenidos sobre población en planes, programas y libros de texto es fundamental al propósito de este subprograma” (Sánchez y Monterrubio, 2000)

6 La educación en población y la comunicación en población. Las acciones y las campañas en los medios masivos de comunicación

También en estos años se trabajó en proyectos de investigación para identificar las características demográficas de la población, no obstante, nunca se concluyeron. Asimismo se desarrollaron cursos regionales en 1992 y en 1993 con los Consejos Estatales de Población y con la cooperación de la Asociación Mexicana de Población. Posteriormente también se creó el grupo permanente de trabajo donde participo el CONAPO, la SEP, el Sector Salud y la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología. Se hicieron propuestas de integración de contenidos para los libros de primer y tercer grado de primaria y sugerencias para lecciones específicas para la lección "Como nos comportamos" de quinto y para sexto grado en: "Pláticas de adolescentes historias e inquietudes". Desafortunadamente, ninguno de estos trabajos pude concretarse para su inclusión en los libros de texto gratuitos. (Sánchez y Monterrubio, 2000)

Así es importante señalar dentro de las actividades de educación en población de los primeros 25 años del CONAPO se incluyen la elaboración de propuestas de inclusión y reforzamiento de contenidos para la educación primaria secundaria y normal en los periodos 1988-1989 y 1991-1992, propuestas que desafortunadamente no prosperaron. (Aguilar, 2000)

6.1.3 La educación en población en el periodo 1995-2000

Durante este periodo la educación fue considerada como: "uno de los factores que tiene mayor influencia en el comportamiento demográfico de la población. Esta contribuye a transformar la mentalidad de los individuos, favorece la adopción de nuevos valores e ideales y promueve patrones culturales que facilitan el cambio demográfico" (Sánchez y Monterrubio, 2000:55)

De hecho el programa nacional de población 1995-2000 dice "la educación contribuye a transformar la mentalidad de los individuos y favorece la adopción de valores y actitudes que promueven entre ellos el convencimiento de que pueden influir en su conducta demográfica" (CONAPO, 1995: 72)

Así fue hasta el año 1997, en que se realizó el trabajo interinstitucional del CONAPO y la SEP para incluir y reforzar los contenidos de educación en población en los materiales curriculares de educación básica. En concreto en los libros de Ciencias Naturales de 5 grado y Ciencias Naturales y Desarrollo humano de 6 grado, distribuidos en todo el país. (Aguilar, 2000)

Por otro lado, la educación secundaria, se hizo una revisión de libros de editoriales privadas de Biología, Geografía, Historia, Civismo, Orientación Educativa y Educación Ambiental. También se realizaron trabajos conjuntos con instituciones no gubernamentales. El CONAPO y la Fundación Mexicana para la Planificación Familiar, MEXFAM, elaboraron y publicaron dos libros: "Hablemos de sexualidad: lecturas" y Hablemos de sexualidad: ejercicios para niñas y niños. Dirigido a la educación formal y no formal. También el CONAPO en colaboración con la SEP y la Secretaria de la Defensa Nacional iniciaron en 1997 el programa "Educación para la Vida", dirigido a jóvenes conscriptos del Servicio Militar Nacional. (CONAPO, 2004)

Los esfuerzos en educación en población han sido muy importantes. Pero de manera crítica se puede señalar que uno de los mayores problemas de la educación en población es que pretenden enseñar que existe un solo camino exitoso para el bienestar para convertir en realidad aquella frase de pocos hijos para darles mucho. Sólo un camino exitoso. En los últimos años se ha favorecido en el discurso la orientación individual, pero se remite al seguimiento de las políticas poblacionales. Los esfuerzos son muy importantes, pero antes hay que contar con otras condiciones para su aprovechamiento.

6 La educación en población y la comunicación en población. Las acciones y las campañas en los medios masivos de comunicación

6.2 La comunicación en población. Las campañas en los medios masivos de comunicación

Las campañas en los medios masivos de comunicación en más de veinte años han sido variadas tanto en sus temas como en sus modos de difusión. Se podría decir que los mensajes del CONAPO han estado presente en todos los medios y todos los formatos. Desde las radionovelas y telenovelas, hasta los folletos entregados de mano en mano.

A continuación se presentan los lemas y algunas de las cifras de las acciones hechas en las campañas de comunicación en población en los últimos años del siglo XX en México. Es necesario aclarar que no se pretende cubrir el tema en su totalidad.

6.2.1 Las campañas de comunicación en población

Desde su formación, el CONAPO ha utilizado los medios masivos de comunicación para difundir mensajes relacionados con la política de población. Enseguida se presentan las actividades más importantes en comunicación en población durante las últimas décadas. La inclusión de estas actividades no tiene como fin evaluar, ni medir su impacto ó cantidad. Solo es con fines descriptivos de las actividades de IEC, que han sido usados como la gran herramienta de la modernización. Véanse cuadros 6.1 y 6.2.

Cuadro 6.1 Actividades de comunicación en población de 1974 a 1982 (Primera parte)

| Periodo 1974-1976 | Lemas o títulos del material a divulgar |
|--|---|
| Lemas difundidos en televisión, radio y carteles publicados en periódicos y revistas. | "Vámonos Haciendo menos". "La familia pequeña vive mejor". "Señora usted decide si se embaraza". |
| Cortometrajes | "Soy padre de más de cuatro". "Una justicia que se escapa". "Vámonos haciendo menos". |
| Periodo 1977-1979 | Lemas o títulos del material a divulgar |
| Mensajes cortos. Difundidos en televisión, radio y carteles publicados en periódicos y revistas. | ¿Que es planear la familia?. |
| Folletos | México demográfico 1978. Programa nacional de educación sexual. |
| Boletín entregado a instituciones del sector público y privado. Contenía información sobre Radionovela. Financiada por el UNFPA y realizada por la XEW | Boletín informativo, 1979. "Caminos de la esperanza" Estuvo cuatro años al aire con difusión diaria. |
| Radionovela con un año de duración | "Por amor a mi pueblo". |
| Telenovela producida y difundida por Televisa, con asesoría de la coordinación general de Planificación familiar y del CONAPO. | "Acompañame". |

Fuente (CONAPO, 1984)

6 La educación en población y la comunicación en población. Las acciones y las campañas en los medios masivos de comunicación

Cuadro 6.1 Actividades de comunicación en población de 1974 a 1982 (Segunda parte)

| Periodo 1980-1982 | Lemas o títulos del material a divulgar |
|--|--|
| Mensajes cortos. Difundidos en televisión, radio y carteles publicados en periódicos y revistas. | "¿Qué es planear la familia?". "Aprendamos a planear nuestra familia". "Planificación familiar; una decisión de cada pareja". |
| Programa piloto Serie de televisión | "¿A dónde vas que más valgas?". "Educación para la vida familia". |
| Se insertaron mensajes en programas de la Dirección General de Radio, Televisión y cinematografía de la Secretaría de Gobernación | "Conociéndote a ti mismo". "Caminito". (Dirigido a público infantil, difusión diaria) "Erase que se era". (Dirigido a público infantil, difusión semanal) "A primera hora".(Dirigido a todo público, difusión diaria) "Tropidanza". (Musical, dirigido a todo público, difusión semanal) "La voz de la tierra". (Telenovela, dirigido a todo público) Música de México. (Musical, difusión semanal) |
| Programa de radio impulsado por el CONAPO | "Comunicación abierta" una hora a la semana. |
| Manual, dirigido a las zonas rurales de las 5 entidades con mayor fecundidad y alta emigración | "Manual de la familia campesina". |
| Series de radio, dirigidas a las zonas rurales de las 5 entidades con mayor fecundidad y alta emigración. | "En confianza". |
| Se realizaron los cortometrajes. | "El rincón de Don Cosme". "La historia de todos" y "El siglo demográfico". |
| Manual de la familia urbana Realizado por el CONAPO, la Secretaria de Salubridad y Asistencia y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. | Se incluía información sobre educación familiar y sexual. Se distribuía en las ceremonias del matrimonio del Registro Civil. |

Fuente (CONAPO, 1984)

En lo que se refiere a folletos las actividades respectivas fueron las siguientes.
Véase cuadro 6.2.

Cuadro 6.2 Actividades de comunicación en población de 1974 a 1982

Folletos

| Periodo 1980-1982 | Nombre del Folletos |
|--|---|
| Temática: Efectos de la televisión en la vida familiar. | La televisión y los niños |
| Temática: Explicativo sobre la serie de televisión del mismo nombre. | Conociéndote a tí mismo |
| Temática: Explicativo sobre la película del mismo nombre | La historia de todos |
| Temática: Brindar información general | Boletín informativo |
| Temática: Dar orientación sobre aspectos demográficos del país. | México Demográfico, 1981 |
| Temática: Serie de folletos de educación sexual | Modelo de educación sexual básica para maestros. Modelo de educación sexual básica para profesionales de la salud. Modelo de educación sexual básica para promotores de la comunidad rural. |

Fuente (CONAPO, 1984)

La principal crítica a todos estos materiales es su orientación biologista dirigida a principalmente a la planificación familiar y hacia las mujeres y tampoco quedan explícitas los contextos y de las redes de relaciones en que están inmersas las mujeres. Lo que podríamos denominar su condición y su situación. Así muchas de estas actividades eran implícitamente dirigidas a mujeres que en su gran mayoría ni siquiera se consideran sujetos de derecho.

Como el mismo CONAPO señaló, hasta fines de 1982, la educación en población se oriento exclusivamente a algunos temas de información demográfica, planificación familiar, vida familiar y educación sexual Otras áreas temáticas de la educación en población no fueron cubiertas". (CONAPO, 1984) A continuación se presentan los lemas de campañas del CONAPO. Durante sus primeros 30 años. Véase cuadro 6.3.

6 La educación en población y la comunicación en población. Las acciones y las campañas en los medios masivos de comunicación

Cuadro 6.3 Lemas de Campañas de Comunicación en Población. XXX ANIVERSARIO DEL CONAPO

| AÑO | LEMAS DE CAMPAÑAS |
|------------|---|
| 1974 | Vámonos haciendo menos |
| 1975 | La familia pequeña vive mejor Una justicia que se escapa (cápsula en cine) Soy padre de más de cuatro (cápsula en cine) Vámonos haciendo menos (cápsula en cine) |
| 1976 | Para vivir mejor todos Señora, usted decide si se embaraza |
| 1977-1979 | Qué es planear la familia |
| 1980-1982 | Planificación familiar, una decisión de cada pareja |
| 1983-1989 | Pocos hijos para darles mucho La diferencia entre ser padres y tener hijos es la planificación Para que vivamos mejor |
| 1989-1995 | Crecer no significa ser muchos, sino mejores |
| 1995-2000 | Planifica, es cuestión de querer Planificar es asunto de familia Planear la familia también es cosa de hombres Los temas de población son asunto de todos. Por una sociedad para todas las edades <i>Planificatel</i> , una respuesta segura a tus preguntas sobre planificación familiar La familia, nuestra raíz más profunda. Pensemos lo que somos y queremos ser Hombres y mujeres, diferentes pero iguales La familia es nuestro árbol de la vida Cuidar el medio ambiente no es tarea para mañana Demos a nuestros caminos nuevos sentidos para distribuirnos mejor Porque nuestras decisiones le dan forma y movimiento, la población es asunto de todos Imaginemos los trazos para un mejor futuro y actuemos desde hoy para alcanzarlo |
| 2001-2004 | Porque tus decisiones son importantes, infórmate Infórmate, es tu derecho; <i>Planificatel</i> una buena opción En el cambio poblacional todos participamos Planificar la familia es nuestro derecho Anticipar, es planear para vivir mejor |

Fuente: (CONAPO, 2005)

Es muy importante notar las diferencias en los lemas, la primeras fases apostaban a la relación entre tamaño de la descendencia y el bienestar económico de la familia. En los años más recientes, la diversidad de las temáticas fue creciendo notablemente. Para abarcar temas familiares y ambientales, con lo que se amplió la perspectiva pero otra vez se suponía que las personas podían actuar libremente y optar por sus derechos sexuales y reproductivos de manera libre. También implica pensar que los acontecimientos que ocurren en la vida de cada persona son controlados por uno mismo. Esta noción no es común en gran parte de México, para muchos mexicanos el autocontrol de la vida es un mito y sigue imperando la percepción de la vida como resultado de las decisiones de un ser metafísico religioso o bien por la suerte o el destino.

A continuación se abordarán de manera breve las explicaciones que se han dado desde la sociología a las acciones individuales y colectivas y que posteriormente han sido retomadas por los demógrafos para explicar la fecundidad y la salud reproductiva en su conjunto.

7 La acción individual y sus explicaciones

En orden de importancia, primero viene el canto, luego el pájaro; porque en realidad, el canto fue creado para que existiera el pájaro y no al contrario.

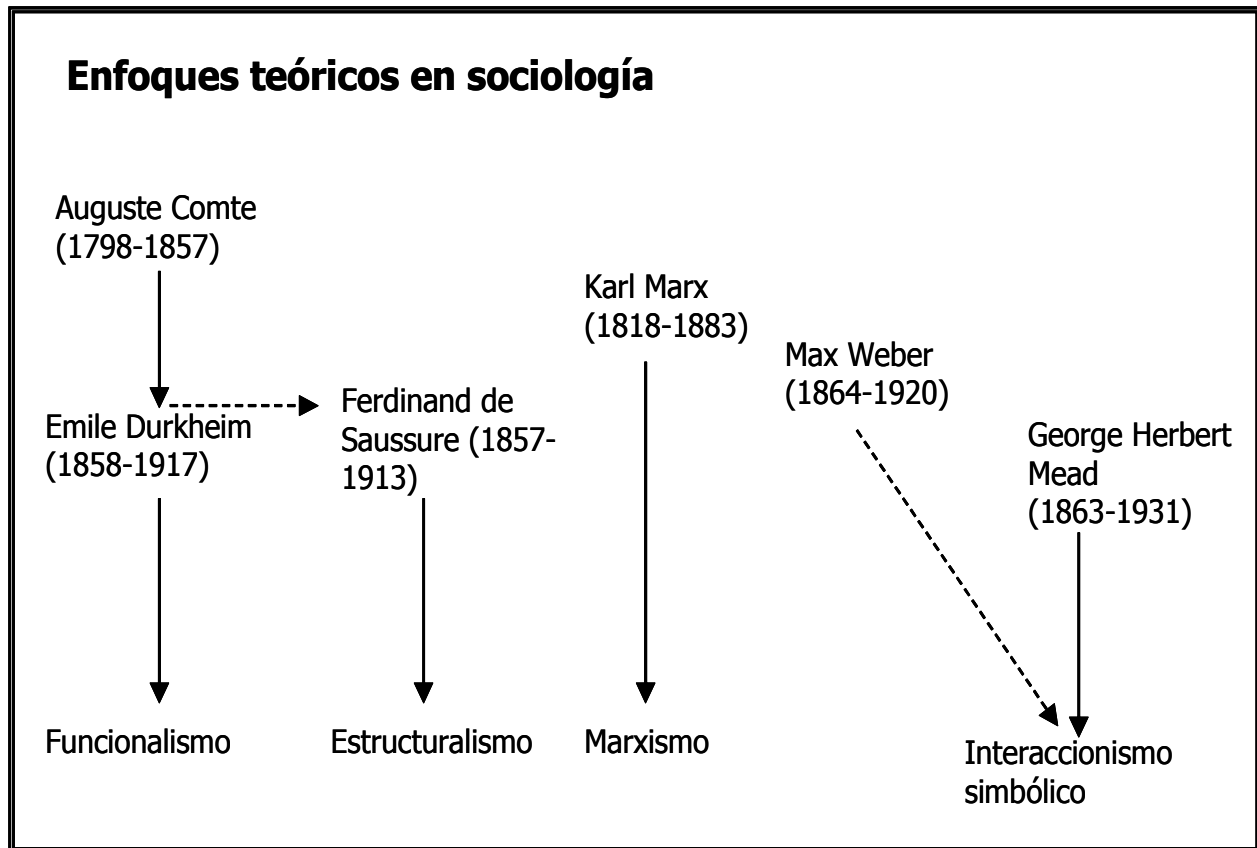
Alejandro Jodorowsky, *Albina y los hombres-perro*

Este capítulo tiene 3 objetivos. El primero es presentar de manera muy breve algunas características de las propuestas teóricas que se han utilizado en la sociología durante el siglo XX. El segundo objetivo es presentar las características de los marcos conceptuales usado por los demógrafos de manera tradicional y que se han usado para definir las políticas de población. El tercer objetivo es hacer una presentación muy breve de la modernización reflexiva como propuesta teórica clave para entender los cambios en la fecundidad y en general, a la salud reproductiva.

7.1 Las explicaciones clásicas de la acción

El debate entre las diferentes explicaciones de la realidad social desde enfoques que podríamos clasificar como funcionalistas, estructuralistas y las provenientes del interaccionismo simbólico, así como del marxismo, ha sido muy extenso y fructífero durante el siglo XX. Para la ubicación histórica de los distintos enfoques se puede observar el siguiente esquema. Véase esquema 7.1.

Esquema 7.1 Enfoques teóricos de la sociología



Fuente: Adaptado de (Giddens, 2001)

Evidentemente, desde los diferentes enfoques podemos esperar diversas formas de explicar el comportamiento individual y el colectivo. Pero también, podemos denominar una transición de las grandes teorías holísticas a los enfoques de alcance medio. De hecho, se podría considerar que ha ocurrido un descentramiento de los enfoques sociológicos holistas que dominaron la disciplina y se han institucionalizado otros enfoques como la sociología radical, el interaccionismo simbólico, la etnometodología, el individualismo metodológico, las teorías de la elección racional, la teoría del intercambio. (Andrade, 1999)

Por tanto, se ha dado una reestructuración de la teoría sociológica con base en diferentes fuentes, dentro de las cuales destaca el debate en torno a los dualismos fundamentales del pensamiento social: Individuo–sociedad, sujeto–estructura, acción–orden, racionalidad–emoción, continuidad–cambio. Estos debates han dado lugar a nuevas propuestas como las de movilización de Etzioni, habitus de Bourdieu, historicidad de Touraine, agencia de Archer, dualidad de la estructura de Giddens. (Andrade, 1999)

A continuación y sin ninguna pretensión de agotar el tema se presenta una muy breve síntesis de las características que han mantenido las escuelas sociológicas o enfoques más representativos. Esto con el objetivo de dar una idea general de los antecedentes del enfoque de la modernización reflexiva.

7.1.1 Sociología clásica

La sociología clásica surge con la sociedad industrial. Se sostiene la estructura sobre la acción social. No se reconoce a los actores sociales como constructores del orden social que los contiene. Mantiene una visión evolucionista y lineal de los procesos sociales. Por otro lado, la sociedad, el Estado y la nación están interpenetrados y se articulan otros elementos como la familia, la educación, el sistema político, la burocracia, entre otros. Existe, asimismo, una integración entre el proceso de socialización y el movimiento general de la sociedad. Para los sociólogos clásicos, la declaración de los derechos humanos se limita a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. (Zapata, 2005)

7.1.2 Sociología crítica

A partir de la crisis de la sociedad industrial, ejemplificada por la Primera Guerra Mundial y la crisis económica de 1929 surge la sociología crítica. Esta postura es una reflexión acerca de las condiciones del conocimiento posible y una forma de determinar el sistema

7 La acción individual y sus explicaciones

de condicionantes que son producidos por el hombre y que determinan su formación. La sociología crítica distingue entre reconstrucción y crítica. Considerando a la reconstrucción como datos objetivos y se ubican a las frases y las acciones. La crítica se aplica a objetos de la experiencia que no siempre son objetivos. La sociología crítica privilegia el análisis de la superestructura, frente a la infraestructura y la crítica de la economía política por la crítica de la racionalidad instrumental. (Zapata, 2005)

Dentro de esta corriente, destaca Marcuse y sus dos dimensiones dentro de las cuales se estructura la historia. El orden establecido y las metas del hombre que implican transformaciones. Posteriormente, sustituiría la explotación económica por la represión de los instintos. También destaca dentro de esta corriente Habermas, que distingue entre acción instrumental y acción comunicativa. De lo que se puede derivar que una sociedad científico-técnica sería racional sólo si su desarrollo y aplicación estuvieran sujetos al control público. De lo que se deriva que el científico social trata de hacer que los individuos comprendan su situación en el mundo social y, en tanto lo que es autoreflexión para el individuo, es autoeducación para la sociedad. (Zapata, 2005)

7.1.3 Sociología accionalista

Al fin de la Segunda Guerra Mundial, con la caída de los totalitarismos y en una sociedad posmoderna, surge la sociología de la acción, donde la relación fundamental es la relación hombre-hombre. Rompe con la articulación Sociedad, Estado y Nación. Se niega el evolucionismo y su idea lineal de progreso, se cuestiona la idea de conflicto social inserto en valores y normas. En contraposición, se plantea la existencia de estructuras de poder definidas a partir del trabajo, ámbito dentro del cual se producen las relaciones sociales. Por otro lado, también se cuestionan los valores como eje de conducta de los seres humanos, sin remitirlos a sus orígenes, las clases sociales o las élites políticas. Asimismo, para los accionistas no existen las relaciones disfuncionales y simplemente son formas específicas de acción. (Zapata, 2005)

Se trata de construir una concepción de la sociología en la que los actores sociales juegan un papel fundamental. Las instituciones sociales no son concebidas como núcleos centrales de la socialización, no buscan la homogeneidad, sino la diferenciación, la búsqueda de la individualidad y la expresión de la comunicación. Por ejemplo, para los accionalistas el movimiento feminista no es una igualdad de oportunidades en el mercado laboral, sino que la lucha de las mujeres busca cambiar radicalmente el espacio y el contenido dentro del cual se desarrollan sus relaciones con los hombres. Los derechos humanos se amplían y no sólo son los del hombre y del ciudadano, sino también aquellos de Amnesty International y Human Rights Watch. (Zapata, 2005)

Dentro de esta corriente destacan algunos de los aportes de Touraine y Castoriadis que han propuesto elementos muy importantes para entender el cambio social y elementos que son completamente opuestos a la modernización clásica.

Por ejemplo, Laura Hernández (2003) con base en los planteamientos de Alain Touraine respecto de la importancia del principio de autoorganización en la sociedad, señala de manera preponderante la no linealidad y predefinición de la sociedad. Por lo que la sociedad no se puede concebir solo como una reproducción de la anterior, ni adaptación a lo que se produce en forma ampliada. Entonces, la sociedad es creación y producción de sí misma. Pero no con una visión sistémica sino que la sociedad modifica constantemente sus actividades y su organización mediante la adaptación.

Asimismo, de acuerdo con Beriain (2003), para Touraine el orden social no tiene un garante meta social, religioso (Dios), político (estado), económico (la mano invisible), o histórico-evolutivo (el progreso), sino que es producto de relaciones sociosimbólicas, en el sentido de encuentros, mediaciones y mediatizaciones, a través de las cuales se produce la sociedad como institución.

Castoriadis, por su parte, distingue dos proyectos de la modernidad y que siempre se presentan en coexistencia. El primero es la expansión ilimitada del dominio racional del mundo y del hombre, y el segundo es la sociedad autónoma, que es una sociedad que se cuestiona todo lo que es pre-dado y por tanto, libera la creación de nuevos significados. En tal sociedad los individuos son libres para crear los significados que deseen para sus vidas.

Todos los elementos previamente señalados son centrales para el desarrollo del enfoque de la modernización reflexiva.

7.1.4 El enfoque sociológico clásico y la demografía

La síntesis que se presentó previamente tiene el objetivo de identificar los enfoques teóricos que han sido retomados en la demografía y los estudios de población. De hecho, podríamos señalar que los enfoques con que ha trabajado la demografía corresponden a los enfoques clásicos. Esto es particularmente común entre los investigadores o miembros de los ámbitos institucionales encargados de diseñar las políticas públicas, y en particular las políticas de población y salud.

Por su parte, en el ámbito académico, algunos investigadores han retomado perspectivas accionalistas pero muy limitadas, basadas sobre todo en encuestas y modelos matemáticos, que tratan de replicar, por un lado, las decisiones individuales, y por otro, las interacciones entre individuos. Así como las interacciones entre lo que podríamos denominar interacción individuo-sociedad. Pero como ya se señaló su principal limitación es la excesiva utilización de modelos matemáticos con poco sustento teórico.

Así, es necesario poner énfasis en algunas de las cualidades generales de los enfoques sociológicos clásicos. Una de las más importantes es la idea del progreso y de la modernización como camino lineal que directamente conduce al bienestar. Como ya se revisó en el capítulo 1, existe una larga tradición de creer que existe una relación inversa entre la reducción de la velocidad de crecimiento de la población y el crecimiento de los niveles de bienestar de la misma población.

De la misma fuente, surge la convergencia de indicadores, que es la creencia o criterio de modelación que supone al proyectar o al hacer simulaciones matemáticas, que los indicadores sobre un fenómeno tienden al mismo nivel en diferentes grupos sociales. Esto, por supuesto sin mayor explicación, que la modernización y el avance unilineal de la humanidad. Pero la experiencia nos indica lo contrario, el mundo tiende a la desigualdad, a la divergencia.

La idea de convergencia de indicadores ha sido muy usada en los ámbitos de definición y evaluación de las políticas de población. Ello implica suponer que existe un camino evolutivo único. Lo que quiere decir que los modelos demográficos y económicos seguidos por una sociedad son aplicables a otras y darán lugar a los mismos resultados. El ejemplo perfecto puede ser transición demográfica.

Entonces, se puede decir que los demógrafos y los diseñadores y evaluadores de las políticas de población, han adaptado de manera casi estática las líneas generales de la sociología clásica y de la demografía tradicional. Lo cual ha dado lugar a huecos en sus explicaciones y en sus posibilidades para verdaderamente generar política que incida en mejorar de manera radical la vida de todas las personas.

7.2 Las explicaciones utilizadas por los demógrafos para explicar la dinámica de la fecundidad

A continuación se presentan de manera breve los enfoques tradicionalmente más utilizados por los demógrafos y que, eventualmente, se han convertido en los enfoques utilizados en la definición e implementación de las políticas de población.

Casi de manera general se puede afirmar que los trabajos demográficos, siguen sujetos a marcos conceptuales de tipo evolutivo y lineal de lo que se podría denominar la tradición sociológica clásica. Donde los actores tienen poco peso en la decisión de sus vidas. La sociología cambió durante el siglo XX, pero los demógrafos no han adaptado los cambios y, por tanto, sus explicaciones siguen basadas en esquemas estructural-funcionalistas que dejan, por lo general, fuera de la toma de decisiones. Entonces, las perspectivas en que se ha basado la demografía suponen también que los individuos quedan relegados a autómatas de las estructuras. Recientemente, también se han adoptado explicaciones con modelos matemáticos complejos, pero sin la solidez teórica que permita recuperar las necesidades e intereses de los individuos.

De aquí en adelante, se hace referencia solo a la fecundidad, ya que es el tema prioritario de esta investigación y además, porque en el momento en que muchos de los planteamientos se iniciaron fue esta su prioridad.

Las explicaciones teóricas más comunes utilizadas para explicar la fecundidad desde la demografía pueden ser agrupadas de manera general como lo hace Palloni (2001) y Bulatao (2001) como sigue:

1.- Las vagas explicaciones basadas en el marco conceptual de la transición demográfica. Presentada por Notestein en 1945 y 1953. Asimismo los trabajos teóricos de Davis en 1963. Dentro de este marco se hicieron algunas contribuciones por sociólogos como Caldwell en 1982, Coale en 1973 y Coale y Watkins en 1986, Mason 1997. También algunos economistas tuvieron contribuciones como Becker en 1960 y Easterlin y Crimmins en 1985. Quienes agregaron marcos de maximización de utilidades y rigor, pero no necesariamente más verosimilitud.

2.- Marcos epidemiológicos basados en las interacciones sociales que permiten que haya una retroalimentación entre las decisiones individuales y las propiedades agregadas del sistema. Lo cual implica resolver posibles problemas de equilibrios múltiples.

3.- Las explicaciones basadas en etapas del ciclo vital. Donde la explicación de un hecho no solo está basada en hechos aislados o características adquiridas previamente, sino también en una cadena de eventos con características cambiantes.

4.-Explicaciones de teoría de juegos y modelos de negociación. Estas explicaciones se basan en modelos donde los individuos actúan de un cierto modo con una serie de recursos definidos a priori. En estos modelos la clave está en la existencia de algún tipo de proceso dinámico que requiere la búsqueda y el acuerdo de varios actores, todos los cuales tratan de maximizar algún tipo de beneficio en cooperación o competencia con otros.

5.- Las explicaciones en que se priorizan los cambios económicos, sociales y culturales exógenos en la transformación de las familias y los hogares.

De manera particular, las explicaciones de dos marcos son los que han entrado en una oposición muy notable. El primero "redujo el comportamiento de la fecundidad al resultado de la toma racional de decisiones por los individuos que buscan maximizar algún tipo de utilidad". Este marco ha sido identificado como innovacionista.

El segundo marco explicativo se basaba en la idea de que la toma de decisiones sobre la fecundidad respondía a influencias de factores culturales y la adhesión a prácticas y creencias características de grupos étnicos, idiomáticos o cualquier otra. El cambio ideacional se originaba en un determinado contexto social y en ocasiones, invade otros contextos sociales y se adopta. Uno de los fenómenos es la llamada occidentalización de la fecundidad. Este último marco descrito se ha identificado como difusionista.

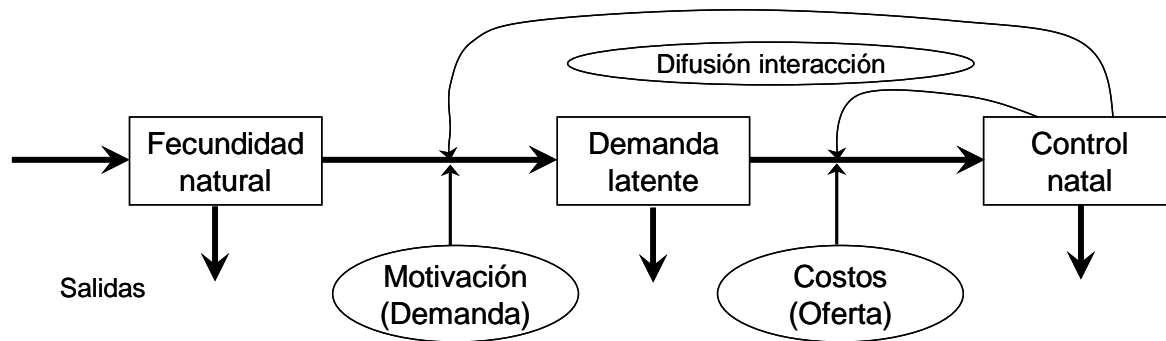
7.2.1 La explicación de la dinámica de la fecundidad por el difusionismo

La explicación de la difusión ha sido una de las más fuertes guías explicativas de la fecundidad desde la demografía. La forma más simple del argumento difusionista es que la regulación de la fecundidad comienza en ciertos grupos, y posteriormente, se difunde a otros. Este difusionismo se ha denominado también retroalimentación endógena, para lo cual se requieren, según Rosero y Casterline (1995), tres mecanismos para la retroalimentación:

- 1) El flujo de información, donde por ejemplo los individuos que tienen información sobre métodos anticonceptivos informan a los otros.
- 2) El efecto de demostración, donde la experiencia y el ejemplo de los adelantados provee evidencias concretas de costos y beneficios de decisiones similares.
- 3) Cambios en el contexto normativo, cuando las normas prohíben ciertos comportamientos, la trasgresión de ciertas normas puede llevar a su modificación.

No obstante, para algunos autores el difusionismo por interacción social agrega una nueva dimensión causal al paradigma: la adopción del control natal depende no solo de factores personales e institucionales de la oferta y la demanda, sino también del grado en que otros individuos ya han adoptado los cambios y de la intensidad de la interacción entre usuarios y no usuarios. (Rosero y Casterline, 1995) Véase esquema 7.2.

Esquema 7.2 Esquema del papel de la difusión para el control de la fecundidad



Fuente: Rosero L. y J. Casterline (1995)

Por otro lado, algunos autores asocian cambios en la situación de la fecundidad a una serie de cambios sociales o en otro componente de la dinámica demográfica. Entre los que, según Bulatao (2001), están los siguientes:

- 1.- La reducción de la mortalidad. Los mecanismos específicos que ligan la reducción de la mortalidad y la fecundidad son complejos y no necesariamente directos.
- 2.- Reducción económica de la contribución de los niños. Debido a que los niños no producen nada durante su crianza y pasan cada vez más tiempo en la escuela en las sociedades con mayor desarrollo.
- 3.- El costo oportunidad de la crianza. La crianza de los hijos interfiere con las actividades económicas de los padres. Particularmente de las madres.
- 4.- La transformación de la familia. Las familias más pequeñas han dado mayor importancia a las necesidades individuales frente a las familiares. Así como los cambios en las relaciones de género.

5.- El desvanecimiento de los patrones culturales de la maternidad. Debilitamiento de los patrones tradicionales relacionados con una fecundidad alta, que hace que los individuos se empoderen para tomar sus propias decisiones, incluyendo familias más pequeñas.

6.- Mayor acceso a controles efectivos de fecundidad. Mejores métodos de anticoncepción y aborto, además de un mayor acceso a dichos métodos, facilitan la reducción de la fecundidad.

7.- Retraso del matrimonio. El retraso del matrimonio ha aportado a la reducción de la fecundidad. A diferencia de la reducción universal en la fecundidad marital, el retraso del matrimonio no es ni inevitable ni universal, pero debe ser considerado como un elemento de aporte para la reducción.

Los puntos anteriormente señalados han sido muy importantes para el cambio en la fecundidad, no es discutible, pero solo son descriptivos de situaciones o contextos, pero que no es fácil encontrar su articulación teórica con otros enfoques o con otras dimensiones de lo social, como lo económico, etc.

7.1.2 La explicación del nivel de la fecundidad por la pobreza

Otra de las explicaciones más comunes del nivel de la fecundidad, ha sido la pobreza o las diferentes formas que ha tomado discursivamente esta: el desarrollo, la marginación, el bienestar o la vulnerabilidad.

Esto se ha hecho desde 3 diferentes enfoques, que pueden caracterizarse de acuerdo a Lerner y Quesnel (2002) como sigue:

1.- El enfoque contextual, consiste en considerar a los individuos según su clase social, y en consecuencia, como partícipes de las relaciones existentes entre ellas y a su interior, así como en identificar a la familia en tanto instancia mediadora entre los niveles micro y macro. Ello permitió cuestionar los esquemas analíticos de la relación entre desarrollo (pobreza) e incremento demográfico, mismos que invocan la crisis económica como argumento general, en virtud de que se sitúan en el nivel de los individuos, de sus atributos personales, para explicar su actitud ante el uso de anticonceptivos con el fin de regular su fecundidad.

2.- El enfoque centrado en las instituciones o enfoque institucional, surgido a mediados de los años ochenta. En este se destaca la incapacidad de explicar claramente el mantenimiento o disminución de la fecundidad en los grupos sociales más pobres, en la medida en que el retroceso de la mortalidad infantil, la menor utilización de la mano de obra infantil o la relativa solidaridad fuera mayor o menor en el marco de estrategias familiares de supervivencia. No encontraba las mismas repercusiones ni cobraban el mismo sentido en todos los grupos sociales.

3.- El enfoque centrado en los actores o enfoque transaccional que se basaba en considerar a toda institución como productora de normas, esto exige un análisis de las relaciones que mantienen las mujeres en diferentes espacios de "transacción". Estos espacios corresponden a donde ellas viven ó ha vivido la familia de origen, el espacio conyugal y familiar, así como el espacio que tienen las instituciones de salud.

Todo este tipo de explicaciones generalizadoras, suponía una serie de argumentos poco contundentes, como por ejemplo, contextos que aparecían como homogéneos, a partir de una cantidad importante de criterios, se corroboraba la paulatina aparición de una marcada diferenciación en cuanto al acceso y uso de los medios anticonceptivos por parte de los individuos; y se indicaba con ellos una diferenciación de los comportamientos reproductivos. Más aún, al situarse en el nivel de los actores sociales, si bien es cierto que una amplia mayoría de mujeres (entre ellas las más pobres) recurría a la anticoncepción, era preciso reconocer que lo hacía según modalidades sumamente diferenciadas" (Lerner y Quesnel, 2002).

Otros autores han presentando explicaciones y ejemplos de las relaciones negativas con la fecundidad, por ejemplo una de las corrientes explicativas más socorridas recurre a la demanda de hijos (sobrevivientes), que sería mucho más alta entre los pobres y tendería a retroceder conforme aumenta el nivel de vida. Lo anterior desemboca en dos tipos de explicaciones, la primera se basa en lo cultural; la segunda, en lo económico.

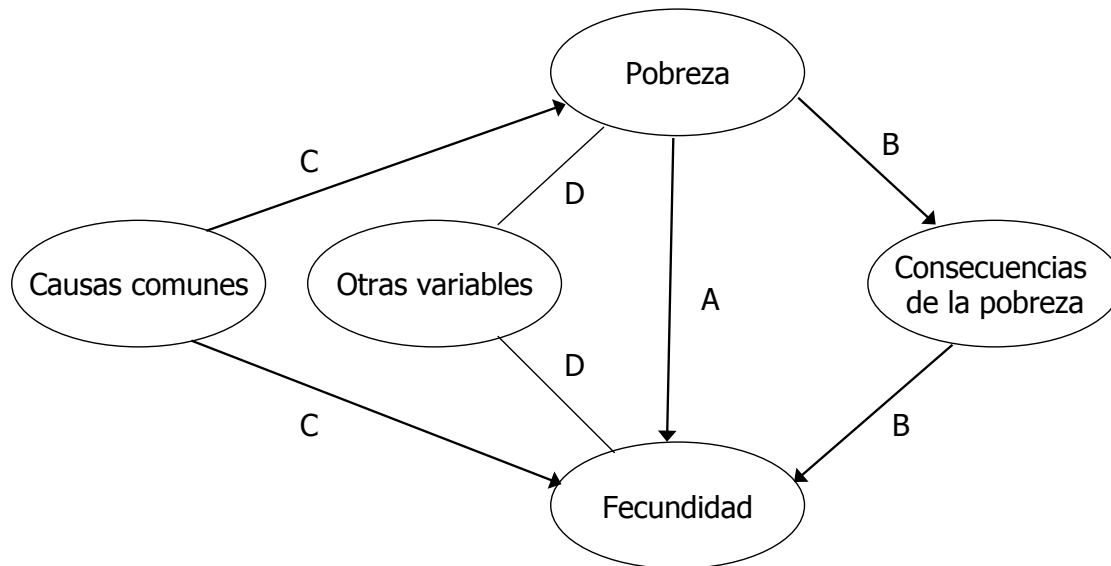
El enfoque basado en lo cultural ve en la alta fecundidad de los pobres un resultado de su ignorancia; de su sumisión a reglas de vida y costumbres tradicionales, e incluso a autoridades religiosas; de su irracionalidad o, más aún, de su pertenencia a una cultura de la pobreza que se caracteriza principalmente por una falta de visión a largo plazo. Así como por relaciones sexuales desenfrenadas. Por otro lado, el enfoque económico postula, por lo contrario, que los comportamientos de fecundidad son "genéricamente racionales", basado en que los hijos generan para los padres (o uno de los padres) beneficios superiores a los costos que representan. Dichos beneficios pueden adoptar diferentes formas, y pueden además ser inmediatos o esperados. (Schoumaker y Tabutin, 2002)

Entonces como se puede ver, la relación entre pobreza y fecundidad en realidad no queda clara teóricamente. El siguiente esquema muestra las posibles relaciones entre pobreza y fecundidad. En la primera, la pobreza puede ser una causa directa de los niveles de fecundidad (A) o indirecta (B) de los mismos. También puede compartir con la fecundidad causas comunes como el nivel de instrucción o el empleo (C) o hallarse vinculada con variables relacionadas con la fecundidad pero que no por ello son causas de una u otra, el hábitat, por ejemplo;(D). (Schoumaker y Tabutin, 2002). El esquema da como resultado las contradicciones e imprecisiones de las posturas teóricas, ya que ciertos elementos pueden ser vistos a la vez como causas y como consecuencias de la pobreza. Asimismo puede encontrarse relación pero no causalidad.

Véase Esquema 7.3.

Esquema 7.3 Esquema de la relación entre pobreza y fecundidad

Diferentes "caminos" que van de la pobreza a la fecundidad



Fuente: (Schoumaker y Tabutin, 2002)

Schoumaker y Tabutin (2002) destacan otra corriente explicativa que históricamente ha tenido muchos seguidores. Esta corriente afirma que la demanda de hijos no es más alta entre los pobres que entre los demás estratos sociales. Por tanto, la fecundidad no depende mucho del nivel de vida ni de los modos de producción. Una fecundidad alta no sería entonces deseada ni buscada por sí misma entre los pobres, sino que hallaría su razón esencial en la falta de conocimiento y de acceso a la anticoncepción.

De acuerdo con Menkes y Mojarro (2006) citando a Caldwell, para que algunos países alcancen el nivel de fecundidad de reemplazo, el tiempo dedicado a la maternidad se ha convertido en un mayor costo de oportunidad. Por ello cada vez, más parejas deciden limitar su número de hijos o no tenerlos. Por lo que la segunda transición demográfica está marcada por la aparición de métodos anticonceptivos que permitieron profundizar

la revolución sexual, los nuevos roles de las mujeres, los nuevos tipos de unión y en especial la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Por otro lado, Van Kaa, ha señalado que la primera transición de la fecundidad fue dominada por las preocupaciones relacionadas con la familia y la segunda transición enfatiza los derechos y el desarrollo individual (Menkes y Mojarro, 2006).

De manera paralela, para algunos investigadores los cambios bruscos de intensidad y calendario de la fecundidad entre las clases sociales más desfavorecidas se hallan vinculados con la intervención de los servicios de salud y sus agentes mediante las acciones emprendidas por ellos para el mayor acceso y la difusión masiva de métodos anticonceptivos (Potter, Mojarro y Hernández, 1986).

Esta última propuesta destaca, que ha sido central para orientar las acciones internacionales impulsadas en las Conferencias Internacionales de Población y de gran parte de las acciones, campañas y programas de instituciones nacionales, que diseñan implementan y ejecutan las políticas de población. Asimismo se podría afirmar que las instituciones no gubernamentales, nacionales e internacionales también han mantenido durante mucho tiempo esta perspectiva. Esto se puede constatar en las campañas de difusión que son muestra clara de estas acciones de educación y comunicación en salud, presentadas en las llamadas acciones de IEC (Información, Educación y Comunicación).

En México el CONAPO y el sector salud han sido los más importantes representantes y promotores de este enfoque y su respuesta ha sido las acciones de IEC y la modernización en sus diferentes formas.

Como ya se señaló, en los últimos años, el CONAPO ha cambiado en alguna medida sus campañas, al extender las temáticas hacía las decisiones individuales y no sólo a la relación con las campañas de información y el uso de métodos anticonceptivos y sus barreras tradicionales. No obstante lo anterior, la interpretación y propuestas surgidas siguen siendo limitadas.

7.3 Algunos elementos de la modernización reflexiva y algunas definiciones de arranque

Como se describió en el capítulo 4, la modernización fue la inspiración central de la política de población, tanto en su etapa pronatalista como en su etapa controlista. Así la modernización acompañó de la mano a la creación de una población obrera y urbana y posteriormente, también estuvieron muy cercanos los programas de planificación familiar y, finalmente, durante los últimos años los de salud reproductiva.

En el Capítulo 8 se presenta una definición amplia del enfoque de salud reproductiva por su relación con la evaluación de las políticas de población. En este momento, baste decir que la salud reproductiva es definida como el estado de bienestar físico, mental y social en todo lo que concierne al sistema reproductivo de los seres humanos. (Espinosa, 2000) (Langer y Lozano, 1998)

Pero como se ha señalado, la modernización lineal ha sido una utopía más y no ha logrado el fin último de las políticas de población, que como se ha señalado es mejorar el bienestar de la población. Además, da lugar a muchos huecos para la explicación de las acciones individuales relacionadas con la salud reproductiva y, en su caso, diseñar políticas de población que permitan mejorar el bienestar de la población y no sólo lograr mejoras en los indicadores demográficos.

Como se mostró anteriormente, la mayoría de los esquemas utilizados en la demografía que explican la salud reproductiva, incluida la fecundidad y que han dado sustento al diseño de las políticas públicas de población se pueden catalogar de manera global como estructural funcionalistas y como dice Araujo (2003) "desde un punto de vista estructural-funcionalista, aspectos tales como "reflexión" y resistencia" son considerados como mero "estorbo", se ignoran y se prescinde de ellos como rasgos característicos de los humanos y, en consecuencia, se presenta al hombre como un ser pasivo, idiota,

incapaz de pensar y cambiar su entorno social según le convenga.” Estas son razones suficientes para intentar otra explicación. Esta explicación es el paso hacia a la modernización reflexiva.

Entonces, podemos hacer la pregunta ¿qué es la modernización reflexiva? Ulrich Beck (1997) la responde como “la posibilidad de una (auto)destrucción creativa de toda una época: la sociedad industrial. El sujeto de esta destrucción creativa no es la revolución, ni la crisis, sino la victoria de la modernización occidental.” Pero la modernización reflexiva, no implica, como podría pensarse en un primer momento, la reflexión, sino en un primer momento significa autoconfrontación. Es decir una autoconfrontación con los efectos de la sociedad de riesgo que no pueden ser tratados y asimilados dentro del sistema de la sociedad industrial. En las sociedades del riesgo, los conflictos sobre distribución de los males se superponen a la distribución de los bienes, el ingreso, el trabajo, la seguridad social. Los cuales constituyeron el conflicto básico de la sociedad industrial. Ahora los conflictos sobre la distribución de los males pueden interpretarse como conflictos de responsabilidad distributiva. (Beck, 1997). Por su parte, para Scott Lash (1997) la modernización reflexiva es una teoría del creciente poder de los actores sociales en relación a la estructura.

Por otro lado, una tesis elemental de la modernización reflexiva es que cuantas más sociedades se modernizan, tantos más agentes (sujetos) adquieren la capacidad de reflexionar sobre sus condiciones sociales de existencia y cambiarlas. Por lo que, la modernización reflexiva tiene consecuencias muy importantes. Para Giddens estas se centran en la desvinculación y la revinculación. Para Beck en la individualización y para Lash en la estetización y la formación de comunidades. (Beck, 1997)

A manera de comparación es posible señalar que la modernización simple es una modernización unilineal tradicional, la modernización reflexiva por el contrario implica ajustarse a los límites y contradicciones del orden moderno. (Giddens, 1998)

7.3.1 La modernización reflexiva y la individualización.

La modernización reflexiva se caracteriza por dos tesis, la medioambiental (la tesis del riesgo) y la de la individualización. Si bien la tesis del riesgo ha tenido un gran impacto, la de la individualización ha pasado casi inadvertida fuera de Alemania. (Lash, 2003). En México la individualización también ha sido prácticamente ignorada. De hecho en general, el individuo ha sido olvidado para explicar un fenómeno como es la fecundidad y en la salud reproductiva en su conjunto. Si bien los fenómenos considerados dentro de la salud reproductiva, le ocurren a los individuos, las aproximaciones para comprenderlos se intentan de manera colectiva y grupal. También se trata de incidir en ellos desde lo internacional y por supuesto, desde las políticas públicas nacionales. Por ejemplo reducir la fecundidad no deseada y no planeada o el aborto. Pero es importante hacer una reconsideración del individuo y más precisamente de la individualización.

Pero la individualización no significa atomización, aislamiento, soledad desconexión o final de todo tipo de sociedad. La individualización significa primero el proceso de desvinculación y "en segundo lugar, el proceso de revinculación a nuevas formas de vida de la sociedad industrial en sustitución de las antiguas, en las que los individuos deben producir, representar y combinar por sí mismos sus propias biografías." (Beck: 28, 1997)

La desvinculación y revinculación no ocurren por casualidad ni voluntariamente, ni por ciertas condiciones históricas sino de una vez, por las condiciones generales del Estado de Bienestar⁶ en la sociedad industrial avanzada, tal y como ha evolucionado desde la década de los años sesentas en algunos países occidentales. (Beck, 1997)

Por su parte, el Estado de Bienestar presupone al individuo como actor y diseñador de su propia biografía, identidad, redes sociales, compromisos y convicciones. Así, la individualización significa la descentralización de las certezas de la sociedad industrial y de la compulsión a encontrar y buscar nuevas certezas para uno mismo y para quienes carecen de ellas. Entonces puede concluirse que: **“La individualización es una compulsión, pero una compulsión a fabricar, autodiseñar y autoescenificar no solo la propia biografía, sino también sus compromisos y redes de relaciones a medida que cambian las preferencias y fases de la vida; compulsión que, por supuesto, se cumple bajo las condiciones y modelos generales del Estado de bienestar, tales como el sistema educativo (adquisición de titulaciones), el mercado laboral, el derecho laboral y social, el mercado inmobiliario etc. Incluso las tradiciones del matrimonio y familia se están haciendo dependientes de la toma de decisiones, y todas sus contradicciones deben ser experimentadas como riesgos personales”** (Beck, 1997:29-30)

⁶ En el sentido económico el Estado de Bienestar significa la extensión de la seguridad al ingreso y al empleo, como derechos ciudadanos. En el sentido moral promete una mayor justicia universal y solidaridad del pueblo. (Contreras, 2000)

Este autodiseño y auto escenificar se lleva a cabo en los más diferentes ámbitos de la vida. Tanto por hombres como por mujeres y en todas las edades de la vida y para todos los grupos sociales diferenciados por cualquier característica económica, religiosa o cualquier otra.

Un ejemplo de lo anterior puede ser el matrimonio. En épocas previas, predominaban roles basados en el status: la indisolubilidad del matrimonio, los deberes de la maternidad. Ahora no hay modelos únicos sino una variedad de ellos, modelos que exigen a las mujeres a construir y mantener carreras educativas y mantener carreras profesionales propias, pues de no hacerlo se enfrentan a la ruina en caso de divorcio y se mantienen en dependencia del dinero de sus maridos en el matrimonio, con el resto de las dependencias reales y simbólicas, que esto conlleva. (Beck, 1997)

Frente a estos elementos, es importante considerar las características de los derechos. Los derechos sociales son derechos individuales. No pueden demandarlos las familias, solo los individuos, los individuos trabajadores. La participación en la protección y beneficios materiales del Estado de Bienestar presupone una participación laboral. La participación en el trabajo supone la participación en la educación. (Beck, 1997)

También se pueden señalar como efectos de la modernización reflexiva cambios en la vida familiar, en el marco de la individualización. Estos han sido señalados por Helen Wilkinson (2002). Para esta autora, la vida familiar, ha transitado del matrimonio tradicional y la fecundidad media a que cada vez sea más común la cohabitación, el matrimonio tardío, la fecundidad mínima y postergada. Una nueva relación entre miembros de pareja y también nuevas relaciones entre padres e hijos. Con mayor diálogo y mayor responsabilidad personal.

Pero no se debe entender la individualización solo como la toma de decisiones. Depende de cómo se entiende la individualización, si es considerada no sólo como un aumento de opciones y libertades, sino como un modo de vida bajo ciertas imposiciones y exigencias institucionales. Es decir, hay un requerimiento de organizar la biografía personal en unas condiciones a menudo contradictorias, y en parte incompatibles. Cuantas más opciones y exigencias de un poco de vida propia tiene la gente mayores son los riesgos, incertidumbres y exigencias respectivas. Frente a esto, el tener hijos dejará de ser una parte natural de la vida para convertirse en un objeto de planificación, de esperanzas y temores. (Beck y Beck-Gernsheim, 2003)

De hecho se debe considerar que "Uno de los rasgos más decisivos de los procesos de individualización es, pues, que éstos no sólo permiten, sino que también exigen una activa contribución por parte de los individuos. A medida que se amplía la gama de opciones y que aumenta la necesidad de decidir entre ellas se hace mayor la necesidad de acciones realizadas individualmente, de ajustes, coordinación, integración. Para no fracasar, los individuos deben ser capaces de planificar a largo plazo, de adaptarse al cambio, de organizarse, improvisar, fijarse metas, reconocer obstáculos, aceptar las derrotas e intentar nuevas salidas. Necesitan iniciativa, tenacidad, flexibilidad y paciencia ante los fracasos". (Beck y Beck-Gernsheim, 2003:42)

Las oportunidades, los peligros y las incertidumbres biográficas, que antes estaban predefinidas dentro de la asociación familiar o de la comunidad rural, o a tenor de las normativas de los estados o clases asistenciales, deben ahora percibirse, interpretarse, decidirse y procesarse por los propios individuos. Las consecuencias –tanto las oportunidades como las cargas- pasan ahora a los individuos que, naturalmente, frente a la complejidad de las interrelaciones sociales, se ven a menudo incapaces de tomar las necesarias decisiones con el debido fundamento, ponderando los intereses, la moral y las posibles consecuencias. (Beck y Beck-Gernsheim. 2003:42)

“Cualquier generalización que pretenda entender la sociedad individualizada solo en términos extremos –o autonomía o anomia- está reduciendo y distorsionando las cuestiones aquí abordadas” (Beck y Beck-Gerrnsheim. 2003:43) Así la vida propia en un mundo desbocado puede resumirse en los siguientes diez puntos:

1.-La necesidad compulsiva de vivir una vida propia y la posibilidad de hacerlo emergen cuando una sociedad está altamente diferenciada. En la medida en que esa sociedad se divide en esferas funcionales separadas que ni son intercambiables ni injertables unas en otras, los individuos se integran en la sociedad sólo parcialmente como contribuyentes, conductores, estudiantes etc. Al cambiar constantemente entre lógicas de acción, y en parte incompatibles se ven forzados a hacerse cargo de eso que está en peligro de desquebrajarse: sus propias vidas.

2.- La vida propia es una vida estandarizada que combina a la vez el éxito y la justicia y en la que el interés del individuo y de la sociedad racionalizada están íntimamente relacionados. La expansión del Estado Nación produjo y consolidó la individualización, con las doctrinas sobre la socialización y las instituciones educativas correspondientes. Las normas jurídicas del Estado convierten a los individuos en receptores de los beneficios aplicándose con ello la norma de que la gente debería organizar cada vez más cosas de su vida propia.

3.- La vida propia depende por completo de las instituciones. En lugar de tradiciones vinculantes, las directrices institucionales aparecen en escena para organizar nuestra propia vida. La diferencia cualitativa entre historias vitales tradicionales y modernas no es que las tradicionales tuvieran numerosos controles y directrices que reducían al mínimo la acción del individuo respecto de su propia vida. En realidad la diferencia fundamental está en que las directrices modernas obligan a la autoorganización y autotematización de las biografías individuales. En la actualidad abundan las directrices –en el sistema educativo, el mercado de trabajo o el Estado que contienen la exigencia de que el individuo tome las riendas de su propia vida so pena de sanción económica.

4.-Vivir y tener una vida propia significa, pues, que las biografías se vuelven biografías electivas, biografías hágalo usted mismo, biografías de riesgo. Incluso detrás de una fachada de seguridad y prosperidad, las posibilidades de resbalar y venirse abajo están siempre al acecho. La individualización en la que hay recursos institucionales como los derechos humanos, la educación y la salud susceptibles de hacer frente a la contradicción de las biografías y, por la otra, la atomización moderna donde estos no existen. La ideología de mercado neoliberal pone en práctica la atomización con toda su voluntad política.

5.-A pesar o a causa de las directrices institucionales y de incalculable inseguridad de la vida de uno está condenada a la actividad; incluso en el fracaso. El fracaso corre parejo con las formas de autorresponsabilidad. Mientras que la enfermedad, la drogadicción, el desempleo y otras situaciones solían considerarse golpes del destino, hoy se pone acento a la culpa y la responsabilidad individual.

6.- Nuestra propia vida, nuestro propio fracaso varios fenómenos de la crisis social como el paro estructural se pueden convertir en un plus de riesgo sobre las espaldas de los individuos.

7.-Las personas luchan por vivir sus propias vidas en un mundo que cada vez se les escapa más palmariamente, si bien está interconectado o enredado de manera irrevocable y global. El marco del Estado Nacional se ha vuelto demasiado grande y demasiado pequeño. Lo que ocurre dentro de nuestra propia vida tiene muchísimo que ver con los influjos, desafíos y modas que actúan a nivel mundial, o con la protección contra éstos.

8.-La otra vertiente de la globalización es la destradicionalización. La vida propia es también una vida destradicionalizada, lo cual no significa que la tradición no juegue ningún papel, sino justo lo contrario, pero las tradiciones deben ser elegidas y en ocasiones inventadas, y sólo tienen fuerza gracias a las decisiones y experiencias de los individuos. Por tanto, se espera que la gente viva su vida con las más diversas y contradictorias identidades y riesgos transnacionales y personales, es decir vivir conflictivamente entre diferentes culturas y la invención de tradiciones híbridas.

9.-Si se analizan la globalización, la destradicionalización y la individualización, se hace evidente que la propia vida es una vida experimental. Las recetas heredadas para vivir mejor y los estereotipos sobre los roles sociales dejan de funcionar.

10.-La vida de uno es una vida reflexiva. La reflexión social –el procesamiento de información contradictoria, el diálogo, la negociación, el compromiso es casi sinónimo de vida propia. La autorrealización y la autodeterminación son en absoluto metas meramente individuales, son también soluciones públicas, el lado inverso del problema que todos los sistemas parciales descargan en los ciudadanos.

Los procesos de individualización que experimentó la burguesía de los siglos XVIII y XIX fueron fruto esencialmente de la propiedad y la acumulación del capital. La individualización de la modernización reflexiva es producto del mercado de trabajo y se manifiesta en la adquisición, oferta y solicitud de toda una serie de cualificaciones laborales. Por lo cual es necesario analizar tres dimensiones del mercado laboral: la educación, la movilidad y la competencia. (Beck y Beck-Gerrnsheim. 2003)

La modernización reflexiva implica como una de sus tesis básicas a la sociedad del riesgo a continuación se analizan algunos de sus elementos clave.

7.3.3 Sociedad del riesgo es el fin de la naturaleza y el fin da la tradición

La teoría de la sociedad del riesgo interpreta las formas en que la combinación de dos procesos interrelacionados: El fin de la naturaleza y el fin de la tradición. En la sociedad del riesgo, la sociedad moderna se vuelve reflexiva, es decir es objeto y problema para sí misma. Autores de la postmodernidad consideraron a la modernidad como una cárcel de conocimiento técnico. Pero para la sociedad del riesgo, por el contrario el mundo es más abierto y contingente de lo que podría sugerir cualquier concepción clásica de la sociedad moderna. Los eventos que no existen (todavía) tienen una gran influencia en nuestros asuntos y acciones presentes. Así, cuando mayor es un riesgo o una amenaza, mayor será la obligación y poder para cambiar los eventos actuales. Por otro lado, al no ser nadie responsable de los riesgos, no se pueden atribuir a agentes externos. Entonces, las sociedades industriales han desarrollado instancias para enfrentarlos; por ejemplo, el Estado Benefactor puede ser una respuesta institucional a los riesgos. El ejemplo clásico son los esquemas de compensación y los seguros de accidentes y de desempleo. (Beck, 1998). Considerar al riesgo en todas la esferas de la vida, es un cambio enorme. Es la ruptura con siglos de tradición y supuesto conocimiento. La noción de riesgo alude al destronamiento de la premisa de que a mayor conocimiento de lo social y de la naturaleza, mayor sería el control del devenir histórico. (Sabido, 2003)

De acuerdo con Beck (1998) se pueden distinguir dos fases en las sociedades del riesgo. En la primera fase, la sociedad de riesgo residual, los efectos se producen sistemáticamente, no están sujetos al conocimiento y debate público. Esta fase está dominada por la autoidentidad de los bienes del progreso industrial y tecnológico. En la segunda fase los peligros de la sociedad industrial dominan los debates. En esta segunda fase, los debates y conflictos que se originan en la sociedad del riesgo se superponen a las organizaciones de intereses, al sistema legal y político.

Por otro lado, la sociedad del riesgo puede sugerir un mundo más peligroso, pero en realidad lo que genera es la noción del riesgo en una sociedad cada vez más preocupada por el futuro y la seguridad. Se pueden distinguir entre dos riesgos: El riesgo externo, lo que afecta al individuo constantemente; y el riesgo manufacturado, donde la ciencia y la tecnología están involucradas. El riesgo externo está comprendido en términos concretos por todos aquellos eventos que pueden alcanzar a los individuos inesperadamente, aunque ocurren con regularidad y frecuencia en una población completa y, por tanto, son predecibles y susceptibles de asegurarse. Es aquí donde se ubica el surgimiento del Estado Benefactor, donde protegerse del riesgo es una necesidad de seguridad colectiva y no privada. En una sociedad que vive después de la naturaleza y la tradición, es que surge el riesgo manufacturado, es decir, el riesgo creado por la progresión del desarrollo humano, en especial por la progresión de la ciencia y la tecnología. Este riesgo se extiende a casi todas las dimensiones de la vida humana. (Giddens, 1998)

En la sociedad del riesgo se genera una expansión de opciones, que es diferencial según clase e ingreso. Por ejemplo, a medida que la naturaleza y la tradición pierden fuerza, algunas mujeres infértiles pueden pagar para tener hijos usando nuevas tecnologías, mientras que otras no pueden pagar por ello. Así, a manera de conclusión, es importante entender que la sociedad del riesgo es una sociedad industrial que se ha enfrentado a sus limitaciones, y estas limitaciones toman la forma de riesgo manufacturado. Por lo que se tiene que olvidar la idea de la modernización simple unilineal y tradicional, y adoptar una modernización reflexiva, que implica ajustarse a los límites y contradicciones del orden moderno. Asimismo, es importante reconsiderar que el Estado Benefactor se fundó en una sociedad donde la naturaleza era naturaleza y la tradición seguía siendo tradición. Hoy en día esto ya no existe. Por ejemplo, con el surgimiento del Estado Benefactor se entendía una familia tradicional con disposiciones para cada género, asimismo, los servicios de salud se entendían como una respuesta a

los riesgos externos. Actualmente, los matrimonios, las actividades de género, el trabajo y la salud están en una época de riesgos manufacturados, por lo que el Estado Benefactor no podrá continuar con el manejo de una sociedad con un nuevo tipo de riesgo. (Giddens, 1998)

Ante esta situación, el Estado tendrá que adaptarse a sus retos e incapacidades para lograr su sustentabilidad. Por lo que las nuevas formas del Estado, tendrán que ser una de las discusiones más importantes, entre la sociedad y el Estado. Esto será fundamental para no perder las potencialidades del Estado de apoyar a la individualización en su vertiente más positiva y, por tanto, de aportar al crecimiento del bienestar de la población.

7.3 3 La individualización y la salud reproductiva

La individualización ocurrida de manera generalizada en países occidentales ha ocurrido solo para pequeños grupos sociales en países como México, pero son grupos cada vez más numerosos. Además pareciera explicarse por etapas de la vida de las personas. Estos grupos crecientes son los vinculados a la seguridad social que brinda un empleo formal y que han podido acceder a los beneficios materiales del Estado. Lo cual ha estado relacionado en mucho mayor medida a las ciudades y en particular a las de mayores dimensiones.

Esta individualización, sustentada gracias a los beneficios del Estado nos permite explicar en buena medida las acciones en materia de salud reproductiva de algunos individuos pertenecientes a ciertos grupos sociales.

Por tanto, la individualización en un contexto de sociedad del riesgo puede explicar los cambios diferenciales en salud reproductiva y la dinámica demográfica en general. Estos no pueden ser explicados automáticamente como resultado de una característica

socioeconómica cada vez más compartida por la población como es la escolaridad o la residencia en cierto tamaño de localidad. Estas características socioeconómicas, pueden estar asociadas, pero no son causales, como se ha intentado señalar desde los enfoques reseñados previamente y que se basan en la modernización y la transición demográfica.

Para la individualización es necesaria la conciencia de la autocreación de la propia biografía en hombres y mujeres. En la sociedad tradicional, en general, el papel de las mujeres estaba estrechamente ligado a la reproducción como función básica y central.

Así, en el caso extremo de las sociedades totalitarias donde el individuo desaparece, como por ejemplo en la sociedad alemana nazi el ámbito de la mujer quedó relegado al hogar, se trataba de desestimular el trabajo de las mujeres casadas. Se estimulaba la natalidad matrimonial, el matrimonio a edades tempranas y se otorgaban premios a las familias numerosas. (de Barbieri, 1983) Si bien esta perspectiva se puede considerar extrema por un lado, por otro puede considerarse a una situación que ha prevalecido en muchas regiones de México, probablemente cada vez de manera más aislada, pero tampoco tan alejada. Probablemente no sea común esta situación en México como políticas públicas, pero sí como prácticas comunes.

7.3.4 La atomización

La falsa individualización, es la atomización. Esto es, la falta de las condiciones sistémicas para el acceso a los derechos fundamentales. Entonces el temor a la libertad proviene del temor de las clases medias a vivir situaciones de atomización veladas o subterráneas.

Sobre la relación entre derechos políticos y derechos sociales de seguridad como requisitos de la individualización, Ulrich Beck (2002) señala varios casos mixtos y de transición:

1.-El de la República Democrática Alemana, donde existía la concesión de seguridades sociales con retención simultánea de las libertades políticas.

2.-El caso de Estados Unidos de América, donde se han interiorizado derechos políticos de libertad con retención de derechos sociales fundamentales.

3.-El caso de muchas sociedades, como la mexicana y de muchos países identificados desde alguna perspectiva como "en desarrollo" donde de manera universal no se tienen derechos políticos y prácticamente ninguna seguridad social.

Entonces la aparición de la libertad y el individualismo, no necesariamente son la solución mágica para incrementar la calidad de vida de los ciudadanos. Como señala Beck (2002), es necesario construir lo que es libertad y definir las nuevas formas de relación con la libertad.

La atomización es un riesgo creciente en la sociedad mexicana, tanto en poblaciones urbanas como rurales. La diferencia no está en el lugar de residencia, sino en el acceso sistemático a los derechos fundamentales que permitan la individualización y, por otro lado, la adopción de una concepción de la sociedad del riesgo. Donde los eventos que no han ocurrido tiene cada vez más importancia.

Asimismo, cabe señalar una vez más, que la modernización también tiene riesgos enormes. Aún en las sociedades modernas, principalmente en la Europea, donde se inició el proceso de individualización con una presencia importante del Estado Benefactor desde la década de los setenta.

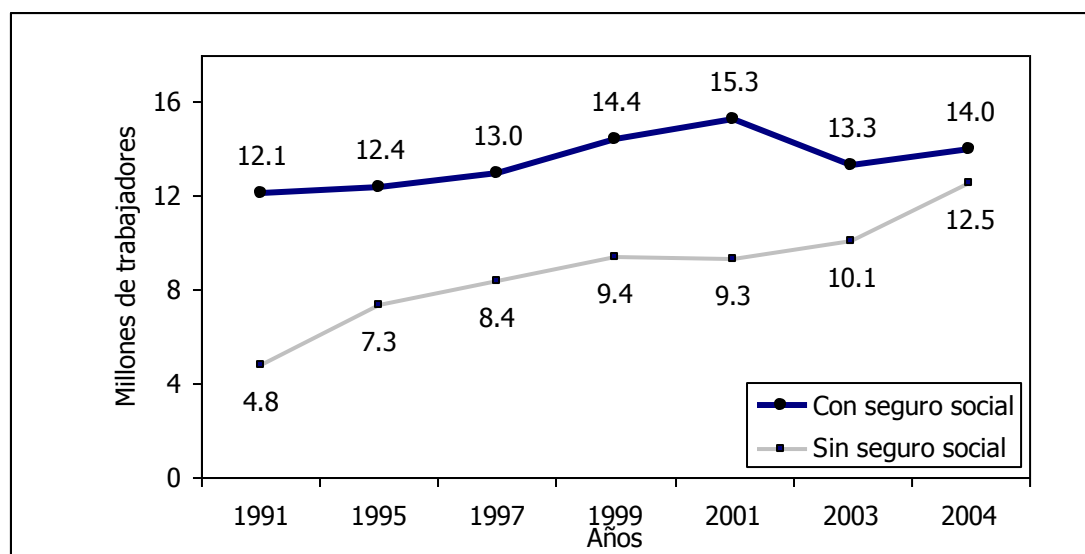
De acuerdo con Beck (1998b) en estas sociedades, la globalización ha estado acompañada de:

- a) Cada vez mayor desigualdad de ingresos,
- b) Cada vez más grupos, que aún de manera transitoria atraviesan por el paro laboral y la miseria como formas de una nueva exclusión, de un nuevo lumpenproletariado,
- c) Asimismo, este paro laboral y miseria corresponden cada vez menos, con los estereotipos de clase; de hecho la pobreza no solo se origina en el paro laboral, también con la separación de la unión conyugal, la enfermedad repentina o la falta de pagos en deudas crediticias o hipotecas,
- d) Las formas de existencia individualizadas y ya no como clase, lo que se constituye en una incapacidad individual, como una pérdida de fuerza. Asimismo la pérdida de percepción como persona. De esta se derivan las circunstancias de inseguridad biográfica y aquellas que impiden a los individuos calcular y controlar las inseguridades.

Las políticas de población, parecieran ignorar la atomización. Más aún cuando el acceso al mercado de trabajo formal⁷ marca el acceso a las condiciones de cobertura social. En México, durante los últimos años el porcentaje correspondiente a trabajadores formales se ha reducido de manera dramática con respecto al total de los trabajadores. De hecho, de 1989 a 2005, más del 70% de la fuerza laboral debió buscar un trabajo en el sector informal. Ver gráfica 7.1.

⁷ Se considera empleo formal a aquél donde los trabajadores son derechohabientes de alguna institución de seguridad social, como IMSS, ISSSTE, etc.

Gráfica 7.1. Empleados formales e informales en México, 1991-2004 (millones de trabajadores)



Fuente: Elaboración propia con base en Puyana y Romero (2007).

Si bien la idea del pleno empleo y la idea del trabajo con prestaciones para toda la vida y jubilación al final de la vida laboral, se limita sólo a algunos países del mundo y desde hace muy poco tiempo, en México se hizo un esfuerzo similar al que solo accedieron una proporción muy pequeña de la población, y actualmente está ocurriendo su paulatino desmantelamiento. Así, hay razones para preocuparse por las inmensas generaciones de mexicanos que se incorporan al mercado de trabajo sin contar con un trabajo decente y tampoco ninguna posibilidad de jubilarse. (Pacheco y Flores, 2005)

Las políticas de población deberían reconocer el contexto internacional en un mundo globalizado, ninguna política pública puede ocurrir de manera aislada, por el contrario, tienen que coexistir con fenómenos estructurales de carácter global. Para analizar esto, sería necesario repensar la economía política de la inseguridad.

De acuerdo con Ulrich Beck (2000) en la economía de la inseguridad, se pueden encontrar cinco elementos clave:

1.-El nuevo juego del poder se expresa entre unos agentes vinculados a un territorio (gobiernos, parlamentos, sindicatos) y agentes económicos desvinculados de todo territorio (el capital, las finanzas y el comercio)

2.-En lo anterior se basa la impresión de que el margen de maniobra de los estados se reduce al dilema de o bien pagar la creciente pobreza con un mayor índice de paro o bien tolerar un índice escandaloso de pobreza a cambio de algo menos de paro.

3.-La sociedad laboral se acerca a su fin a medida que las personas son sustituidas por tecnologías inteligentes. Las crecientes tasas de paro no pueden seguir achacándose a crisis económicas cíclicas, sino a los éxitos de un capitalismo tecnológicamente avanzado.

4.-La economía política de la inseguridad describe con ello un efecto dominó. Antes el pleno empleo, pensiones seguras, elevados ingresos fiscales, márgenes de política estatal se ven en recíproco peligro. El trabajo se torna precario y los cimientos del Estado asistencial se vienen abajo. Las biografías personales son frágiles y la pobreza en la vejez se programa anticipadamente.

5.- Las empresas reclaman flexibilidad, es decir que los empresarios puedan despedir más fácil a sus trabajadores y, por otro lado, la flexibilidad significa también que el Estado y la economía traspasan los riesgos a los individuos.

Estos cinco elementos condicionan las políticas de población y las políticas públicas en general. Además de que condicionan la vida de los individuos. Cabe hacerse entonces la pregunta: Dentro de la política de la inseguridad, ¿cómo podemos superar la atomización?

De acuerdo con Robert Castel (2004) el primer tipo de reformas sería asegurar una continuidad de los derechos más allá de la diversidad de las situaciones generadoras no sólo de perjuicios materiales, sino también de discontinuidades en la distribución de las prestaciones y de la arbitrariedad en su atribución: que un régimen homogéneo de derechos cubra el campo de la protección que no depende de las coberturas colectivas de seguro.

La segunda cuestión consiste en preguntarse sobre la naturaleza y la consistencia de esos nuevos derechos. Por ejemplo el siempre debatido derecho a la asistencia. Pero para que el individuo pueda realmente hacer proyectos, establecer y mantener contratos confiables, debe poder apoyarse en una base de recursos objetivos. Para poder proyectarse en el futuro hay que disponer en el presente de un mínimo de seguridad. Son necesarios los soportes que le faltan para conducirse como un individuo pleno. Soportes que no consisten solamente en recursos materiales o en acompañamientos psicológicos, sino también en derechos y en reconocimiento social necesarios para asegurar las condiciones de la independencia. (Castel, 2004)

Entonces se debe entender que las políticas de población deben favorecer una nueva relación con el empleo, pero a la vez fomentar las condiciones para que el empleo no sea la única llave para acceder a las coberturas sociales. La cobertura social debe abarcar a toda la población.

Para muchas personas de los "países en desarrollo", la experiencia de exclusión se refiere fundamentalmente a la carencia de los bienes que les permitirían elegir un plan de vida y realizarlo. Diríamos que corresponden a la que se podría denominar libertad de realización y no sólo libertad de elección. (Villoro, 2007)

El mundo parece polarizarse de manera cada vez más acelerada. Cada día parece menos ficción y más una realidad un mundo donde sólo unos pocos pueden vivir con la mayoría de lo que debería servir para que viviéramos todos. Pero además, cada vez parece que tenemos menos capacidad de decidir nuestra propia vida.

Si bien, las libertades básicas están consignadas en el orden jurídico para todos y forman parte de las prácticas de un sector de la población, otro sector de la población se encuentra en tal dependencia que no puede obedecer su voluntad y está obligado a plegarse a la ajena. Entonces este sector de la población no puede ejercer su libertad por estar sujeto a otros hombres, por tener que asegurar antes sus necesidades de sobrevivencia o porque el ejercer sus derechos los colocaría en riesgo de perder su modo de vida o su vida misma (Villoro, 2007)

En el siguiente capítulo, se presentan las formas clásicas de la evaluación de las políticas de población en el mundo y en México, así como sus limitaciones.

7 La acción individual y sus explicaciones

8 La evaluación de la política de población.

Tanto niño lo confirmaba en su propósito. "Nunca voy a tener hijos." Se preguntaba angustiado.: "¿Qué será de ellos?" El nacimiento de una niña, sobre todo, le infundía terror: "este mundo no es para las mujeres. Quizá dentro de cincuenta años, sí pero ahora no, su camino esta trazado, hay que construirles otro que no sea sólo el de la reproducción."

La Piel del Cielo, Elena Poniatowska

Este capítulo tiene por objetivo mostrar cómo se evalúan las políticas de población y sus huecos que surgen desde el enfoque de la modernización en la explicación de algunos temas en específico.

En el Capítulo 2, se presentaron brevemente los cambios en la pirámide de población del país y los esquemas de transición demográfica que han sido utilizados por los especialistas nacionales e internacionales. Tradicionalmente se ha señalado que la población ha cambiado, se ha modernizado y ha avanzado en su proceso de transición demográfica y que por tanto, se supone que esa población han alcanzado un mejor nivel de bienestar. Pero como se ha visto, la transición demográfica, no es suficiente para señalar que la política de población ha cumplido con todos sus objetivos. ¿Qué falta? Pues que ayuden de manera contundente a que la población en su conjunto mejore su bienestar y calidad de vida. No se han cumplido los lemas tan fuertemente recordados en México. "Pocos hijos para darles mucho" y "La familia pequeña vive mejor". De hecho la calidad de vida de muchos mexicanos es muy mala y la desigualdad parece ser cada vez mayor.

Entonces, es necesario plantear una manera de evaluación integral de los resultados de las políticas de población y de los cambios en los indicadores demográficos identificando sus causas y no sólo sus asociaciones.

En este capítulo, se presentan brevemente las estrategias más comunes de evaluación tradicional de las políticas de población. Asimismo, se ponen en evidencia algunos de los huecos en la capacidad de explicación que presentan los marcos conceptuales más utilizados durante la construcción de las políticas de población. Marcos conceptuales como los de la transición demográfica, la innovación y la difusión, todos asociados a la modernización lineal.

8.1 Evaluación de las políticas de población a nivel mundial

Los “avances” de los indicadores demográficos y las asociaciones entre diferentes variables socioeconómicas y demográficas son muy importantes. Sin embargo, los mecanismos de interacción no han sido claros del todo y menos aún las causalidades inherentes. Las evaluaciones de las políticas de población se han hecho comúnmente en términos de determinantes próximos o de modelos matemáticos. Lo cual, limita la evaluación de las políticas de población a la medición de los cambios en los indicadores, pero casi nunca con certezas teóricas en la explicación.

Esta forma de evaluar ha sido criticada por muchos investigadores. Se han cuestionado desde los indicadores, hasta sus formas de medición, por supuesto pasando por su sustento teórico. Por ejemplo, de los estudios realizados por CLACSO, así como por otras instancias de coordinación como el Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina, PISPAL, que han criticado los indicadores comúnmente utilizados para dar cuenta de los fenómenos demográficos, como la nupcialidad y la fecundidad de los países en vías de desarrollo. (Lerner y Quesnel, 2002).

Un ejemplo de las evaluaciones de planificación familiar a nivel mundial que se basan en modelos matemáticos, se presenta en el cuadro siguiente. Como se puede observar, se comparan las tasas globales de fecundidad en dos escenarios para las "regiones en desarrollo". Estos dos escenarios son: Con programas de planificación familiar y Sin programas de planificación. Véase cuadro 8.1.

Cuadro 8.1 Tasa globales de fecundidad, TGF, Con programas y Sin programas de planificación familiar, PPF.

| Región | No. de países | TGF | | | | TGF pronosticada para 1994 Si: | | Efecto pronosticado de PPF y asistencia en TGF de 1994 |
|-----------------|---------------|------|------|------|------|--------------------------------|-------------------------|--|
| | | 1972 | 1982 | 1989 | 1994 | No PPF | No PPF y sin asistencia | |
| Total | 75 | 5.93 | 5.32 | 4.87 | 4.33 | 4.61 | 4.83 | -0.5 |
| África | 28 | 6.42 | 6.48 | 6.2 | 5.93 | 5.72 | 5.82 | 0.11 |
| Asia | 16 | 5.14 | 4.13 | 3.54 | 3.21 | 4.49 | 4.57 | -1.36 |
| América Latina | 20 | 5.19 | 4.14 | 3.56 | 3.29 | 3.34 | 3.7 | -0.41 |
| Cercano Oriente | 11 | 6.27 | 5.47 | 4.78 | 4.28 | 4.49 | 4.64 | -0.36 |

Fuente: (Ong, 2001)

Por ejemplo Ong (2001), a partir de este ejercicio de evaluación, concluye que los programas de planificación familiar tienen como efecto la "aceleración de la reducción de la fecundidad." Sin embargo, los avances presentados en el Cuadro 8.1, son poco claros y poco contundentes en las diferencias. Pero más allá del cambio en los indicadores no hay cambios en el bienestar población ni en su calidad de vida.

Además es importante señalar que este tipo de ejercicios son los más comunes para la evaluación de las políticas y programas a nivel internacional. Asimismo, es importante recordar que estos ejercicios mantienen una gran cantidad de supuestos. Por ejemplo, parten del supuesto de la validez del uso de modelos matemáticos para la proyección de los indicadores. Lo que implica medir las diferencias de, "lo que es", respecto de "lo que podría haber sido".

También para fijar los niveles "deseados" en los "países en desarrollo", se usan modelos europeos de población, es decir, las experiencias de poblaciones europeas que atravesaron por los cambios de población que se han denominado *a posteriori* transición demográfica.

Por otro lado, se hacen comparaciones a modo de evaluaciones de política de población sin considerar las importantes diferencias históricas, que van desde diferencias genéticas, hasta diferencias de alimentación, climáticas y culturales, en general. Pero sobre todo, no se puede olvidar que los "países en desarrollo" son países con alta desigualdad en todos los aspectos pero destaca la desigualdad en el ejercicio de los derechos. A continuación se presentarán algunos elementos del proceso de evaluación de las políticas de población en México.

8.2 Evaluación de la política en México

Como se señaló en el capítulo 2, la población mexicana recuperó su crecimiento poblacional por segunda ocasión, en los años posteriores al término de la revolución mexicana. Posteriormente, a fines de los años sesenta y la década de los setenta, se inició de manera masiva la utilización de la frase "explosión demográfica" "concepto" que, siendo estrictos sería sólo propio de los medios de comunicación. Sólo ha sido un "concepto descriptivo" que movía a la atención y alertaba sobre el crecimiento poblacional.

8.3 La evaluación y las encuestas demográficas

Se podría afirmar que las primeras encuestas nacionales de fecundidad y salud fueron construidas para conocer los avances de los programas de planificación familiar y las denominadas barreras para el incremento del uso de los métodos anticonceptivos de la población objetivo. Pero además en el contexto de preocupación por el crecimiento poblacional, y con un decidido apoyo de instituciones internacionales. (González, 1999).

Es conocido que existe un gran número de encuestas asociadas a la fecundidad, la anticoncepción y a lo que ahora se llama salud reproductiva o salud sexual y reproductiva. Para los fines de este trabajo sólo nos referiremos a las de mayor tamaño y respaldo institucional, que son aquellas que han permitido hacer un seguimiento de la situación de la fecundidad, la salud y de alguna manera, la salud reproductiva durante las últimas tres décadas en México. A lo largo de los años, se han publicado los reportes de encuestas respectivos con los indicadores básicos y sus consideraciones metodológicas. No obstante, este tipo de fuentes de información presentan dos limitaciones: fueron hechas sólo con información de mujeres y no incluyen preguntas que permitan abordar de manera articulada los temas más amplios y complejos de la salud reproductiva, como por ejemplo: la salud sexual, el aborto y los embarazos no deseados.

Además, fue hasta 1992, que la información ha podido ser desagregada a nivel estatal y para tamaños de localidad dentro de las entidades. Situación que implica evidentes limitaciones en el conocimiento de algunas poblaciones muy importantes. Por ejemplo, varios municipios o delegaciones de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México tienen mucha mayor población que algunas entidades del país.

8 La evaluación de la política de población.

Otra de las limitaciones de estas encuestas es sólo preguntar sobre las fechas en que ocurren los eventos (embarazos, nacimientos, abortos etc.), pero se dejan de lado las razones argumentadas para la toma de decisiones clave que dan lugar a que esos eventos ocurran.

Asimismo, el sesgo de las encuestas hacia la medición de los programas de planificación familiar se hace evidente cuando una de las pocas preguntas donde se indaga sobre razones de la acción, es la serie de preguntas acerca de: La razón de no uso de anticonceptivos. Pero muchas otras razones tanto o más importantes quedan fuera. Por ejemplo, las razones del inicio de la primera relación sexual o del primer embarazo.

A continuación se presenta un cuadro resumen sobre la historia de las encuestas demográficas desde fines de la década de los sesenta, hasta 1997. Véanse cuadro 8.2 y cuadro 8.2.1.

Cuadro 8.2 Encuestas sociodemográficas realizadas en México, 1964-1987 Parte I

| Encuesta | Siglas | Fecha | Cobertura |
|---|---------------|--------------|--|
| Encuesta de Fecundidad Urbana | n.d. | 1964 | Ciudad de México y municipios del Estado de México |
| Encuesta de Fecundidad Rural | PECFAL-R | 1969 | Localidades rurales y semiurbanas |
| Encuesta Mexicana de Fecundidad | EMF | 1976 | Nacional y regional |
| Encuesta Nacional de Prevalencia e el Uso de Métodos Anticonceptivos con Módulo de Fecundidad/ Mortalidad | ENPUA | 1979 | Regional y estatal |
| Encuesta Rural de Planificación Familiar | ERPF-1981 | 1981 | Localidades de menos de 2,500 habitantes |
| Encuesta Nacional Demográfica | END-1982 | 1982 | Nacional y regional |
| Encuesta Nacional sobre Fecundidad y Salud | ENFES | 1987 | Nacional, regional y por localidad |
| Encuesta sobre el Comportamiento Reproductivo de los Adolescentes y Jóvenes del Área Metropolitana de la Ciudad de México | ECRAMM | 1987 | Zona Metropolitana de la Ciudad de México |

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 8.2.1 Encuestas sociodemográficas realizadas en México, 1988-2006 Parte II

| | | | |
|--|-------------|-----------|--|
| Encuesta Nacional de Salud I | ENSAI | 1988 | Nacional y estatal empleando regiones |
| Determinantes de la Práctica Anticonceptiva en México | EDEPAM | 1988 | Tres regiones del país |
| Encuesta y Aceptación y Uso de los Implantes Anticonceptivos Norplat | n.d. | 1988 | |
| Encuesta sobre Conocimientos, Actitud y Práctica en el Uso de Métodos Anticonceptivos de la Población Masculina Obrera del Área Metropolitana de la Ciudad de México | ENCAPO | 1988 | Zona metropolitana de la Ciudad de México |
| Encuesta Nacional sobre Sexualidad y Familia en Jóvenes de Educación Media | n.d. | 1988 | Nacional |
| Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 1992 | ENADID-92 | 1992 | Nacional y de entidad federativa |
| Encuesta de Comportamiento Sexual en la Ciudad de México | n.d. | 1992-1993 | 14 delegaciones del D.F. y 2 municipios del Estado de México |
| Encuesta Nacional de Salud II | ENSA II | 1994 | Entidad federativa, 5 regiones |
| Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil 1994 | ENSAMI | 1994 | 3 regiones: Norte (RN), Metropolitana (AMCM) y Sur (RS) |
| Encuesta Nacional de Planificación Familiar | ENPF | 1995 | Nacional y 9 estados prioritarios |
| Encuesta de Comunicación en Planificación Familiar | ENCOPLAF | 1996 | 9 estados prioritarios |
| Encuesta sobre Instituciones en la Planificación Familiar en México | n.d. | 1996 | 9 estados prioritarios |
| Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 1997 | ENADID-97 | 1997 | Nacional y de entidad federativa |
| Encuesta Nacional de Salud Reproductiva | ENSR-2003 | 2003 | Nacional y 9 estados prioritarios |
| Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2006 | ENADID-2006 | 2006 | Nacional y de entidad federativa |

Fuente: Elaboración propia

Las encuestas demográficas han permitido la generación de tablas de contingencia, es decir, tablas de dos o más variables donde se relacionan los indicadores. Como una forma de presentar la asociación o las tendencias que podrían existir entre, por ejemplo, la fecundidad y la educación, la fecundidad y el lugar de residencia, etc.

Posteriormente a la construcción de estos cuadros se han utilizado formas más elocuentes y que permiten la comparación inmediata. Es decir, se han ocupado gráficas que son sumamente valiosas para la descripción de los fenómenos demográficos.

Por lo que se podría decir que toda la construcción de tablas, cuadros y otras herramientas de descripción, construidas con base en las encuestas demográficas, han permitido definir niveles y tendencias de los indicadores demográficos, y con ello "evaluar" las políticas de población, mostrando tendencias que confirman la asociación entre lo demográfico y la modernización. Entre lo demográfico y la transición demográfica.

Pero la explicación de esta asociación queda fuera de discusión y, además, cuando las variables se homogenizan en la población pierden su poder explicativo. Por ejemplo, la masiva inserción de las mujeres en el mercado laboral y en la educación formal, ha dado lugar a que cada vez, estas variables por sí solas sean menos discriminantes para su asociación con los indicadores demográficos.

Como ejemplo de estos trabajos, existen importantes trabajos descriptivos y que permiten observar la asociación entre el cambio demográfico la modernización lineal. Como ejemplos de estos trabajos en el ámbito académico, destaca por su importancia y calidad el trabajo de Mier y Terán y Partida (2001). Otros ejemplos muy notorios en el campo de las publicaciones oficiales son: los programas nacionales y los reportes de avance del Consejo Nacional de Población, que son documentos muy valiosos, pero que mantienen el enfoque tradicional de evaluación de las políticas de población. Por ejemplo, se pueden consultar: (CONAPO, 1996) (CONAPO, 2000) (CONAPO, 2000a) (CONAPO, 2000b) (CONAPO, 2000c) (CONAPO, 2004).

8.4 La asociación estadística entre salud reproductiva y las variables socioeconómicas

El uso de regresiones lineales, ha sido una de las técnicas más usadas para establecer una relación entre dos variables. Pero con este tipo de regresiones, u otras más complicadas, pero que igualmente miden asociación o bien probabilidad o riesgo. Se ha intentado explicar la situación de algunos fenómenos demográficos. Es decir, se ha intentado establecer causalidad, por medio de regresiones. Lo cual es imposible, absolutamente positivista, sin importar la complejidad de la técnica estadística usada.

Por ejemplo, se han hecho regresiones de fecundidad para medir su asociación con la práctica anticonceptiva, la educación formal o la urbanidad, por mencionar algunas variables. Ejemplos muy importantes del uso de la regresión lineal se puede consultar en (CONAPO, 1995) (CONAPO, 2001a) (CONAPO, 2004).

En la mayoría de las políticas de población, y en particular en las de planificación familiar, ha sido utilizado el incrementalismo. Así, por ejemplo, se ha favorecido el uso de métodos anticonceptivos modernos, suponiendo siempre la adopción de prácticas de manera repetitiva a otras experiencias internacionales en poblaciones alejadas de las ventajas del Estado y con una enorme desigualdad al interior de la población y sin ningún acceso al ejercicio de sus derechos.

Como se señaló anteriormente, si bien las primeras encuestas demográficas estaban dirigidas a la medición de fecundidad y al uso de la anticoncepción, desde la segunda mitad de los años noventa se ha transitado a programas de salud reproductiva y, en tanto, a la evaluación de la misma también con base en encuestas demográficas. Sin embargo, los modelos de encuestas no han cambiado, pero su principal problema, va más allá de la dimensión de la muestra, la construcción de cuestionarios o de procesamiento de la información. Su principal problema es que no existe claridad teórica para definir muchos de los temas involucrados en la salud reproductiva, y se sigue evaluando con los modelos de la modernización y de la transición demográfica, explicados básicamente por modelos de difusión, como se describió en el capítulo 7.

Para entender mejor la reproducción, la sexualidad y su contexto se ha dado la transición de un enfoque de planificación familiar, hacia el enfoque de la salud reproductiva.

Esta transición, para sustituir a los primeros programas de planificación familiar gubernamentales instrumentados en los años setenta en México, se justificó en algunas de las limitaciones básicas de los programas de planificación familiar.

Las cuatro limitaciones centrales de los programas de planificación familiar fueron:

- a) Las fuentes de información disponibles, presentaban grandes limitaciones, carecían de información puntual y desagregada para diferentes ámbitos geográficos y sociales.
- b) Estaban ausentes actores y temáticas fundamentales en los diagnósticos y, por tanto, en los planes y programas dirigidos hacia los mismos.
- c) Carecían de perspectiva de género.
- d) Carecían de una perspectiva amplia de la reproducción que retomara la condición de las mujeres como resultado de un proceso, y que analizara el poder al interior de grupos sociales como la familia y las parejas.

De entre estas limitaciones, destaca por su importancia el inciso c, la carencia de perspectiva de género. Si en los programas de planificación familiar se carecía de una visión de género, se partía de los arquetipos de mujer, ama de casa, y el arquetipo de familia nuclear: Padre, madre e hijos. En este arquetipo, la mujer se constituía como la responsable de la planificación familiar, más no la tomadora de decisiones.

Cabe hacer la aclaración que no basta con la diferenciación por sexo. La demografía desde su origen ha hecho una distinción por sexo de la población, en lo que se refiere a volúmenes, estructuras y tendencias poblacionales. Pero es hasta muy recientemente que la perspectiva de género ha ocupado un lugar esencial en los estudios sociodemográficos.

Con base en las limitaciones antes señaladas de los programas de planificación familiar, y para transitar a los programas de salud reproductiva, es necesario concebir a la salud como un derecho de toda persona obligada a reconocer la equidad de género como un supuesto básico para su consecución (Figueroa, 2002).

Pero la transición de la planificación familiar a la salud reproductiva ha tenido que sortear importantes dificultades. De hecho, la salud reproductiva, como concepto emergente tiene aún indefiniciones propias de todo proceso. El programa de acción acordado en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo realizada en El Cairo en 1994, concibe como salud reproductiva el estado de bienestar físico, mental y social en todo lo que concierne al sistema reproductivo de los seres humanos. (Espinosa, 2000) (Langer y Lozano, 1998) Por tanto, la salud reproductiva incluye tener un embarazo y un parto seguros, y también hace referencia a la capacidad de regular la fecundidad sin riesgos y escoger el método más conveniente de manera libre e informada, y al derecho a tener una vida sexual satisfactoria libre de enfermedades. (Langer y Lozano, 1998)

El paso de los programas de planificación familiar a los de salud reproductiva, ha dado lugar a importantes ventajas para la comprensión de lo sociodemográfico.⁸ Así, se han reconocido los aportes del concepto de salud reproductiva; Lerner y Szasz (2001) han señalado de manera particular algunos de estos. El concepto de salud reproductiva permite:

⁸ No obstante, como han señalado Salles y Tuirán (2001) este enfoque puede correr el riesgo de convertirse en un nuevo dogma, situación que evidentemente debe evitarse a toda costa, por medio de la crítica y la reflexión constante sobre su implementación y sus alcances.

8 La evaluación de la política de población.

- 1.- Cuestionar el excesivo y casi exclusivo énfasis en las intervenciones para regular la fecundidad.
- 2.- Señalar lo estrecho de las explicaciones del comportamiento reproductivo.
- 3.- Privilegiar la igualdad y equidad de género.
- 4.- Destacar los derechos sexuales y reproductivos de hombres y mujeres.
- 5.- Rescatar la dimensión de la sexualidad y de las condiciones y prácticas de riesgo relacionadas con la salud de los individuos.
- 6.- Enfatizar la necesidad de ampliar los programas para varios grupos que antes eran omitidos, como las parejas en unión libre o las madres solteras.
- 7.- Retomar la salud como un proceso, por lo que no se limita a las edades estrictamente reproductivas.

De esto se desprenden dos temas, las limitaciones de la salud reproductiva y la evaluación de los programas basados en una perspectiva de salud reproductiva. Respecto de las limitaciones, la más importante es que al ser un concepto emergente carece todavía de muchas definiciones y en ocasiones se regresa a los enfoques sociológicos clásicos para explicar la acción de los ciudadanos y del Estado.

Por otra parte, no obstante los aportes de un enfoque como el de la salud reproductiva a los programas de atención diseñados bajo este enfoque. Los intentos de evaluación de estos mismos programas, sigue centrado en avances de manera muy mecanicista y unilineal. Basándose en la convergencia de indicadores hacia los niveles que presentan otros países, "los desarrollados".

El enfoque de salud reproductiva, evidentemente debería evaluarse desde nuevos puntos de vista y las acciones encaminadas a este fin tienen que surgir de nuevos enfoques teóricos. De lo contrario, la transición de la planificación familiar a los programas de salud reproductiva será sólo un cambio de membretes. (Mejía, 2005)

Anteriormente ya se señaló que en muchas ocasiones, se pretende hacer la interrelación de variables *a posteriori*, esto es, por medio de modelos matemáticos sin que exista un marco teórico claro y previo. Se olvida definir la causalidad y la explicación de los fenómenos conceptualmente, de manera previa a la aplicación de modelos, así comúnmente que se aplican modelos que dan resultados de asociación estadística, y con estos se construyen las explicaciones.

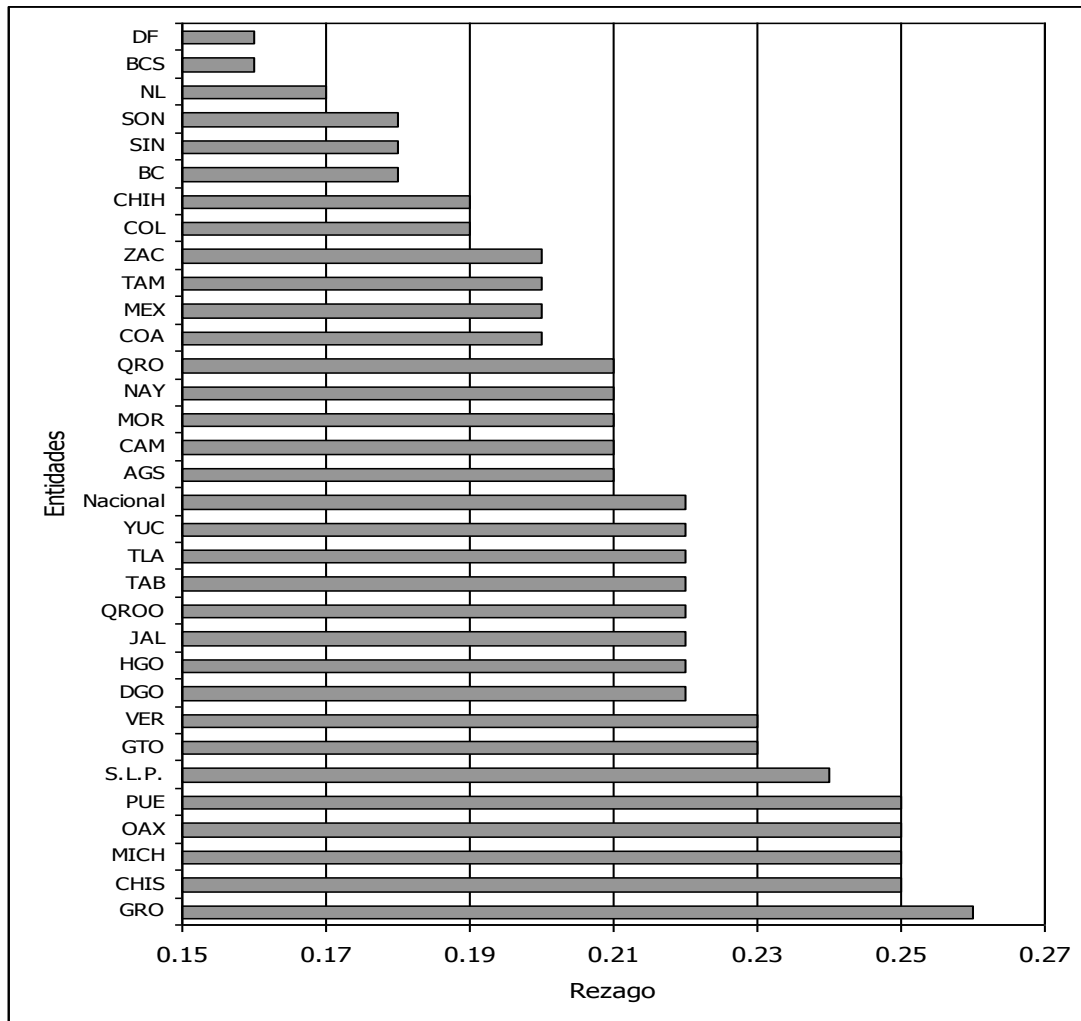
Un ejemplo de entre los más representativos, puede ser el ejercicio estadístico denominado Índice de Rezago de Salud Reproductiva, que supone un orden comparativo y unilineal que se debe alcanzar. El índice de rezago de salud reproductiva utiliza las siguientes dimensiones: (CONAPO, 2001)

1. Trayectorias reproductivas riesgosas para la salud.
2. Preferencias reproductivas no satisfechas.
3. Embarazo y parto sin atención médica.
4. Daño a la salud materna.
5. Mortalidad por cáncer cérvico uterino y de mama.
6. Actividad sexual bajo riesgo.
7. Mortalidad y morbilidad infantil.

A continuación se pueden identificar los niveles que este índice presenta. Véase gráfica

8.1

Gráfica 8.1 Índice de rezago de salud reproductiva por entidad federativa, 2000



Fuente: Elaboración propia con datos del CONAPO (2001)

Este tipo de ejercicios son un importante aporte al estudio descriptivo de la salud reproductiva y es posible establecer asociaciones, pero se carece de la teoría que permita avanzar más allá, en el conocimiento de la situación de la salud reproductiva de una población y que permita generar bases más sólidas para construir las políticas de población que realmente hagan que las personas logren incrementar su bienestar y su calidad de vida.

La relación entre salud reproductiva de una población como un asunto público, las políticas de población y las prácticas individuales debe analizarse de manera teórica, y no como resultado de asociaciones estadísticas y/o temporales. La articulación teórica debe además permitirnos conocer la evolución futura de los fenómenos y las causas que explican las características del fenómeno.

La demografía tiende a valorar a la salud reproductiva y por tanto, a los indicadores asociados en términos de convergencia y de asociación con la modernidad. Suponiendo que entre más "moderna" sea una población la "salud reproductiva" de la misma se podrá juzgar como "mejor".

El índice presentado en la Gráfica 8.1 pareciera comprobar esta asociación. Pero ello no se explica en sus mecanismos. Los cuales lejos de ser totalmente felicidad pueden resultar muy contradictorios en las vidas de las personas.

La construcción de medidas cada vez más complejas es un nuevo incrementalismo en las formas de medir un supuesto camino trazado hacia los patrones internacionales de la dinámica demográfica y de enfoque emergente de salud reproductiva, como antes lo fue la planificación familiar.

8.5 La evaluación de las políticas de población y la incapacidad de los modelos de modernización en algunos aspectos a evaluar.

En México, y en todo el mundo, la evaluación de las políticas ha sido predominantemente cuantitativa y casi siempre ha sido un vehículo directo para el incrementalismo de las políticas aplicadas. Pero en lo que respecta a las temáticas de población, la evaluación integral de políticas de población sólo puede hacerse si se utilizan referencias a teorías sociales que permitan explicar momentos anteriores y

8 La evaluación de la política de población.

posteriores de los fenómenos investigados. Además de explicar la participación del individuo como actor, y no como simple imitador, es decir, concebir a los individuos como verdaderos sujetos con capacidad de autodefinir su biografía, y no como ejecutantes de un rol o una función predefinida.

La transición demográfica y la modernización unilineal no permiten explicar estas cuestiones. Por ejemplo, de manera general, y siguiendo los esquemas conceptuales de la planificación familiar, se puede afirmar que: a mayor modernización, mayor anticoncepción y, por tanto, menor aborto inducido. Lo anterior puede ponerse en consideración, ya que al menos en algunas fases o condiciones sociales, la "modernización" social puede ser el motor del crecimiento del aborto inducido. J. Bongaarts (1982) así lo señala en su modelo de los determinantes próximos que inhiben la fecundidad.

Por otro lado, si bien la introducción de la salud reproductiva ha sido muy importante en el avance teórico y sus aportes superan notoriamente a las concepciones de los programas clásicos de planificación familiar. Las evaluaciones de política de población y su definición siguen sumidas en una explicación modernizadora unilineal. Con otros actores y problemas de investigación, pero reducidos a la explicación por imitación que la difusión propone y a seguir los esquemas etapistas de la modernización y la transición demográfica.

A continuación se presentan de manera breve, ejemplos de la imposibilidad de explicación teórica, de los marcos explicativos de la modernización unilineal y la transición demográfica.

8.5.1 La evaluación de las políticas y la fecundidad de las mujeres menores de 20 años.

En el Capítulo 2 se mostró el gran descenso que ha tenido la tasa global de fecundidad (TGF) en las últimas décadas en México, lo cual puede ser considerado "positivo" desde la mayoría de los puntos de vista. Pero adentrándose en la descomposición de la TGF, es decir, analizando los niveles de las tasas específicas de fecundidad. (Véase gráfica 2.14 en este documento), se puede observar que las tasas que menos descenso tienen son las correspondientes a las de mujeres menores de 20 años durante el periodo 1974-2005. Por tanto, cabe hacer dos preguntas, ¿por qué no han descendido más? y ¿por qué siguen siendo relativamente altas? No es fácil responder estas preguntas desde la perspectiva de la modernización y la transición demográfica si es que nos referimos a la generación de mujeres en edad reproductiva, que se pueden considerar las más modernas en la historia de México.

Estas preguntas no pueden ser contestadas de manera clara desde los marcos de la transición demográfica y la modernización. El diagnóstico y las respuestas de política no son consecuentes. Por ejemplo, la mayoría de los investigadores e instituciones públicas hacen el tipo de diagnóstico que a continuación se presentan:

"El inicio temprano de la maternidad se asocia a menores oportunidades de desarrollo para las mujeres y a relaciones asimétricas de género e intergeneracionales que limitan su participación en las decisiones de su sexualidad y reproducción." (CONAPO, 2001: 39). Asimismo se afirma que de todas las mujeres unidas en edad fértil, las de 15 a 19 años presentan los más bajos niveles de uso de métodos anticonceptivos y su demanda insatisfecha es de las más altas. (CONAPO, 2001)

Por lo tanto, hay una explicación teórica que parece quedar en el campo de las relaciones entre actores sociales, pero es poco clara y, en última instancia, se remite al bajo uso de anticonceptivos modernos en esa población.

De la misma manera se ha explicado la situación de aquellos grupos poblacionales de alta fecundidad. Como por ejemplo, poblaciones indígenas, poblaciones rurales, y en general, poblaciones marginadas y aisladas. Por lo que la propuesta de política pública para reducir la fecundidad en estos grupos sociales ha sido el incrementalismo de los programas de Información, Educación y Comunicación (IEC), y en la extensión de servicios. Muestra de ello se puede observar en los siguientes párrafos tomados de CONAPO (2001):

“El acceso tardío a la anticoncepción de los grupos sociales y regiones más desfavorecidas del país, aunado a su mayor aislamiento social y cultural y a las múltiples carencias en que se desenvuelven, son factores que contribuyen a explicar sus elevados niveles de fecundidad, así como el menor nivel de uso de anticonceptivos”. (CONAPO, 2001: 58)

“...Para garantizar el derecho a la salud, y decidir el número y espaciamiento de los nacimientos, el Sistema Nacional de Salud ha llevado a cabo diversas acciones para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios, lo que se refleja en un porcentaje creciente de parejas en edad fértil que recurren de manera activa a la práctica de la planificación familiar...” (CONAPO, 2001: 58)

Malthus decía respecto a los jóvenes “De acuerdo con esta suposición, el intervalo entre la edad de la pubertad y aquella en la cual pudiera aventurarse al matrimonio debiera pasarse en la más estricta castidad, ya que la ley de la castidad no puede violarse sin producir daños. La promiscuidad en las relaciones sexuales, que impide la procreación,

no puede por menos debilitar los afectos más puros del corazón y degradar el carácter femenino en forma muy acusada, y cualquier otro tipo de intercambio sexual traería, a menos que se emplearan procedimientos impropios, tantos hijos al mundo como el matrimonio, con probabilidades mucho mayores de que se convirtieran en una carga para la sociedad. En una sociedad como la que suponemos, pudiera ser necesario para ambos sexos pasar muchos de los primeros años de la vida en el celibato; si esto se generalizara, es seguro que podrían casarse después muchas más personas, de tal manera que, en conjunto, serían menos los que se vieran condenados a pasar toda su vida en el celibato.” (Malthus 1998:441)

Desde la modernización lineal, de parte de los neomalthusianos, de los organismos internacionales y de las políticas de población en México, sería en última instancia: Incrementar el uso de la anticoncepción moderna, esto reduciría el embarazo adolescente, claro, ahora se le matiza con un discurso de derechos reproductivos y equidad de género, pero en el fondo es sólo el incremento en el uso de anticonceptivos.

También este tema es de notable importancia en el ámbito internacional. Selman (2002) ha estudiado la relación entre el embarazo en la adolescencia y la pobreza en Gran Bretaña y los Estados Unidos. De acuerdo con este autor, en estos países, la maternidad en la adolescencia, es considerada como síntoma de malestar social, y que las madres solteras jóvenes son producto de un sistema de seguridad social que alienta la conducta irresponsable, por los apoyos y subsidios que les brinda. Pero también es importante la solución que da con base en la experiencia de los Países Bajos, que se consideran un país con una pauta única de tasas bajas de nacimientos de adolescentes, logrados sin recurrir tanto al aborto como en otros países. Ello se atribuye a un uso muy eficaz de los anticonceptivos entre adolescentes sexualmente activos, lo que se relaciona con una educación sexual temprana y una difusión constante de información en los medios de comunicación.

Es decir, el diagnóstico del embarazo adolescente es el mismo de siempre para la perspectiva de la modernización lineal y en las políticas de población se propone la "receta" clásica, pero no se avanza más en la explicación.

Por ello partiendo de una lógica tradicional, al incrementar el uso de anticonceptivos entre las jóvenes, rompiendo barreras y limitaciones, se alcanzaría la reducción del embarazo no deseado que eventualmente terminaría y con ello también los abortos clandestinos y el truncamiento de los proyectos educativos y laborales de las y los adolescentes. Así, si bien los avances en la reducción de la tasas de fecundidad de mujeres menores de 20 años son importantes, se puede considerar una condición indispensable pero no suficiente para alcanzar la calidad de vida de la población. De la misma manera la mayor difusión de información y la ruptura de barreras para el uso de anticonceptivos han sido fundamentales para la reducción de la fecundidad adolescente; pero no suficiente para que realmente los jóvenes puedan definir y llevar a cabo el proyecto de vida que han elegido de acuerdo a sus necesidades e intereses.

Otros autores han explicado la situación del embarazo adolescente como resultado de la posibilidad de que los jóvenes cuenten con las condiciones necesarias para posponer la paternidad y la maternidad (Stern y García, 2001).

Por otro lado, si bien el conocimiento de métodos anticonceptivos es muy generalizado entre los jóvenes, no todos los usan desde su primera relación sexual, lo cual puede ser muy importante por las implicaciones en su salud, sobre todo si se considera que la mayoría de los jóvenes tienen relaciones sexuales de oportunidad, donde en muchas ocasiones no controlan sus decisiones ni sus riesgos. De hecho parece ser común la percepción de un sentido de omnipotencia o invulnerabilidad frente a los riesgos; los jóvenes tienden a pesar de conocer cercanamente casos de embarazos adolescentes no deseados o de transmisión de una ITS, piensan que no los van experimentar en su persona. (Palma, 2008)

Así, gran parte de los problemas sobre los embarazos no deseados radican en que la sociedad mexicana en términos generales no acepta como legítimo el ejercicio de la sexualidad de los jóvenes solteros. Pero con esto, es imposible avanzar en la educación sexual y en el acceso a la información sobre anticonceptivos. De hecho, no se trata de propiciar o fomentar de manera indiscriminada el ejercicio de la sexualidad entre los jóvenes. Pero la realidad es que muchos jóvenes optan por ejercerla o lamentablemente son orillados para hacerlo sin que siquiera hayan podido optar por hacerlo. (Stern, 2008)

El tema de la fecundidad adolescente o de mujeres de menores de veinte años, ha sido considerado como uno de los grandes problemas demográficos entre los especialistas, los políticos, los medios de comunicación, la opinión pública y de los funcionarios que diseñan las políticas públicas. Pero no se ha abordado, entre otras razones, por considerar que estas poblaciones deberían estar alejadas del ejercicio de la sexualidad coital por disfrute y sin fines de reproducción. Lo cual es propio de una visión idealizada y alejada de la realidad social.

Como existe un alejamiento de la realidad, también existe una incapacidad teórica. Los modelos tradicionales de la modernización lineal no pueden explicar cómo las mujeres adolescentes que son las de mayor conocimiento, acceso y accesibilidad a los métodos anticonceptivos no los ocupan, y se embarazan sin desearlo. Son también las mujeres que, en comparación con las de otras generaciones, tienen mayor escolaridad y mayor equidad de género y asimismo, es un fenómeno que ocurre tanto en el ámbito de lo rural, lo urbano y lo metropolitano.

Entonces, las explicaciones teóricas no pueden venir de una falta de difusión de la información anticonceptiva, ni sólo de la coerción en las relaciones sociales. **El embarazo adolescente, podría explicarse de manera mucho más simple y**

8 La evaluación de la política de población.

clara entendiendo que estas mujeres no han encarado su vida, sus decisiones y sus riesgos reproductivos de manera individual. No se han visto obligadas a encarar la individualización, pero por otro lado, tampoco son mujeres que gozan de todos los beneficios del Estado y de los derechos individuales que les corresponden. En muchos casos son mujeres en condición de atomización, es decir excluidas del ejercicio de sus derechos.

La explicación alternativa propuesta por este trabajo es la individualización. Pero debido a que cada vez las condiciones son más adversas para la población en general, la verdadera individualización se hace más remota, entonces para gran parte de la población terriblemente su futuro se puede vislumbrar sumergido en una mayor exclusión en la que se puede denominar como atomización. Se puede considerar que la gran mayoría de los jóvenes de todas partes del mundo están sometidos a ella.

A continuación, se abordará otra limitación teórica de la modernización y uno de los grandes problemas de la salud reproductiva, misma que se arrastra desde la planificación familiar. El reducido periodo intergenésico que se registra en la mayoría de las mujeres en México.

8.5.2 La evaluación de la política de población y la formación de descendencia

En México, la formación de descendencia, se inicia inmediatamente con la unión o matrimonio, o bien, con sólo el compromiso de una futura unión. De acuerdo con la información del CONAPO (2000b) de las mujeres nacidas entre 1968 y 1972 y que se unieron antes de los 26 años y con al menos 5 años de unión, 40.4 por ciento de ellas tuvieron su primer hijo antes del primer año de matrimonio. De la misma generación, el 62.3 por ciento de las mujeres tuvo su primer hijo entre los 0 y 17 meses. Esto es, que la mayoría de las mujeres tiene su primer embarazo y su primer hijo en un periodo menor al año y medio. Esto es uno de los mayores retos de la política de población.

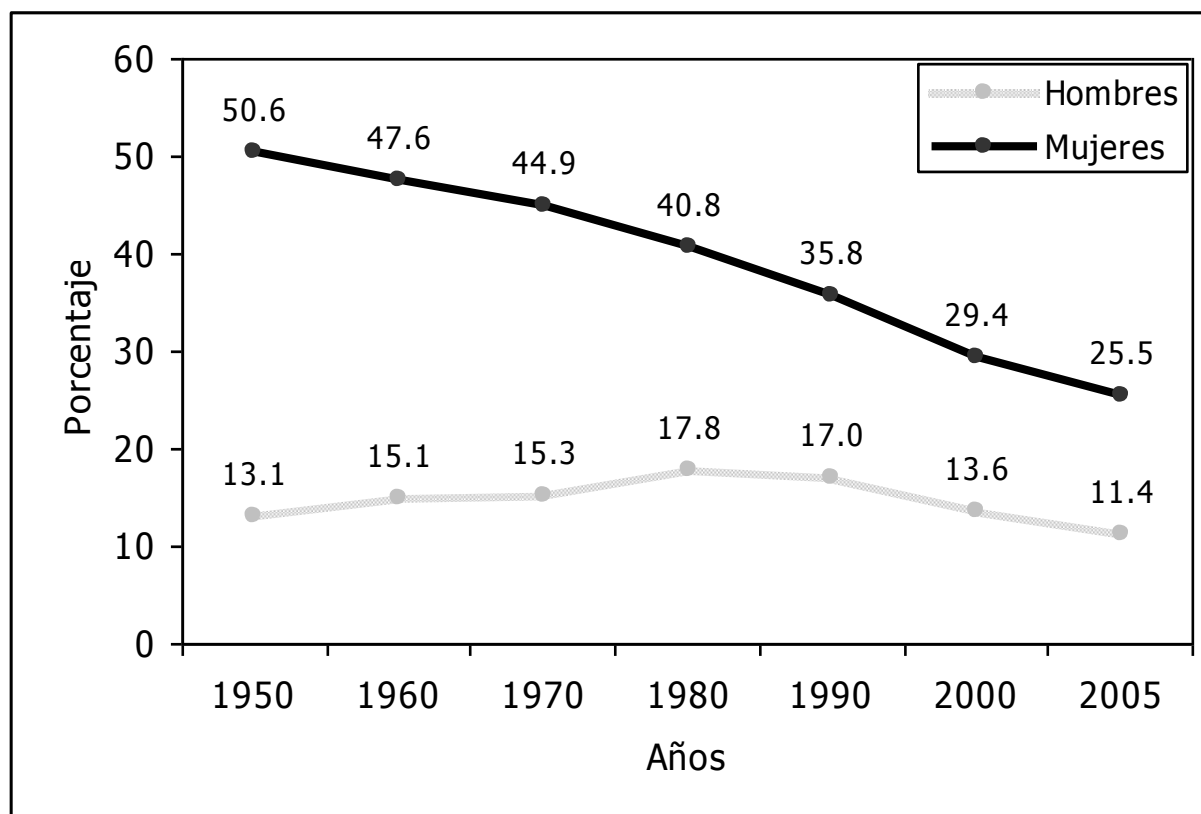
Equivale a decir que el primer hijo no se planea, no hay anticoncepción alrededor de la unión. Pareciera entonces dominar la idea de que la unión es para tener hijos. Pero también, y complemento, que tener un embarazo o hijos conlleva a la unión. Los porcentajes nos permiten señalar que es para todo tipo de parejas: de alta escolaridad, de residencia urbana o metropolitana, con conocimiento de métodos anticonceptivos.

Se podría entonces afirmar que el inicio de la formación de descendencia es mayoritariamente dominada por la naturaleza y la tradición.

Así, en muchas ocasiones, se ha intentado medir la asociación entre el embarazo adolescente y la unión de mujeres adolescentes. Asociación que puede ser muy importante, pero no sólo en términos cuantitativos sino en términos de las implicaciones que tiene la unión para las mujeres. Si se piensa en el perfil prototípico de unión en México, donde la mayoría de las mujeres viven dos situaciones: 1) Abandonan el mercado de trabajo y la formación y/o capacitación para el mercado de trabajo extradoméstico remunerado al entrar en unión o al embarazarse, 2) Realizan una doble o triple jornada. Ambas situaciones se asocian a un gran número de dominaciones de género e inequidades sobre la vida de las mujeres. Este tema ha sido abordado por múltiples autores. Véase García (1999), Rendón (2004), Ariza y de Oliveira (2005).

En la gráfica 8.2, se puede observar el notable descenso del porcentaje de matrimonios en los que participan menores de 20 años en ambos sexos. Sin embargo, el cambio más importante ha sido el de las mujeres, que de ser casi el 50 por ciento a mediados del siglo XX, paso a ser de un 25% en 2005. Porcentaje muy alto aún por las implicaciones previamente señaladas. Véase grafica 2.

Gráfica 8.2 Estado Unidos Mexicanos, porcentaje de matrimonios de personas de 15-19 años con respecto al total de matrimonios anuales, por sexo, 1950-2005



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, 2007

8.6 Las campañas de planificación familiar y la evaluación de las políticas

Uno de los ejercicios más importantes y menos comunes de la evaluación de las campañas y, por ende, de las políticas de población es el de Aparicio (1998). Sin embargo, al igual que todos los trabajos basados en la transición demográfica y la modernización, también recupera la idea de la difusión que supone al individuo como imitador de los consejos o mensajes. No como un actor con capacidades, para crear su propia biografía.

Probablemente, el hallazgo más importante presentado por Aparicio (1998) con base en la encuesta ENCOPLAF 1996, es el análisis de la percepción del control personal del destino. De acuerdo con los resultados presentados, el 68% de los entrevistados piensa que las personas son responsables de su propio destino. Pero, no se explica teóricamente como se forma este porcentaje, y tampoco se explica por qué las personas que consideran tienen control de su vida son mayoritariamente: residentes de zonas urbanas, con la mayor escolaridad, con las mejores condiciones de vivienda, de sexo masculino, y con un menor número de hijos.

Que las personas consideren poder controlar su destino no implica que los individuos sean actores, por otro lado, tampoco quedan claras las diferencias que permiten formas de actuar diferentes. Es decir, los esfuerzos de comunicación suponen cambios en las actitudes y valores hacia la reproducción y la planificación familiar. Pero no queda establecido cual es el mecanismo para que este cambio ocurra. No se puede explicar más allá de la imitación y de la convivencia y diálogo con otros a los cuales se imita. Así por ejemplo, no es posible establecer una causalidad sólida entre las características socioeconómicas y la adaptación de actitudes y valores. Por ejemplo, qué mecanismos intervienen para que dos personas con el mismo nivel de escolaridad tengan actitudes completamente diferentes frente al aborto o a la anticoncepción de emergencia.

De hecho, en los esquemas de difusión, no queda claro si las actitudes favorables hacia la planificación familiar ocurren por haber alcanzado antes un elevado nivel educativo. O bien, por el contrario, que las personas con una actitud favorable hacia la planificación familiar han podido, gracias a esta actitud, continuar en la escuela hasta obtener un nivel educativo alto.

Otros ejemplos de las limitaciones de la difusión de información pueden ser el SIDA y la extensión de la infección por virus del papiloma, VPH, asociado al cáncer cérvico uterino. En estos temas, la información no será suficiente para mejorar la situación se tiene que avanzar en la individualización y el ciudadano identificarse como responsable de la construcción de su biografía para así poder hacer uso de la información difundida. Posiblemente solo esta individualización, podrá hacer la diferencia en las tendencias de crecimiento de las infecciones sexualmente transmitidas.

8 La evaluación de la política de población

9 La acción individual y las políticas de población

Para un hombre, para Giordano Bruno, la rotura de las bóvedas estelares fue una liberación. Proclamó, en la Cesa de las cenizas, que el mundo es el efecto infinito de una causa infinita y que la divinidad esta cerca, "pues esta dentro de nosotros más aún de lo que nosotros mismos estamos dentro de nosotros".

Jorge Luis Borges, La esfera de Pascal.

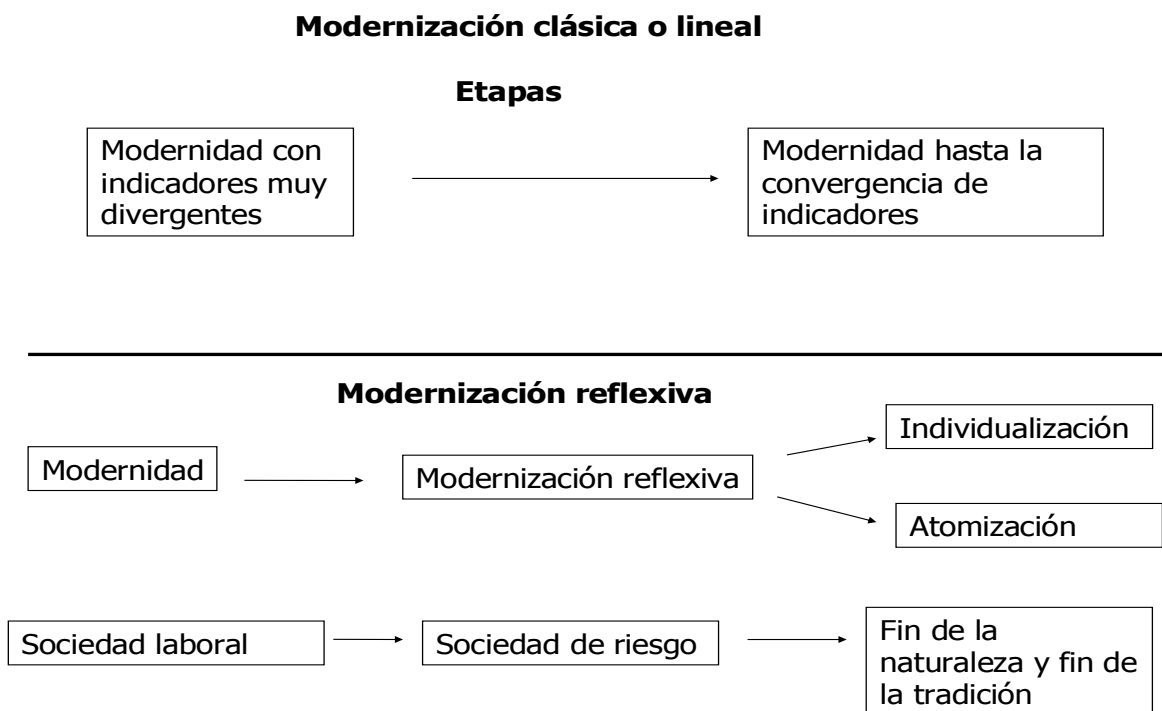
En el Capítulo 7, se presentaron las posturas teóricas que han acompañado a la investigación demográfica durante el siglo XX y la propuesta de la modernización reflexiva. Por otro lado, en el Capítulo 8 se presentó la forma clásica de la evaluación de la política de población y algunos de los huecos, digamos interrogantes que no encuentran explicación en los esquemas tradicionales de la modernización lineal.

Este capítulo tiene por objetivo presentar una nueva propuesta de interpretación del cambio demográfico y en especial de la fecundidad. Esta propuesta se basa en las ideas sobre la modernización reflexiva y, en tanto, en sus posibles resultados, la individualización y la atomización. Así como también, en lo que podríamos decir su contexto: la concepción de la sociedad del riesgo. Así, desde esta propuesta, los cambios y mecanismos de cambio de las acciones individuales no están teledirigidas, y tampoco están fijadas a estructuras estáticas o a funciones eternas. No hay naturaleza que controle o limite, ni tampoco hay tradición que oriente los comportamientos individuales de manera absoluta. Por tanto, como se había señalado previamente, los individuos son agentes intencionales cuyas actividades obedecen a razones y son capaces de abundar discursivamente sobre esas razones.

9.1 La modernización unilineal y la modernización reflexiva.

A continuación se presenta una comparación gráfica de lo que podrían ser las diferencias de dos procesos, la modernización unilineal o clásica y la modernización reflexiva, así como sus efectos. Por un lado, la convergencia de indicadores. Por el lado de la modernización reflexiva, los efectos son: la individualización y de manera paralela la incorporación de la sociedad del riesgo donde se llega al fin de la naturaleza y el fin de la tradición. Estos efectos son muy importantes porque pueden ser la base teórica de la explicación de los diferentes cambios en la salud reproductiva de la población. Véase Diagrama 9.1.

Diagrama 9.1 Comparación entre modernización lineal y modernización reflexiva



Fuente Elaboración propia.

En el diagrama anterior, se presentan los diferentes procesos de modernización que de alguna manera han imperado en México. En la modernización tradicional, en la que se espera que los cambios en las variables socioeconómicas vayan atravesando una serie de etapas a la convergencia de los indicadores de diferentes variables y, por lo tanto, se esperaría que se logre el bienestar de toda la población. Todo esto se presupone sin un contexto teórico sostenible, basado en modelos matemáticos, y en la imitación de otras experiencias. Un ejemplo puede ser la constatación de un lema muy conocido que decía: "La familia pequeña vive mejor". Pero aún con la familia pequeña, que podríamos decir tiende a imperar hoy en día en México, la gran mayoría de las parejas o las personas no han logrado alcanzar mejores niveles de bienestar. La individualización puede haber sido la diferencia, para aquellas que viven mejor, pero para gran parte de la población es la atomización.

Así se puede considerar que algunas personas se han visto orilladas a entrar en la modernización reflexiva, pero para dar este cambio de modernización tradicional a modernización reflexiva, fue necesaria la presencia de los beneficios del Estado. Los cuales, fueron selectivos para algunos individuos.

9.2 El Estado, las políticas públicas y la modernidad reflexiva

Como se señaló en el capítulo 4, la modernización del país y dos de sus grandes motores, la urbanización y la creación de un sistema de salud, estuvo limitado sólo para algunos mexicanos. Estos fueron los residentes en las grandes zonas urbanas y metropolitanas, quienes han sido los principales receptores de las ventajas y derechos asociados al Estado. No obstante, hay que aclarar que estas ventajas y derechos no se otorgaron de manera homogénea, ni a nivel nacional, ni aún dentro de las zonas metropolitanas.

Estas diferencias, han surgido básicamente del acceso diferencial al empleo formal y evidentemente de una de sus principales condiciones, el acceso a un grado de escolaridad relativamente alto. Ejemplos de este acceso son: la cobertura de un servicio médico integral, la regularidad de los ingresos económicos, las prestaciones económicas extra salariales, los seguros de incapacidad, las jubilaciones y pensiones, la seguridad en la continuidad del empleo, por medio de plazas o bases.

9 La acción individual y las políticas de población

Todo esto también permitió acceso a una serie de bienes, por medio del acceso a créditos y programas de vivienda, créditos para automóviles, aparatos domésticos, entre otros.

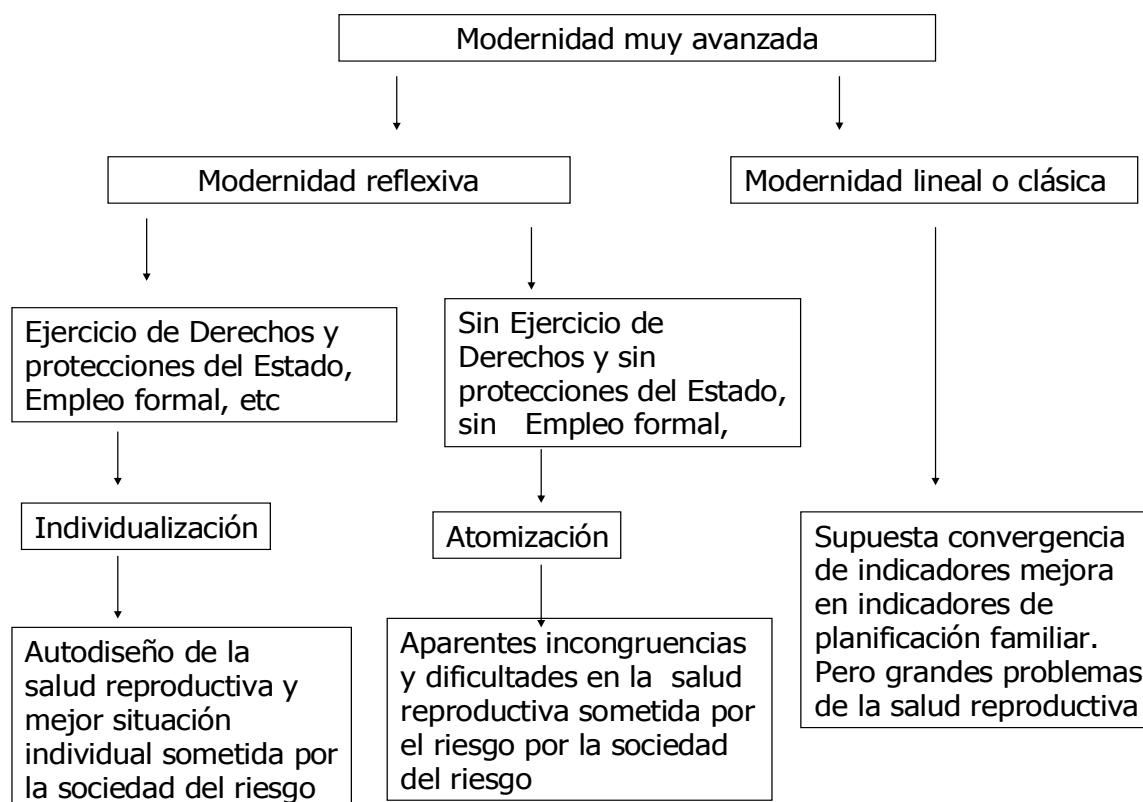
Esto no sólo se limitaba a los empleados gubernamentales y sus grandes empresas paraestatales, sino también a los trabajadores en el sector formal de la economía. Por otro lado, los hijos de los trabajadores y futuros trabajadores de la economía formal, también fueron beneficiados por el Estado. De manera muy arbitraria, se puede considerar que desde mediados del siglo XX, el Estado, ha financiado en México muchos servicios y bienes, por ejemplo instituciones de educación media superior y superior, sistemas de transporte urbano, servicios públicos. Pero sólo lo hizo en algunas regiones y ciudades, principalmente, la Ciudad de México. No es extraño entonces, que los mejores "niveles" de salud reproductiva se encuentren asociados al Distrito Federal. La entidad modelo, donde el Estado ha intervenido en casi todas las ramas de la vida, y donde al menos una proporción relativamente grande de sus residentes están inmersos en el empleo formal⁹. No obstante, hay que recordar que también existen fuertes desigualdades en el mercado de trabajo de la Ciudad de México. Véase (Pacheco, 2004)

⁹ Por sector formal, se hace referencia a aquellas actividades económicas que pagan impuestos y que en muchas ocasiones acceden directamente a los beneficios del Estado. Los trabajadores por su cuenta en su gran mayoría, si bien son legales, no pagan impuestos o lo hacen con muchas irregularidades y no acceden a las ventajas del Estado, por ejemplo a los servicios médicos del IMSS.

Asimismo, la regularidad de ingreso de los trabajadores del sector formal de la economía permitió el acceso a créditos en diferentes instituciones privadas. Permitió el control del riesgo con la contratación de los seguros de vida, los seguros para automóviles, vivienda, entre otros.

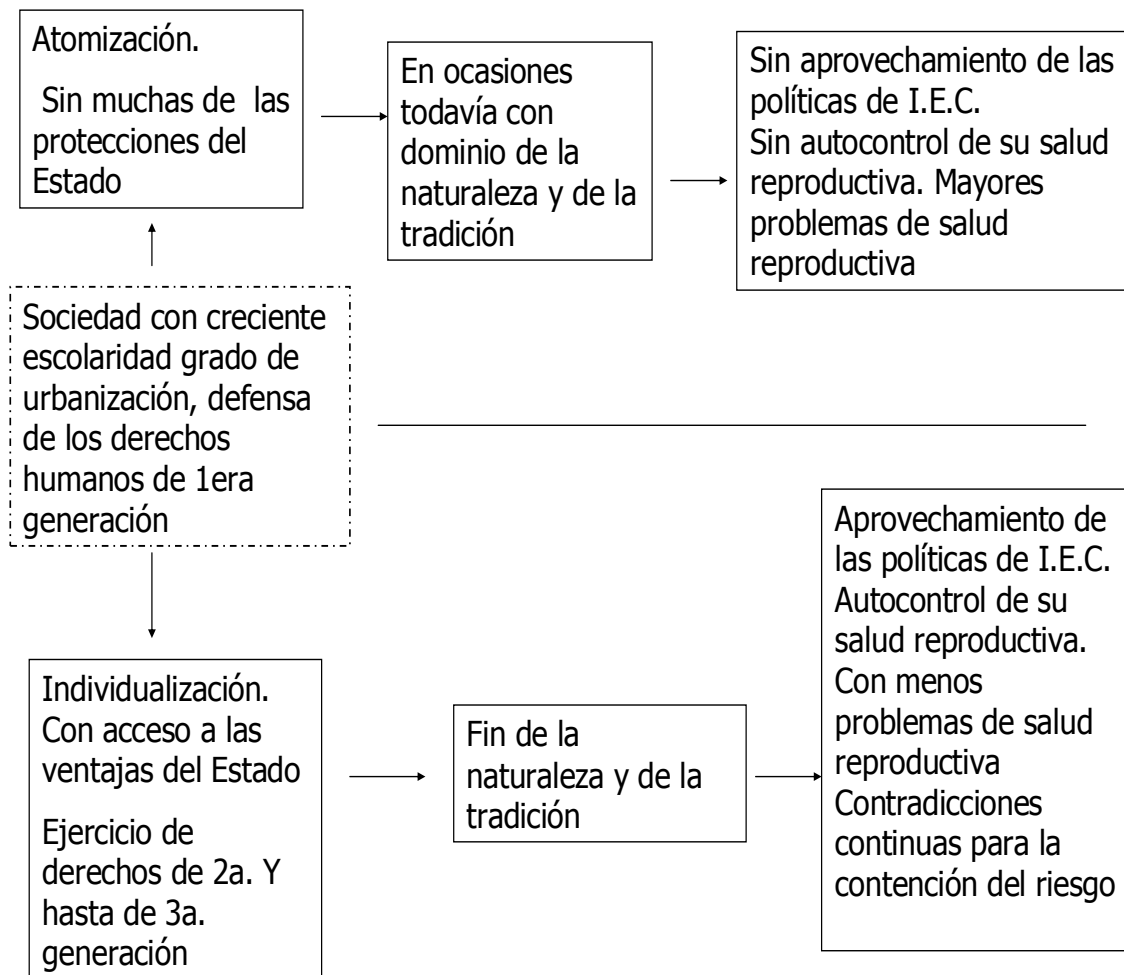
Todos estos beneficios producto de la modernización, permitieron romper con dos ideas y acceder al fin de la naturaleza y al fin de la tradición, y enfrentar riesgos. Por ello, este proceso permitió que algunas personas adoptaran la individualización. Comparativamente esos procesos se pueden ver en los Diagramas 9.2 y 9.3

Diagrama 9.2 Comparación de la modernidad y el efecto en la salud reproductiva



Fuente: Elaboración propia

Diagrama 9.3 Efectos de la individualización y el fin de la naturaleza y la tradición en la salud reproductiva



Fuente. Elaboración propia

La individualización, el fin de la naturaleza y la tradición permitieron un cambio radical en la formación familiar. Pero en muchas ocasiones en realidad lo que ocurrió fue la atomización. Este tema se aborda a continuación.

9.2.1 Los jóvenes y la doble exclusión

Los jóvenes que forman parte de un hogar nuclear o de un hogar monoparental experimentan la exclusión de dos maneras, en la experiencia individual y en la experiencia de sus padres. A continuación, se hará una breve descripción de algunos elementos que inciden desde lo psicológico en la salud reproductiva de los jóvenes. Posteriormente se regresará a la exclusión que experimentan los jóvenes en la experiencia de sus padres.

En el nivel de lo individual, lo psicológico es sumamente importante para toda la población, pero para los jóvenes lo es más. No obstante, la dimensión psicológica la hemos menospreciado bajo el argumento de que los enfoques psicológicos han sido dirigidos a experiencias individuales y que normalmente aíslan a los individuos del contexto sociocultural concreto en el que se desarrollan.

Por este tipo de razonamientos en las investigaciones de tipo sociológico y, en general, desde algunas otras de las ciencias sociales no se han introducido algunos de los aportes de las perspectivas psicológicas. Frente a estas carencias se deben reformular las aproximaciones de investigación que se hacen sobre los jóvenes.

Una condición importante para las decisiones reproductivas y el ejercicio de los derechos sexuales de los jóvenes es sin lugar a dudas la autonomía. Si bien ésta tiene elementos económicos y de seguridad social, también abarca otras dimensiones. Por ejemplo desde el punto de vista psicológico, la autonomía se desarrolla superando en primer lugar nuestra ignorancia. Ello significa estar informados, saber informarse, conocer las posibilidades y limitaciones propias y ajenas. La autonomía se desarrolla sabiendo utilizar la información para decidir. La autonomía se desarrolla en un clima de realismo reconociendo que somos influidos de muchas maneras y que somos incongruentes muchas veces. (Otero, 2001)

9 La acción individual y las políticas de población

Por otro lado, normalmente el joven perteneciente a un hogar nuclear o monoparental ha experimentado los cambios de la sociedad laboral a la sociedad del riesgo. Si bien no en todos los casos directamente, sí en el empleo de sus padres.

En esta situación se puede observar en, por ejemplo, el tiempo que los padres y las madres tienen que destinar a desempeñar su empleo y en las inseguridades continuas. Esto, evidentemente ha favorecido una serie de transformaciones en las dinámicas familiares, que además del conflicto cada vez más explícito, se han conjugado con la "aparición y prolongación " de la juventud, dando lugar a todo un proceso donde aparece el tiempo de ocio y el tiempo libre. Tiempo "emergente" y que casi solo pertenece a los jóvenes, definidos no por su grupo de edad sino desde la perspectiva del curso de vida .

Con todo el contexto de cambio demográfico , las familias también han cambiado sus dinámicas y capacidades. Así, podríamos decir que la familia de la sociedad preindustrial estaba capacitada para dar un carácter unitario a toda la vida de los hijos, por eso el hogar era el centro de la vida de ocio de los hijos. En cambio la familia de la sociedad industrial se desentiende de ese objetivo o se muestra incapaz de conseguirlo. Las familias de hoy no comparten sus horas de tiempo libre y como consecuencia se desarrollan fuera del hogar. Pero además los propios padres no fueron educados en su vida para las horas de ocio. El tiempo de ocio es descanso activo, no ociosidad, es tiempo ocupado en actividades creadoras. (Castillo 2002)

Frente a este tiempo libre emergente que muchas veces se asocia a huecos en el destino de la vida de los jóvenes, surgen dudas sobre sus proyectos de vida y toman presencia actividades creativas para muchos jóvenes, el deporte, las actividades artísticas, los llamados pasatiempos, por señalar sólo algunos ejemplos.

Este tipo de actividades, eran casi imposibles para los jóvenes de otros tiempos que pasaban de la niñez a la adultez inmediata, particularmente para las mujeres, de las que sus primeros pasatiempos eran actividades que aportaran una utilidad familiar, el tejido, el bordado, la repostería, etc. Las actividades recreativas eran imposibles para los jóvenes de otros tiempos, en un contexto donde la esperanza de vida era reducido y que además, implicaban una doble inversión, los gastos directos para realizar la actividad recreativa y la pérdida de los ingresos que se podrían recibir si ese tiempo se dedicaba a una actividad que permitiera una remuneración aún en el mercado informal o en el autoconsumo. Actualmente, muchos jóvenes son excluidos de estas actividades por no contar, por ellos mismos o por el ingreso de sus padres, con los recursos económicos para llevarlas a cabo. A fin de cuentas, estas actividades también son parte de un proyecto de vida, del que los jóvenes son excluidos.

Asimismo hay muchos otros jóvenes que por diferentes situaciones, pero sobre todo por una exclusión social no pueden acercarse a estas actividades de ocio activo. La mayoría de estas actividades se desarrollan en escuelas, clubes, asociaciones, instancias gubernamentales, etc.

De manera paralela y tanto entre los jóvenes que tienen acceso a las actividades recreativas, como entre los que no, ha ganado una importante presencia el consumo de sustancias adictivas. Así, "el consumo de bebidas alcohólicas tiene para muchos adolescentes un simbolismo cultural: es un rito colectivo de iniciación a la vida adulta, es un medio para liberarse de condicionamientos internos (miedos, timidez, ansiedad, etc.) y reformular la personalidad, es la llave que abre la puerta de la alegría y la felicidad, es un recurso para ponerse en la misma onda que los demás." (Castillo 2002: 188)

9 La acción individual y las políticas de población

Asimismo, la extensión de la juventud ha favorecido, y ha sido resultado a la vez, de que “entre los jóvenes el recurso al alcohol sea resolver los problemas de su edad, lo que supone que sea utilizado por sus efectos de droga, lo que supone también renunciar a enfrentarse a esos problemas; instalarse en la inmadurez” (Castillo 2002)

Junto con la “problemática” psicológica, que si bien nos afecta a todos, parece ser todavía más grave en los jóvenes. Las dificultades de identidad, autoestima, estrés y angustia se asocian al consumo de sustancias adictivas. Pero a su vez, éstas se asocian a la cada vez mayor inseguridad biográfica de los jóvenes experimentada personalmente y en su entorno inmediato. Así, el consumo de sustancias adictivas se asocia en muchas ocasiones a las prácticas sexuales desprotegidas, por lo que podrían asociarse en muchas ocasiones a embarazos no deseados y no planeados y a infecciones sexualmente transmitidas.

Así, también los cambios sociales y demográficos, han acompañado a las transformaciones radicales en México. Las nuevas relaciones dentro de las familias, con la pareja, el trabajo, la salud, el tiempo libre y otras demandas de tipo económico, han trastocado los códigos morales aceptados tradicionalmente. (Figueroa y Fuentes, 2001)

9.3 La formación familiar, el fin de la naturaleza, el fin de la fecundidad natural

La familia cambió mucho en durante el siglo XX. No obstante, hay siempre quien quiere dirigir este cambio a voluntad, vía la modernización como panacea del todo o, por otro lado, hay quienes quieren regresar a la forma tradicional de familia. A continuación se abordan estas opciones.

Ante los cambios que ha presentado la sociedad del riesgo, ante el temor y la incertidumbre que ha generado, es común como política pública y como ideal del imaginario colectivo, intentar un regreso a la idea tradicional de familia. Se presenta una nostalgia de la familia tradicional idealizada. Sin embargo, como señala Giddens (2000), la familia tradicional era una unidad económica y de parentesco. Los lazos matrimoniales no estaban individualizados y el amor o compromiso afectivo no era fundamental en el matrimonio. La desigualdad de los sexos era la base de los matrimonios. El marido tenía la posesión legal de la mujer y los niños casi no tenían derechos legales. Pero además, la doble moral permitía una mayor libertad sexual a los hombres.

Por su parte, la fecundidad natural era muy importante en ese esquema de familia tradicional. Los hijos eran la razón de ser de los matrimonios. Al paso del tiempo, la familia tradicional tendió a la desaparición, de hecho, en el caso de Europa, en la posguerra, la segunda mitad del siglo XX, la familia tradicional había desaparecido prácticamente, pero las mujeres no habían entrado aún masivamente en la fuerza de trabajo, y las desigualdades sexuales seguían siendo importantes. Paralelamente a esta situación, los hijos ya no se constituían como un aporte y si como una carga económica. Giddens (2000)

Entonces, el proceso de desaparición de la familia tradicional, se entrelaza con el proceso de reducción de la familia. Los hijos fueron más valorados por los padres. También, en ese momento se consolidó la idea de que los hijos deberían obedecer a sus mayores y mejores. Idea evidentemente de un origen machista, sustentada por la disciplina impuesta por el padre y que ligaba al niño a la tradición, a una interpretación del pasado y la autoridad se reforzaba con el castigo físico. Es en este entrelazamiento y, es en parte, a causa de la "creación de la maternidad", que surgió una forma de educación de los hijos más igualitaria, brindándoles mayor autonomía. Por otro lado, se llegó a un proceso de transformación de los lazos de los hijos con sus padres, así como con otros miembros de la familia, en una relación en el sentido contemporáneo de este término. (Giddens, 1992)

9 La acción individual y las políticas de población

Para hacer posible estos cambios en la formación familiar, uno de los elementos clave fue el fin de la naturaleza. Es decir tuvo que ocurrir el fin de la fecundidad natural para pasar a una fecundidad controlada. En este proceso, evidentemente tuvieron que estar presentes las prácticas anticonceptivas difundidas por los programas de IEC como estrategias de las campañas y políticas de población.

Así entonces, como ya se mencionó anteriormente, el desarrollo de anticonceptivos modernos permitió la separación con un alto grado de probabilidad del coito y del embarazo. (Ong, 2001) lo que se puede entender como el fin de la naturaleza en una sociedad del riesgo. Pero para la adopción de cualquier práctica anticonceptiva en condiciones realmente deseables es necesaria la individualización en su vertiente más positiva.

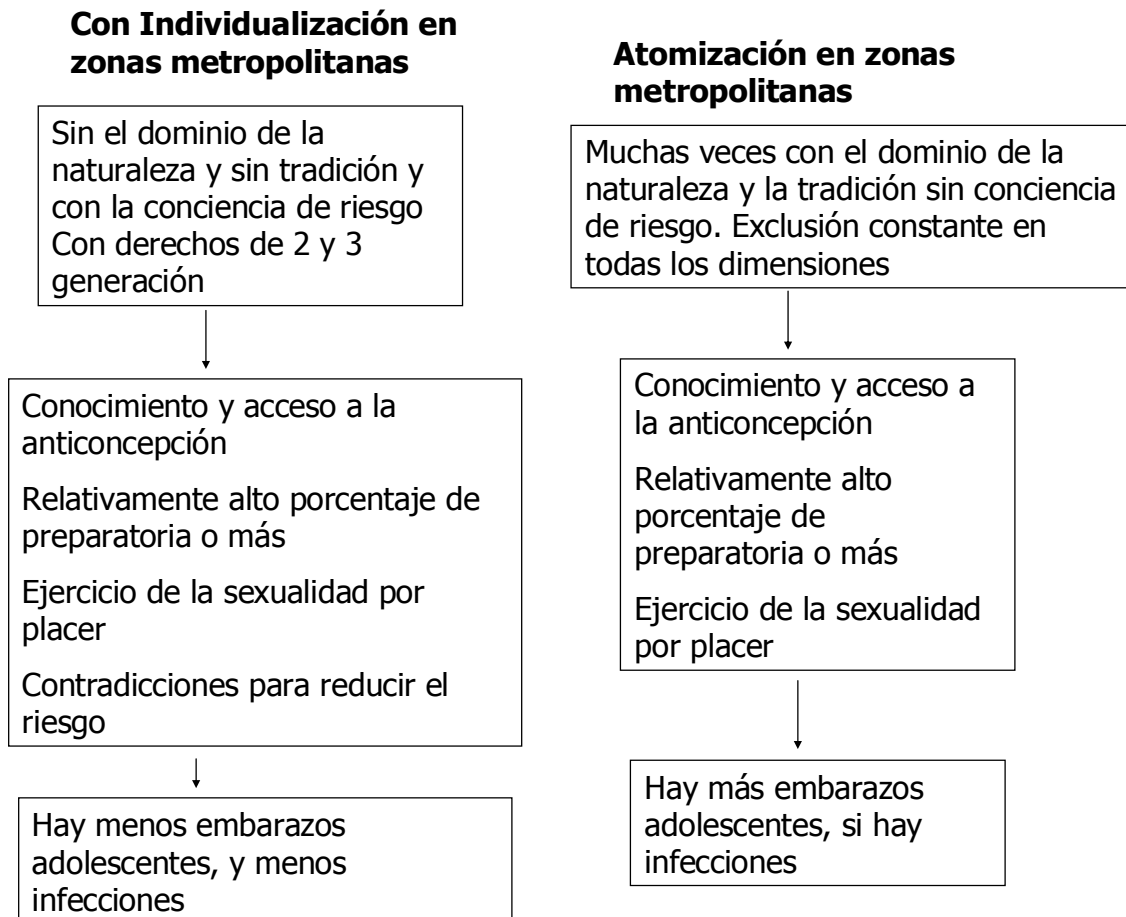
La falta de individualización y la inconciencia de estar en una sociedad del riesgo mantiene a las mujeres lejos de las posibilidades de controlar sus decisiones, entre ellas las reproductivas y, en general, el control de sus vidas. Se encuentran bajo el yugo de la naturaleza y la tradición, en las que de manera tradicional por ejemplo, se ve constantemente obligada a encarar relaciones de desigualdad e inequidad de género.

9.3.1 La fecundidad adolescente

El embarazo de mujeres menores de 20 años, que se ha denominado embarazo adolescente, cuando que no es deseado y/o planeado es un tema muy relevante de la salud reproductiva. Estos embarazos ocurren en gran parte de nuestra sociedad, no importa si son mujeres de alta escolaridad, si son residentes de zonas urbanas, si tienen información y acceso a métodos anticonceptivos; variables a analizar desde la demografía tradicional. Tampoco es determinante el ejercicio común de su sexualidad, lo que lo explica; asimismo no se puede explicar por una crisis de valores, como proponen algunos grupos conservadores y reduccionistas.

La diferencia es que este grupo de mujeres, con un embarazo adolescente no ha entrado en la individualización, en la autoconstrucción de sus vidas. No han roto con la naturaleza y tampoco con la tradición. Siguen manteniendo el riesgo del embarazo como algo de azar natural y la tradición de sometimiento de género. Para intentar ilustrar lo anterior en un contexto metropolitano, véase el Diagrama 9.4.

Diagrama 9.4 Comparación del efecto del individualismo para el embarazo adolescente en dos individuos con las mismas características socioeconómicas

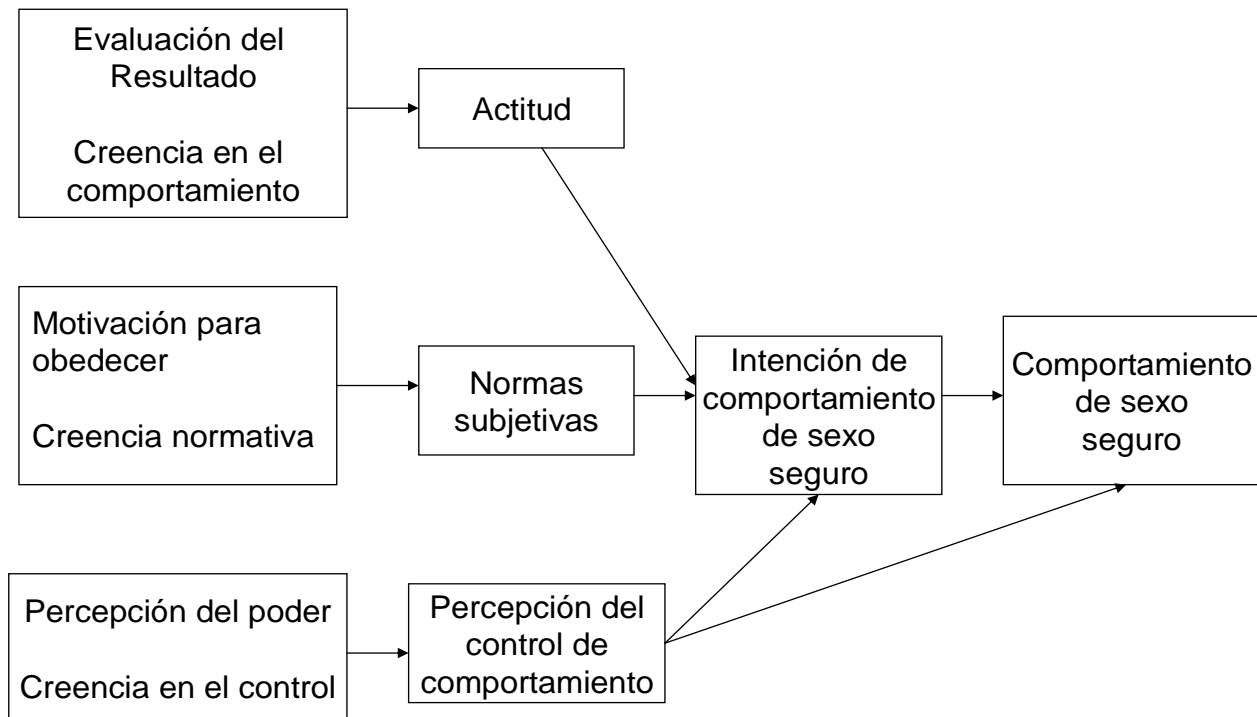


Fuente: Elaboración propia

9 La acción individual y las políticas de población

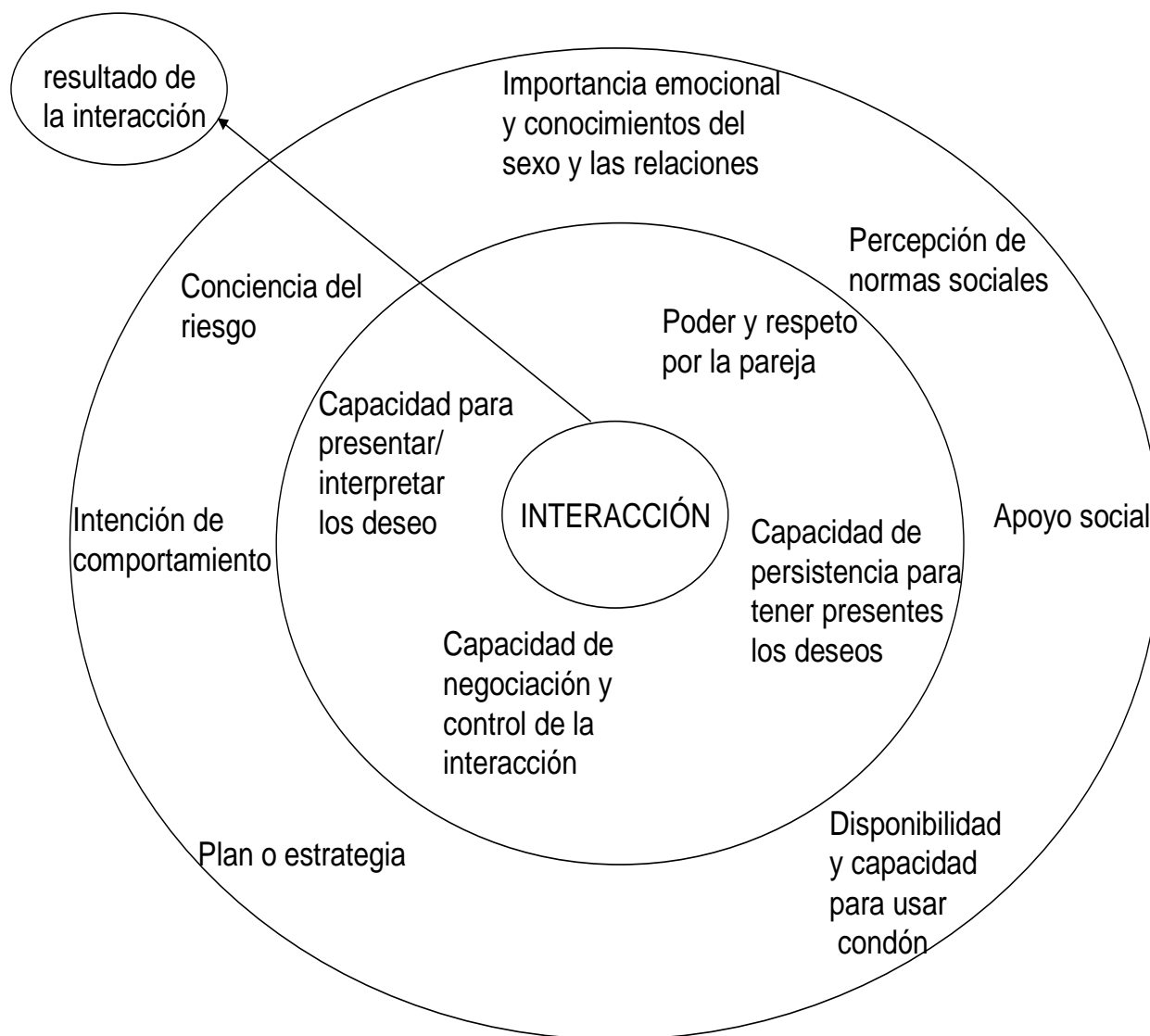
En el capítulo anterior se señaló que el inicio de la fecundidad en un gran número de las parejas mexicanas ocurre antes de los 18 meses de matrimonio. Lo cual puede explicarse una vez más porque no todos los individuos han logrado pasar a la ruptura con la tradición. Desde la modernización lineal, las explicaciones de todos los comportamientos y sus diferencias están recayendo en pocas variables. Por ejemplo, el grado educativo o el empleo. Asimismo, se ha ligado una serie de tradiciones de consolidación familiar, de constatación de la capacidad tanto masculina como femenina, de los supuestos de realización de la vida. Pero la gran diferencia puede ser la individualización, que no es homogénea, que no se adquiere sólo con la escolaridad, ni con la residencia urbana, ni cualquier actividad económica remunerada, o cualquier otra. Desde la psicología y el manejo terapéutico de la sexualidad de los jóvenes, se ha investigado mucho sobre sus comportamientos sexuales y reproductivos. Dos de las explicaciones del comportamiento reproductivo de los jóvenes se presentan a continuación en los siguientes diagramas básicos. Véase diagramas 9.5 y 9.6.

Diagrama 9.5 Teoría de la conducta planeada



Fuente (Juárez, 2002)

Diagrama 9.6 Teoría de la interacción sexual



Fuente (Juárez, 2002)

Las perspectivas explicativas de la sexualidad de los jóvenes descritos en los diagramas 9.1 y 9.2, implicarían varios supuestos, que difícilmente se cumplen en la realidad concreta de muchos jóvenes:

9 La acción individual y las políticas de población

- 1.-El individuo necesita tener el conocimiento de sus propias necesidades e intereses.
- 2.-El individuo necesita actuar racionalmente en todo momento e interactuar con la racionalidad de otros individuos, lo cual supondría una lucha continua para la interacción. Lo cual, es fácil ver en la realidad, pero no aparece en los diagramas de manera tan contundente.
- 3.- El individuo debe tener la capacidad de decidir, siempre y en cada momento.
- 4.- El individuo tiene que saber y creer en la posibilidad de ejercer su capacidad de decidir. Debe ejercer sus derechos ciudadanos, respetando los derechos de otros ciudadanos. Aquí una limitante puede ser el umbral de edad legal.
- 5.- Pareciera no existir diferencias de género. Hoy en día utilizar un abordaje sin distinciones de género en lo que se refiere a la sexualidad parece demasiado limitado.

Más que sólo identificar patrones y modelos, tenemos que identificar algunos elementos de clara exclusión y dicotomías que condicionan a los jóvenes. Por ejemplo, considerar la doble moral, porque son diferentes las recomendaciones y prohibiciones para los hombres y las mujeres, los jóvenes y los mayores, recomendando por ejemplo la virginidad a las mujeres y no a los hombres y el control de la fecundidad a los pobres y no a los ricos. (Jiménez y Tena, 2001)

Asimismo, Fátima Juárez (2002) ha señalado que un punto central en muchas de las relaciones sexuales de los jóvenes se podría caracterizar como:

- 1.-De ocasión y oportunidad.
- 2.-Para aquellos jóvenes que viven con sus padres, la logística para encontrar un lugar para la actividad sexual es complicada y de oportunidad.
- 3.-Es resultado de la presión de uno de los miembros de la pareja

Además se deberían agregar algunas dominaciones de género que son centrales y se vinculan a la doble moral. Por ejemplo: Algunos hombres establecen clasificaciones de mujeres, entre sanas o peligrosas, mujeres de fiar o promiscuas, con lo que se justifican el no uso del condón, con las que a su juicio son sanas. Basados en estas tipologías y relaciones sexuales paralelas los hombres muchas veces se exponen y exponen a sus parejas a riesgos de infecciones sexualmente transmitidas. Pareciera que muchos hombres no reflexionan sobre este tema, porque en el fondo siguen siendo asuntos de mujeres. (Jiménez, 2006)

Estos comportamientos documentados en hombres mayores de veinte años, también son practicados por hombres jóvenes, a fin de cuentas forman parte de las masculinidades aprendidas

Elementos antes vertidos nos permiten pensar que de manera muy notable la sexualidad de los jóvenes, está sumida en fuertes elementos de restricción y exclusión, lo que implica una concepción donde los derechos sexuales de los jóvenes no existen.

Para explicar otros elementos de la dinámica demográfica como el divorcio, por ejemplo, la explicación de la modernización lineal podría estar fuera del individuo, se podría remitir a la equidad de género, donde la modernización permitiría la reducción del divorcio. Pero desde la modernización reflexiva, y en particular la individualización, la explicación podría provenir de encontrar la reducción del divorcio en la selección muy cuidadosa de la pareja que hace cada individuo. Así también, en el contexto de la sociedad del riesgo, la pareja no se forma de manera rápida, ni a temprana edad. Se forma como resultado de un largo proceso, donde se miden y protegen los posibles riesgos.

9 La acción individual y las políticas de población

La mayoría de los autores, han abordado los cambios en la familia desde una perspectiva de la modernización tradicional, pero por supuesto, dejan huecos y no se explica cómo se conecta algo como la graduación en niveles escolares altos y las nuevas formas de la familia y la interacción familiar. Por ejemplo, García y de Oliveira (2004:305) dicen: "Es muy probable que tanto este mayor nivel educativo como la residencia en una ciudad (pequeña o grande) durante la infancia pongan al varón en contacto más cercano con nuevas formas de relacionarse con los hijos, o que sea precisamente de esta manera que los hombres tomen conciencia de la necesidad y de los beneficios que puede traer para ellos y para sus descendientes que su papel de padres se amplíe más allá de la esfera económica".

También señalan, con base en un estudio de regresiones logísticas, que "Según este resultado, contar con mayores ingresos no garantiza de por sí el acercamiento con los hijos e hijas, y es muy posible que el cambio en la paternidad se produzca más bien inducido por la mayor escolaridad y la residencia urbana desde una edad temprana, aspectos clave cuando se trata de transformaciones en las formas de pensar y actuar, y cuando se flexibilizan los roles tradicionales de hombres y mujeres." (García y de Oliveira, 2004:306)

Como se señaló antes, la universidad de masas y, en general, la extensión de la educación formal para cada vez más mexicanos hace que la variable educación limite sus asociaciones, pero su causalidad no queda demostrada en ningún momento. Por ejemplo dos individuos que tengan el mismo nivel educativo, pero sus comportamientos sean completamente diferentes, la explicación puede estar en la individualización y, por tanto, en la valoración de sus riesgos que lo empujan hacia la autodefinición de su vida. Esto mismo obliga a abordar la explicación sobre la extensión de la individualización. Como es evidente, la individualización no se ha extendido de manera homogénea en todo México. Pero la individualización no siempre es algo feliz, por el contrario.

Actualmente se ha ganado el reconocimiento de los derechos de los jóvenes, pero el camino no ha sido corto y menos ausente de dificultades. En algunos espacios se ha ganado la tolerancia, pero nos falta alcanzar el respeto total. Hoy en día, se debe luchar por lo que Citeroni y Cervantes (2004) han llamado los derechos sexuales positivos, lo cual implica el reconocimiento de la diversidad sexual y el acceso universal a la sexualidad, vista como una afirmación de placer. Para lo cual será necesaria: la subversión de la hegemonía masculina, el descentramiento de la heterosexualidad y la desescencialización de la identidad sexual.

Frente a este proceso de formación de derechos humanos y sexuales, los jóvenes aún permanecen excluidos. Martha Lamas (2004) refiere tres causas de los embarazos no deseados. Estas son:

- 1.-Las que tienen que ver con la condición humana: Olvidos, irresponsabilidad, violencia y los deseos inconscientes.
- 2.-Las que se relaciona con carencias sociales, en especial con amplios programas de educación sexual.
- 3.-Las relativas a las fallas de métodos anticonceptivos.

El primer conjunto es el más complicado de entender y enfrentar. Aún cuando se erradicaran las fallas técnicas o las de educación, en la condición humana se incluyen olvidos, descuidos y errores. Por otro lado la violencia sexual produce embarazos no deseados, así como también el peso de la subjetividad, los deseos inconscientes.

Poco se ha investigado sobre los embarazos no deseados y su relación con los coitos forzados, comúnmente se supone que existiera una serie de opciones para decidir el momento del coito, pero no se ha investigado de manera integral qué sucede cuando existe toda una multiplicidad de coacciones o bien las posibilidades de decisión son reducidas o nulas. (Figuerola, 1999)

9 La acción individual y las políticas de población

Para entender esta situación y no simplemente reprobarla, y menos aún, recomendar solo el mayor uso de anticonceptivos debemos entender los derechos reproductivos y que tienen sus especificidades respecto de los derechos sexuales.

Los derechos reproductivos son multidimensionales por naturaleza jurídica, ya que involucran más de un momento y más de una decisión. Coexisten tres dimensiones: la decisión de tener un hijo, la decisión de cuando tener un hijo y la decisión de regular la fecundidad y del tipo de anticonceptivo que se desea utilizar. Pero la libertad para tomar una decisión reproductiva esta fundamentalmente determinada por el ejercicio de la autonomía individual y de la pareja en un contexto de intercambios igualitarios entre ellos y con múltiples interlocutores en total ausencia de imposiciones y coerciones. (Cervantes, 1999)

Todo lo logrado en el acceso a los derechos humanos, derechos sexuales y derechos reproductivos de los jóvenes es central, pero no suficiente. Otro de los problemas de la política de población es tratarlos de una manera única, como si tuvieran una sola identidad, un solo modo de vida. A la juventud si algo la caracteriza es la diversidad y la mutación. Por lo que, tal parece que en el caso de los jóvenes es necesario fomentar la ética de la diferencia, la que propone no subestimar al ser humano ni darle preferencia a uno sobre otro. Busca abrir el espacio de la libertad de los individuos, esto es complejo en sociedades desiguales e inequitativas con acceso mínimo al bienestar y a los derechos humanos básicos que le dan al ser humano las condiciones para desarrollarse de acuerdo con sus propias opciones. Es una propuesta de relaciones humanas que obliga al ser humano a enfrentarse a la realidad y problematizarse a partir de ella, precisamente por ser parte de ella y a construir formas de participación en la construcción de nuevos acercamientos a la realidad. Asimismo, se pretenden evitar juicios unilaterales hechos por los grupos dominantes que se atribuyen el carácter de juez de las conductas de otros y que difícilmente asumen la responsabilidad que adquieren al influir en diferentes proyectos personales. (Figueroa y Fuentes, 1999)

Los comportamientos sexuales de los jóvenes, están asociados a la multiplicidad de dimensiones. No podemos limitarnos a señalar que todos los comportamientos de los adolescentes deben ser racionales y fríamente calculados. No si es que entendemos que en su mayoría son resultado de la complejidad de la atomización generalizada, la incertidumbre total de la sociedad del riesgo, y cuando la mayoría de los jóvenes se han formado en un entorno de masculinidades inequitativas y donde la democracia y la libertad se minimizan.

9.4 Modernización reflexiva y la individualización limitada

Varios autores han mostrado que los cambios de la fecundidad no han sido homogéneos, sino que han participado diferentes grupos sociales y con diferentes velocidades de cambio. También, se ha mostrado que los cambios se iniciaron en ciertos grupos sociales antes de que extendieran por medio de las políticas de población y los programas de IEC y planificación familiar. Véanse (Juárez y Quilodrán, 1990), (Zavala de Cosío, 1990), (Zavala de Cosío, 1992)

Los enfoques de estas autoras suponen siempre cambios en perfiles socioeconómicos. Los cuales permanecen diferenciados y, como se ha mencionado antes, son poco discriminantes. Podemos recuperar que, como se señaló en el Capítulo 7, la modernización reflexiva no ha sido un proceso elegido por los individuos, sino que se han visto obligados a adaptarse a la individualización y a actuar con respecto a la presión de riesgos y sin las condiciones de la naturaleza y la tradición. Tampoco ha sido en un grupo de personas seleccionadas por alguna característica sociodemográfica o seleccionadas por un movimiento social, sino que han sido personas con acceso a las ventajas del Estado.

9 La acción individual y las políticas de población

Así, en el enfoque de la modernización se suponía que el cambio vendría de la modernización por sí sola, y explicada por las características socioeconómicas. La modernización reflexiva nos permite identificar que coinciden los mismos grupos de personas, pero la gran diferencia es la individualización, la autoconstrucción de su vida que el individuo se ve obligado a realizar.

Entonces, existe una coincidencia en que los individuos que iniciaron el cambio, los pioneros del cambio¹⁰ fueran los individuos (hombres y mujeres) con mayor educación, con residencia en el ámbito urbano, de generaciones recientes y con el resto de las características señaladas tradicionalmente por la modernización lineal. Con la explicación de la modernización reflexiva, la gran diferencia es la individualización a que se vieron obligados los individuos, y que contaron con el acceso a las ventajas de bienestar, la posibilidad de ejercer de sus derechos individuales y el aprovechamiento de las políticas de IEC y sus aportes.

Si la individualización en su sentido más positivo gana terreno en México, los cambios en la salud reproductiva podrán ir mejorando y llegando a más individuos, como parte de un ejercicio de un derecho a la salud sexual y reproductiva y, en tanto, también a un mejor nivel de bienestar, pero no necesariamente de calidad de vida.

¹⁰ Por utilizar una expresión de Juárez y Quilodrán (1990)

Por otro lado, también podría decirse, que si bien se ha señalado que la salud reproductiva se puede entender como un enfoque de investigación, una serie de programas gubernamentales, o bien, una situación social, la utilización de las ideas sobre modernización reflexiva, puede ayudar a la generación de diagnósticos de la salud reproductiva con un fuerte componente teórico, que es algo de lo que carece la demografía, ya que desde siempre ha sido mucho más tendiente al empirismo, la descripción de la información y la asociación estadística de variables.

Con diagnósticos teóricamente sólidos, en situaciones concretas sobre la salud reproductiva, será posible la definición de políticas públicas que vayan más allá de programas paliativos o de difusión de información. Por ejemplo, para madres jóvenes o solteras, o bien, el simple incremento en la capacidad de detección temprana de los padecimientos asociados a la salud reproductiva.

Podríamos preguntarnos otra vez. ¿Es suficiente la información para detener al SIDA o al cáncer asociado a factores reproductivos, como los de cuello del útero, mama y próstata?.

9.5 Los aportes de las políticas desde la modernidad reflexiva

Las políticas de población dirigidas a controlar el crecimiento de la población y, por tanto, a difundir el uso de la planificación familiar y más recientemente, a incrementar el "nivel" de la salud reproductiva han tenido muchos e importantes aportes. Entre los que se pueden citar: 1.- La disponibilidad de métodos anticonceptivos modernos. 2.- La divulgación de la información sobre anticoncepción y reproducción. 3.- La divulgación de derechos de hombres, mujeres y niños.

9 La acción individual y las políticas de población

Pero estos aportes, si bien han sido necesarios, no han sido suficientes y sin la individualización no pudieran haber obtenido su efecto. Es decir, las personas que pudieron utilizar de manera ideal¹¹ los programas planificación familiar y las campañas de IEC, lo hicieron porque antes ya tenían un proceso de individualización y de la concepción sobre medición de los riesgos.

Las políticas públicas, han promovido, la toma de decisiones libres e informadas, lo cual apela a la racionalidad del individuo. Proceso que sería imposible sin antes haber sido empujado a la individualización, sin haber abandonado a la naturaleza o a la tradición. Pero además, siempre se señalan modelos ideales externos desde fuera del individuo, como si todos los ciudadanos tuvieran el acceso a las ventajas del Estado en su vida cotidiana.

Sin empleo, sin crecimiento económico y sin la resolución de riesgos que aporta el Estado, la individualización tardará mucho en llegar a las familias y, por tanto, su nivel de salud reproductiva y de bienestar será limitado y la desigualdad permanecerá en todo el país, o se seguirá incrementando.

¹¹ De manera ideal, se entiende desde el inicio de la formación de su descendencia y no en una edad avanzada o con alta paridad.

Por otro lado, frente a la incapacidad financiera y los fuertes problemas de corrupción, que enfrentan las instituciones del Estado en México. Será necesaria una transformación, hacia instituciones libres de corrupción y sustentables, con la participación de los ciudadanos. Solo así, logrará que las instituciones públicas continúen apoyando los procesos de individualización en su vertiente más positiva.

La verdadera individualización ocurrirá en la medida en que los hombres y mujeres cuenten con la protección y las condiciones sistemáticas de derechos fundamentales. Este principio permitirá a las personas generar las condiciones para dominar las contradicciones de la modernidad en la organización y la orientación de su propia vida, así como de sus redes sociales y políticas.

Entonces, las políticas públicas deberán ser resultado de un análisis donde el actor pueda generar su propia biografía. Las políticas deben extender sus beneficios más allá de los que acceden al mercado de trabajo formal. El seguro popular y el seguro a las personas mayores posiblemente sean un aporte fundamental en este proceso. Por otro lado, algunos cambios como el sistema de ahorro para el retiro y otras estrategias gubernamentales de ahorro e inversión individual, podrían acercar a los ciudadanos a una verdadera individualización y en tanto, también, a un completo aprovechamiento de las políticas públicas de población en el México del siglo XXI. Ello podría dar lugar a una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos y no solo a cambios en el nivel de bienestar general de la población.

Pero como señala Hans Küng (2000:236) "lo que garantiza a largo plazo mayor nivel de vida y paz social no son precisamente más altas prestaciones sociales del Estado a los ciudadanos, sino un crecimiento económico sostenido, más puestos de trabajo y mayores ingresos reales". Ello representa un enorme reto frente a una de las características de la globalización. La llamada flexibilización del mercado de trabajo, la

9 La acción individual y las políticas de población

cual es una forma de explotación mucho más radical a las clases sociales que si bien forman parte del mercado laboral formal, sus formas de contratación no les permiten acceder a la protección del Estado. Esto es, las formas de contratación por honorarios profesionales, las microempresas entre otras no cuentan con ninguna protección al trabajador.

Así, las políticas de población futuras deberán reconocer las contradicciones de la modernidad y los peligros de la globalización. Por su parte, las políticas de población que favorecieron los cambios demográficos que se iniciaron desde la segunda mitad de la década de los años setenta, no están exentos de peligros y de ineficacia.

Los cambios demográficos explicados por la unión de las políticas de población y la individualización de algunos grupos de población, han favorecido el crecimiento del nivel de bienestar de la población. Pero también, en el contexto mundial actual, estos cambios pueden ser nulos para impulsar una mejor calidad de vida de los habitantes. La familia pequeña no siempre vive mejor.

Para la individualización y la contención de los riesgos que permiten el cambio demográfico y una mejor calidad de vida, se requiere que toda la población en México cuente con dos elementos básicos: a) el acceso sistemático a los derechos fundamentales, y b) el ejercicio pleno de los derechos políticos con libertad y democracia. Por lo tanto, estos elementos, son los sustentos básicos que deberán guiar en los próximos años la definición de las políticas de población en México.

El capitalismo se consume a sí mismo. Es necesario plantear un nuevo orden donde el reconocimiento de la diversidad y el respeto a los derechos humanos, permita a los hombres y mujeres alcanzar lo que las políticas de población buscan en última instancia: Mejorar la calidad de vida de toda la población.

Bibliografía citada

Aguilar, C. (2000) Los significados de la educación en Población. en México: hacia un nuevo modelo. CONAPO México.

Aguilar, L. (1992) Estudio introductorio. en Antología de Política Pública #1. El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa. México

Aguilar, L. (1992b) Estudio introductorio. en Antologías de Política Pública #2 La Hechura de las Políticas. Miguel Ángel Porrúa México.

Andrade, A. (1999) Introducción en Perspectivas teóricas contemporáneas de las ciencias sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México.

Aparicio, R. (1998) Fecundidad y procesos de difusión en La situación demográfica de México. CONAPO, México.

Araujo, J. (2003). El concepto de fiabilidad en Anthony Giddens. Análisis y crítica de una alternativa en la teoría sociológica. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco – Plaza y Valdés. México.

Ariza, M. y O. de Oliveira (2005) Unión conyugal e interrupción de la trayectoria laboral de las trabajadoras urbanas en México, en Coubes M., M. Zavala de Cosío, R. Zenteno. Cambio Demográfico y Social en el México del siglo XX. Cámara de diputados, EGAP, COLEF, Miguel Ángel Porrúa, México.

Beck, U. (1997) La reinención de la política: Hacia una teoría de la modernización reflexiva, en Beck U. A. Giddens y S. Lash. Modernización reflexiva política, tradición y estética en el orden social moderno. (c. 1994) Alianza Universidad, España.

Beck, U. (1998) La política de la sociedad de riesgo, en Estudios demográficos y urbanos, Vol. 13 núm. 3 El Colegio de México, México.

Beck, U. (1998b) ¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización, (c.1997) Paidós, España.

Bibliografía citada

- Beck U. (2000) Un nuevo mundo feliz. La Precariedad del trabajo en la era de la globalización (c.1999) Paidós, España.
- Beck U. y E. Beck-Gernsheim (2001) El normal orden del caos. Las nuevas formas de la relación amorosa (c.1990) Paidós, España.
- Beck U. (2002) Origen como utopía: la libertad política como fuente de sentido de la modernidad, en Beck U. comp. Hijos de la libertad, (c. 1997) FCE, México.
- Beck U. y E. Beck-Gernsheim (2003) La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas (c.2001) Paidós, España.
- Benítez, R. (1999) Cultura demográfica y educación en Notas de población no. 69, CEPAL, CELADE, Chile.
- Benítez, R. (2000) Introducción en La educación en población. en México: hacia un nuevo modelo. CONAPO México.
- Beriain, J. (2003) Las antinomias del imaginario social occidental en Guitián M. y G. Zabudovsky coord. Sociología y modernidad tardía: entre la tradición y los nuevos retos, Ediciones Casa Juan Pablo, UNAM, México.
- Bongaarts, J. (1982) The fertility-inhibiting effects of the intermediate fertility variables en Studies in Family Planning, vol. 31 num. 6-7, june-july, New York.
- Brenes V. (2004) Derechos Sexuales de las y los jóvenes en el marco de los derechos humanos, en Hícher M. Población, desarrollo y salud reproductiva y sexual. Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México
- Bulatao, R. (2001) Introduction en Bulatao R. y J. Casterline editors, Global Fertility Transition, Population and Development Review a supplement to vol. 27 Population Council, N.Y. USA.
- Bustamante, M. y otros (1982) La salud Pública en México 1959-1982 Secretaria de Salubridad y Asistencia México

Cabrera, G. (1988) La política de población en el contexto de las perspectivas de largo plazo del desarrollo nacional en México. Desafío de Largo Plazo Condicionantes y perspectivas. Limusa México.

Cabrera, G. (2000) México: El destino demográfico que se anuncia a mitad del siglo XXI. en La población de México, situación actual y desafíos futuros. CONAPO. México.

Cabrera, G. (2007) El poblamiento de México: Una visión histórico demográfica. (c 1993) Obras demográficas selectas. El Colegio de México, México.

Camposortega, S. (1983) Evolución histórica de la población mexicana. Secretaría de Gobernación, México.

Canales, A. y S. Lerner (2003) Reflexiones sobre los desafíos actuales de la demografía. en Canales A. y S. Lerner, coord. Desafíos teórico-metodológicos en los estudios de población en el inicio del milenio. El Colegio de México, Universidad de Guadalajara, SOMEDE, México.

Castañeda, F. (2004) La crisis de la sociología académica en México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y Miguel Ángel Porrúa. México.

Castel, Robert (2004) La inseguridad social, ¿qué es estar protegido? Manantial Argentina

Castillo G. (2002) El adolescente y sus retos. La aventura de hacerse mayor, Pirámide, España.

Cervantes A. (1998) De mujeres, médicos y burócratas: políticas de población y derechos humanos en México en Careaga G., J. Figueroa y M. Consuelo Ética y salud reproductiva, PUEG UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México.

Cervantes A. (2001) Universalización, desigualdad y ética: intervenciones en la teorización sobre derechos humanos en Figueroa J. Elementos para un análisis ético de la reproducción, Miguel Ángel Porrúa, PUEG UNAM, PUIS-UNAM, México.

CONAPO (1984) Memoria de la Conferencia internacional de población CONAPO México.

----- (1984b) Programa integrado de comunicación en Población. CONAPO, México.

Bibliografía citada

- (1995) Programa Nacional de Población, 1995-2000. CONAPO México.
- (1996) Indicadores básico de salud reproductiva y planificación familiar CONAPO México.
- (2000) V Informe de avances del programa nacional de población 1995-2000 CONAPO México.
- (2000a) Demanda futura de los servicios de salud reproductiva en La situación demográfica de México CONAPO México
- (2000b) Cuadernos de salud reproductiva República Mexicana CONAPO México.
- (2000c) Situación actual de las y los jóvenes en México Diagnóstico sociodemográfico serie documentos técnicos CONAPO México.
- (2000d) Situación actual de la mujer en México Diagnóstico sociodemográfico serie documentos técnicos CONAPO México.
- (2001) La fecundidad y la planificación familiar en el marco de la salud reproductiva, en La población de México en el nuevo siglo. CONAPO México
- (2001a) Programa Nacional de Población 2001-2006. CONAPO México
- (2004) Informe de ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo 1994-2003. CONAPO, México.
- (2005) Recopilación de información sobre comunicación en población, 30 aniversario. Mimeo. CONAPO, México.
- (2005b) Recopilación de información sobre indicadores demográficos Mimeo. CONAPO, México.
- Contreras, E. (2000) Reflexiones en torno a los retos que enfrentan actualmente los Estados de Bienestar en el Mundo, en Acta sociológica, La política social, # 28 enero – agosto, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Cook, S. y W. Borah (1980) Ensayos sobre Historia de la Población, México y California, Siglo XXI, América Nuestra, México.

de Barbieri, T. (1983) Políticas de población y la mujer. Antecedentes para su estudio. Revista Mexicana de Sociología. Año 45 No. 1 Enero-Marzo. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

de León, P. (1993) Tendencias de la investigación en la Ciencias de las Políticas: Evolución y Factores Determinantes. Foro Internacional vol. XXXIII. # 131. El Colegio de México, México.

Dixon-Mueller, R. (1993) Population policy and women's rights, Transforming reproductive choice, Praeger Publisher, USA

Ecker, J. y M. Kupfershmid (1988) Introductions to Operations Research. John Wiley & Sons, Singapore.

Espinosa, G. (2000) Compromisos y realidades de la salud reproductiva en México. Coordinadora. El atajo ediciones, Foro nacional de las mujeres y políticas de población, UAM, México

Figueroa J. y c. Fuentes (2001) Una reflexión ética sobre los derechos humanos: el contexto de la reproducción de las mujeres jóvenes, en Figueroa J. Elementos para un análisis ético de la reproducción, Miguel Ángel Porrúa, PUEG UNAM, PUIS-UNAM, México.

Figueroa, J. (2002) "Algunos elementos de la investigación sobre el proceso reproductivo de los varones" en Figueroa J. *La incorporación de la perspectiva de género en la investigación social sobre reproducción*. Programa de salud reproductiva Do. De trabajo #6. El Colegio de México. México.

García, B. (1993) Ideas y leyes sobre poblamiento en el México colonial: la acción del gobierno en El poblamiento de México t. II El México colonial. Consejo Nacional de Población, México.

García, B. (1999) Dinámica familiar y calidad de vida, en México diverso y desigual. Enfoques sociodemográficos. El Colegio de México, SOMEDE, México.

Bibliografía citada

- García, B. y O. de Oliveira. (2004) El ejercicio de la paternidad en el México urbano, en Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira (Coords.). Imágenes de la familia en el cambio de siglo. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Giddens, A. (1997) Vivir en una sociedad postradicional en Beck U. A. Giddens y S. Lash. Modernización reflexiva política, tradición y estética en el orden social moderno. (c. 1994) Alianza Universidad, España.
- Giddens A. (1998) Sociedad de riesgo: el contexto de la política británica. en Estudios demográficos y urbanos, Vol. 13 núm. 3 El Colegio de México, México.
- Giddens, A. (2000) La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. (c. 1998) Taurus, México
- Giddens, A. (2000) La transformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedad modernas. (c. 1992) Cátedra, España.
- Giddens, A. (2001) Sociología (c. 1988) Alianza Editorial, España.
- Giddens, A. (2003) La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración. (c. 1984) Amorrortu/editores. Argentina.
- Gil, F. (2000) Los Fundamentos Políticos de la Teoría de a Administración Pública en Méndez J. (comp.) Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas. El Colegio de México, México.
- González, S. (1999) "Los aportes de las ONG a la salud reproductiva en México". en *Las organizaciones no gubernamentales mexicanas y la salud reproductiva*. El Colegio de México, México.
- Hernández, J. (2003) Sentido común y sociología. Hacia una comprensión "sensocomunista" de la modernidad en Guitián M. y G. Zabludovsky coord. Sociología y modernidad tardía: entre la tradición y los nuevos retos, Ediciones Casa Juan Pablo, UNAM, México.

- Hernández, L. (2003) Observación, autopoiesis y autorreferencia: Hacia una reflexividad moderna? en Guitián M. y G. Zabłudovsky coord. Sociología y modernidad tardía: entre la tradición y los nuevos retos, Ediciones Casa Juan Pablo, UNAM, México.
- Humboldt, A. (2002) Ensayos político sobre el reino de la Nueva España. © 1822 Sepan cuantos num. 39. Editorial Porrúa, México
- Ife J. (2001) Human Rights and Social Works, Towards Rights-Based Practice. Cambridge University Press, Singapore
- INSP (2000) Devenir de la salud pública en México durante el siglo XX Instituto Nacional de Salud Pública México.
- IISUNAM (1987) América Latina: historia de medio siglo. México, Centroamérica y el Caribe. Siglo XXI. México
- Juárez, F. y J. Quilodrán. (1990) Mujeres pioneras del cambio reproductivo en México. Revista Mexicana de Sociología. Año 52 No. 1 Enero-Marzo. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- Küng H. (2000) Una ética mundial para la economía y la política. Fondo de Cultura Económica, México
- Krygier, M. (1981) El Estado y la Burocracia en el Crecimiento de un Concepto. en Kamenka E. y Krygier M. (comp). La Burocracia Trayectoria de un Concepto Breviarios 302 Fondo de cultura Económica, México.
- Lafer C. (1994) La reconstrucción de los derechos humanos. Un dialogo con el pensamiento de Hannah Arendt. Fondo de Cultura Económica, México.
- Langer, A. y R. Lozano (1998) Condición de la Mujer y salud en La condición de la mujer en el espacio de la salud. El Colegio de México, México.
- Lash, S. (1997) La reflexividad y sus dobles: estructura, estética, comunidad. en Beck U. A. Giddens y S. Lash. Modernización reflexiva política, tradición y estética en el orden social moderno. (c. 1994) Alianza Universidad, España.

Bibliografía citada

Lash S. (2003) Individualización a la manera no lineal en Beck U. y E. Beck-Gernsheim (2003) La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas (c.2001) Paidós, España.

Leñero, L. (2005) La Ley general de Población en México y su involucramiento con la realidad religiosa familiar. en Valdés L. comp. La ley de población a treinta años de distancia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Lerner, S. y Szasz I. (2001) La investigación y la intervención en salud reproductiva: encuentro de enfoques y tendencias en el cotidiano #107. Salud pública. UAM-A, México.

Lerner, S. y Quesnel A. (2002) Contextos, instituciones y actores sociales: hacia un enfoque múltiple de las relaciones entre condiciones de vida y comportamientos reproductivos, en Rabell, C. y M. Zavala de Cosío (comps.). La Fecundidad en condiciones de pobreza: una visión internacional.

MaCaa, R. (2001) El poblamiento de México: De sus orígenes a la Revolución. en Gómez de León J. y C. Rabell, La población de México. Tendencias y Perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI. CONAPO, FCE, México.

Malthus R. (1998) Ensayo sobre el principio de la población. © 1798 Clásicos de Economía. FCE, México.

Márquez, L. (1993) Evolución cuantitativa de la población novohispana: siglos XVI, XVII y XVIII. en El poblamiento de México t. II El México colonial. Consejo Nacional de Población, México.

Martínez, A. (1993) Los Mayas. En el poblamiento de México t. I. el México Prehispánico Consejo Nacional de Población, México.

Martínez, G. (2000) en La política de población pasado, presente y futuro. CONAPO, México

Matute A. (1981) México en el Siglo XIX, antología, fuentes e interpretaciones históricas. UNAM, México

- Mejía, A. (1998) La anticoncepción en los estados de Guanajuato, México y Michoacán. Tendencias y cambios de percepción y actitudes. Papeles de Población no. 18 Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población CIEAP, Universidad Autónoma del Estado de México UAEM, Toluca México.
- Mejía, A. (2005) De los programas de planificación familiar a los de salud reproductiva sin enfoque de género, en Vizcarra I. comp. Género y poder: diferentes experiencias, mismas preocupaciones, PUEG-UAEM, México.
- Menkes, C. y O. Mojarro. (2006) Preferencias reproductivas en el último tramo de la transición demográfica en México, en Situación demográfica de México 2006. CONAPO, México.
- Mier y Terán, M. y V. Partida. (2001) Niveles, tendencias y diferenciales de la fecundidad en México, 1930-1997, en Gómez de León, J. y C. Rabell, coord. La Población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI. CONAPO FCE, México.
- Miró, C. (2001) América Latina: Políticas de población, situación demográfica y desafíos que enfrenta la región. Papeles de Población no. 27 Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población CIEAP, Universidad Autónoma del Estado de México UAEM, Toluca México.
- Miró, C. y S. Novick. (1999) Población y políticas de población en América Latina. Papeles de Población no. 20 Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población CIEAP, Universidad Autónoma del Estado de México UAEM, Toluca México.
- Morelos, J. (2004) La Salud a 30 años de la política de población. En Reflexiones sobre la transición demográfica y sus implicaciones sociales. México.
- Newson, L. (1994) Explicación de las variaciones regionales de las tendencias demográficas en la América Española colonial: el caso de México. Calvo T. comp. Historia y Población en México siglo XVI al XIX. Lecturas de Historia Mexicana no. 9. El Colegio de México, México.

Bibliografía citada

- Ong, A. (2001) Population policies, family planning programs, and fertility: The record. En Bulatao R. y J. Casterline editors, Global Fertility Transition, Population and Development Review a supplement to vol. 27 Population Council, N.Y. USA.
- ONU (1980) Guía rápida de población. Population Referente Bureau Inc., USA.
- ONU (1998) El ABC de las Naciones Unidas ONU New York.
- Organización Panamericana de la Salud-OPS (1998) La salud en las Américas Vol. I y II OPS New York
- Ordorica, M. y Lezama J. L. (1993) Consecuencias demográficas de la Revolución Mexicana. en El Poblamiento de México t. 4 México en el siglo XX. CONAPO México.
- Ordorica, M. (2004) Los primeros años del CONAPO: una experiencia vivida. en Reflexiones sobre la transición demográfica y sus implicaciones sociales. México. CONAPO, México.
- Organización Panamericana de la Salud-OPS (1998) La salud en las Américas Vol. I y II OPS New York.
- Otero, O. (2001) Autonomía y autoridad en la familia, MiNos México.
- Pacheco E. (2004) Ciudad de México, heterogénea y desigual. Un estudio sobre el mercado de trabajo. El Colegio de México, México
- Pacheco E. y R. Flores, (2005) El factor trabajo en México y las metas del milenio en México ante los desafíos de desarrollo del milenio. CONAPO, México.
- Palma, Y. (2008) Comportamiento sexual y reproductivo en adolescentes. Situación actual y necesidades de información en Stern C. Adolescentes en México, El Colegio de México, México.
- Palloni, A. (2001) Análisis demográfico: nuevas teorías, nuevos modelos y nuevos datos. en Notas de población no. 72, CEPAL, CELADE, Chile.
- Parsons, J. (1993) Los Mexicanos, en el poblamiento de México t. I. el México Prehispánico Consejo Nacional de Población, México.

Partida, V. y Tuirán R. (2001) Tamaño, dinámica y estructura de la población: tendencias y desafíos. Consejo Nacional de Población. México.

Pérez, H. (1997) Estimaciones de la población indígena en América Central (del siglo XVI al siglo XX), en Rosero L. et al. De los mayas a la planificación Familiar: Demografía del Istmo Programa Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

Pérez, M. (1999) "El trabajo de las ONG en el Campo de la Sexualidad y la Educación Sexual" en *Las Organizaciones No gubernamentales Mexicanas y la Salud Reproductiva*. El Colegio de México, México pp. 15-51.

Potter, J., O. Mojarro y D. Hernández (1986) Influencias de los servicios de salud en la anticoncepción rural de México. Memorias de la Tercera Reunión Nacional sobre la Investigación Demográfica en México, tomo 1, UNAM/SOMEDE. México

Prawda, J. (1993) Métodos y Modelos de Investigación de Operaciones. Vol. 1 Limusa México.

Puyana, A. y J. Romero (2007) La economía mexicana después de dos decenios de reformas, en Comercio Exterior, Octubre 2007, Vol. 57, Núm. 10. Banco Nacional de Comercio Exterior, México.

Rendón, T. (2004) El mercado laboral y la división intrafamiliar del trabajo, en Ariza, M. y O. de Oliveira, coord. Imágenes de la familia en el cambio de siglo. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Reyna, A. (1993) El pensamiento y la política poblacionista en el México de la primera mitad del siglo XX. en El Poblamiento de México t. 4 México en el siglo XX CONAPO México.

Reyes Heróles, J. (1985) El liberalismo mexicano en pocas páginas. Lecturas mexicanas No. 100 FCE, SEP, México.

Rodríguez, D. y R. Yocelévsky. (1986) Política y población en América Latina. Revisión de los aportes de PISPAL El Colegio de México, México.

Bibliografía citada

Rosero, L. y J. Casterline. (1995) Difusión por interacción social y transición de la fecundidad: evidencia cuantitativa y cualitativa de Costa Rica.

Sabido, O. (2003) La tragedia de la cultura y su resignificación contemporánea, en Guitián M. y G. Zabudovsky coord. Sociología y modernidad tardía: entre la tradición y los nuevos retos, Ediciones Casa Juan Pablo, UNAM, México.

Sáenz, M. (1993) El mestizaje en la integración de la población colonial. en El poblamiento de México t. II El México colonial. Consejo Nacional de Población, México.

Salles V. y R. Tuirán (2001) El discurso de la salud reproductiva: ¿un nuevo dogma? En Stern, C. y J. Figueroa, Sexualidad y salud reproductiva. El Colegio de México, México.

Sánchez, M. y A. Monterrubio (2000) La experiencia de 25 años de educación en población en México. en México: hacia un nuevo modelo. CONAPO. México.

Sandoval, A. (2005) Leyes y Políticas de Población. Relevancia internacional de la experiencia de México, en Valdés L. comp. La ley de población a treinta años de distancia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Secretaría de Gobernación (1976) La política interior, México a través de los informes presidenciales. t.2, Secretaria de gobernación. México

Sepúlveda, C. (1973) México y el Club de Roma. Colección metropolitana Departamento del Distrito Federal, México.

Schoumaker, B. y D. Tabutin. (2002) Relaciones entre pobreza y fecundidad en los países del sur: balance, metodología y ejemplos. en Rabell Rabel, Cecilia y María Eugenia Zavala de Cosío (comps.). La Fecundidad en condiciones de pobreza: una visión internacional.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1985) Antología de la Planeación en México 19717-1985 Vol.1 Los primeros intentos de planeación en México (1917-1946)

Secretaría de Programación y Presupuse FCE México

Secretaría de Salud (2001) Programa Nacional de Salud La Democratización de la Salud en México. Hacia un sistema universal de salud. IMSS SSA ISSSTE México.

- Selman, P. (2002) El embarazo en la adolescencia, la pobreza y el debate de la seguridad social en Europa y los Estados Unidos. En Rabell, C. y M. Zavala de Cosío. La fecundidad en condiciones de pobreza: una visión internacional. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México.
- Sims, H. (1974) La expulsión de los españoles de México. Lecturas mexicanas No. 79. FCE, SEP, México
- Stein, S. y Stein, B. (1970) La herencia colonial de América Latina. Siglo XXI. México.
- Stern C. y E. García (2001) Hacia un nuevo enfoque en el campo del embarazo adolescente, en Stern C. y J. Figueroa Sexualidad y salud reproductiva, El Colegio de México, México
- Stern C. (2008) Reflexiones finales en Stern C. Adolescentes en México, El Colegio de México, México.
- Szasz I. y S. Lerner. (2002) "El enfoque de salud reproductiva en el marco del debate sobre población y desarrollo de la investigación sociodemográfica". en García B. *Población y Sociedad al inicio del Siglo XX*. El Colegio de México, México. pp. 157-180.
- Tudela F. (1998) Prologo al libro de Robert Malthus, Ensayo sobre el Principio de la Población. © 1798, FCE, México
- UNFPA (1998) 25 años en México Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Velasco, M. (1993) La migración ibérica y africana: características e impactos regionales. en El poblamiento de México t. II El México colonial. Consejo Nacional de Población, México.
- Villoro, L. (2007) Los retos de la sociedad por venir, Fondo de Cultura Económica México
- Welti C. (1997). Demografía I. Programa Latinoamericano de Actividades en Población. CELADE-UNAM-The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation. México.
- Welti, C. (2005) La Ley General de Población y el Contexto Internacional, en Valdés L. comp. La ley de población a treinta años de distancia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Bibliografía citada

Wilkinson H. (2002) Hijos de la libertad. ¿Surge una nueva ética de la responsabilidad individual y social?, en Beck U. comp. Hijos de la libertad, FCE, México.

Winter, M. (1993) Los Mixtecos y los Zapotecos. En el poblamiento de México t. I. el México Prehispánico Consejo Nacional de Población, México.

Zapata, F. (1999) Modernización, Desarrollismo y Dependencia en el Pensamiento Latinoamericano, en Perspectiva Teórica Contemporáneas de las Ciencias Sociales Universidad Nacional Autónoma de México. México

Zapata, F. (2005) Cuestiones de teoría sociológica. El Colegio de México. México.

Zavala de Cosío, M. (1990) Políticas de población en México. Revista Mexicana de Sociología. Año 52 No. 1 Enero-Marzo. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Zavala de Cosío, M. (1992) Cambios de fecundidad en México y políticas de población. El Colegio de México Fondo de Cultura Económica 1992.

Anexo Lista de abreviaturas

| | |
|--------|--|
| CIPD | Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo |
| CONAPO | Consejo Nacional de Población |
| IEC | Información, Educación y Comunicación |
| IMSS | Instituto Mexicano del Seguro Social |
| ISSSTE | Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado |
| MEXFAM | Fundación Mexicana para la Planificación Familiar |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OPS | Organización Panamericana de la Salud |
| OSP | Oficina Sanitaria Panamericana |
| PISPAL | Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PNP | Programa Nacional de Población |
| PPF | Programas de Planificación Familiar |
| SEP | Secretaría de Educación Pública |
| SSA | Secretaría de Salubridad y Asistencia |
| TBM | – Tasa Bruta de Mortalidad |
| TBN | Tasa Bruta de Natalidad |
| TCN | Tasa de Crecimiento Natural |
| TCS | Tasa de Crecimiento Social |
| TCT | Tasa de Crecimiento Total |
| TE | Tasa de Emigración |
| TGF | Tasa Global de Fecundidad |
| TI | Tasa de Inmigración |
| UNAM | Universidad Nacional Autónoma de México |
| UNFPA | Fondo de Población de las Naciones Unidas |