

Elementos para una crítica de la política de población en México

ABELARDO HERNANDEZ MILLAN

INTRODUCCION

La política de población en México es un asunto que, a pesar de su importancia para la comprensión de nuestra realidad social, no ha sido todavía examinado en forma satisfactoria por los científicos sociales interesados ni, menos aún, por quienes han sancionado su formulación y se han hecho cargo de su ejecución, es decir, los políticos y los planificadores del desarrollo. Esto no debe extrañar puesto que, tanto el Estado mexicano como sus intelectuales orgánicos, lejos de comprometerse a enjuiciar la validez de sus propios dictámenes, continúan extasiados en la quimera del desarrollismo (en sus diversas modalidades), en la que se incluye la política de población.

Esta política es claramente de orden subjetivo, aunque no se ha destacado suficientemente su dimensión objetiva; esto es, la necesidad de su existencia en relación con los intereses históricos del desarrollo del capitalismo, tanto en el mundo como en la formación social mexicana. Analizar este último

Nota: El autor comenzó este trabajo cuando era profesor e investigador de tiempo completo del Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México, a mediados de 1976. En la actualidad es investigador de tiempo completo del Centro de Investigaciones Ecológicas del Sureste (CIES), con sede en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, institución que hizo posible la culminación del presente artículo.

aspecto permitiría esclarecer la aparente contradicción que implica el que la política de población pretenda modificar las actuales tendencias demográficas dentro de los márgenes de acción de un sistema cuyo desarrollo es el que ha determinado y configurado precisamente tales tendencias.

En la literatura reciente no se hace una evaluación crítica de los objetivos, orígenes, naturaleza y principios de la política mexicana de población. Una investigación que analizara las causas de esos lineamientos revelaría sus implicaciones políticas e ideológicas.

Es necesario, en consecuencia, plantearse más seriamente la tarea de examinar la política capitalista de población tanto para mostrar su necesidad en el desarrollo del capitalismo en los países dependientes como para tener elementos de evaluación desde el punto de vista social. El presente trabajo intenta avanzar un trecho en este camino.

LA POLITICA CAPITALISTA DE POBLACION

Objetivo y naturaleza

Las políticas de población vigentes en la mayoría de los países latinoamericanos deben explicarse en relación con la crisis permanente del sistema capitalista y de su repercusión en las áreas dependientes. No sólo se debe hacer referencia a

lo directamente relacionado con el proceso de acumulación de capital —lo que haría que las medidas de política demográfica aparecieran como simples aspectos de la política económica—, sino también a los aspectos jurídico-políticos e ideológicos, pues ello permitiría mostrar sus auténticos propósitos y su verdadera naturaleza. Estas políticas de población se deben ver, concretamente, como una respuesta del sistema capitalista a sus continuos y periódicos descalabros y como un intento para proseguir su desarrollo.

En los países latinoamericanos la evolución demográfica se caracteriza, en primer término, por la existencia de un excedente relativo de población y, en segundo, por la concentración de ésta en pocas ciudades principales. Las políticas de población a que nos referimos pretenden modificar esas tendencias en el mediano plazo. Se parte de una concepción según la cual, en términos generales, la relación entre la población y la sociedad ha llegado a ser conflictiva y se sostiene que el capitalismo es ajeno a todo ello y que por tanto es factible crear las condiciones para instaurar un estado de cosas que se considera deseable, o para restablecer lo perdido.

Sin embargo, para entender el comportamiento demográfico de nuestros países es necesario partir de que la evolución de la población es el resultado de una serie de determinantes y condicionantes inseparables del sistema, que se conocen, en términos históricos, como *leyes de población*. En efecto, el capitalismo hace aparecer un excedente de población relativa a los medios y capacidades de empleo al incorporar cada vez menos fuerza de trabajo en comparación a lo que añade de medios de producción, lo cual es una condición para que la acumulación continúe su escala ascendente. Además, se forma un contingente de población sobrante respecto a los servicios, merced al apoyo incondicional de los estados nacionales al capital, pues se le transfieren fondos que podrían destinarse a educación, salud, seguridad social, etcétera.

Por otro lado el sistema capitalista propicia la movilización de grupos considerables de población y, con mucha frecuencia, su concentración en las áreas urbano-industriales más dinámicas,¹ al penetrar y poner a su servicio formas de organización de la producción agrícola así como al concentrar las actividades productivas y comerciales en las grandes ciudades, creando con ello expectativas de empleo y sobrevivencia.

En suma, el auténtico propósito de la política capitalista de población es modificar una tendencia de población que es hija del propio sistema y así prolongar su supervivencia inmediata.

La verdadera naturaleza de la política capitalista de población se revela en la práctica. El capitalismo se sirve de los estados nacionales constituidos para llevar adelante su política,

1. Refuerzan esta tendencia la persistencia de hechos: la inserción de la mujer en las actividades productivas hace que los niveles de fecundidad permanezcan altos; la necesidad de aumentar el ingreso familiar y de sobrevivir a las duras condiciones de explotación, impone un mayor tamaño de familia; el uso generalizado de antibióticos, vacunas, DDT (que no alteran las condiciones sociales existentes), disminuyen el riesgo de muerte en algunos sectores de la población. Tales hechos, desde luego, se hallan en estrecha conexión con el grado y las necesidades de desarrollo del sistema.

ya que, según su propia versión, es ésta la instancia “encargada de vigilar el buen funcionamiento de la sociedad en su conjunto”. En cada caso, el Estado asume la responsabilidad de hacer cumplir los objetivos de la política de población, para lo cual echará mano de los distintos aparatos de que dispone para ese fin.

El Estado surge históricamente cuando el aumento en el rendimiento del trabajo hace posible que exista un excedente económico, del cual puede apropiarse un grupo social distinto del que directamente lo produjo, es decir, cuando aparecen las clases sociales, y, en consecuencia, la lucha de clases.² El Estado surge no con la intención de conciliar las pugnas existentes, sino para mantenerlas sujetas dentro de los límites de un cierto orden. Esto sólo puede lograrlo reproduciendo constantemente las condiciones que determinan que unas clases dominen a otras.³ Por esta razón el Estado, aunque pretenda ser el representante oficial de toda la sociedad, siempre ha sido y será un instrumento identificado con los intereses de una determinada clase. “En la antigüedad era el Estado de los ciudadanos esclavistas; en la Edad Media el Estado de la nobleza feudal; en nuestros tiempos es el de la burguesía”.⁴ El Estado capitalista es la expresión viva tanto del reconocimiento de la dominación de la clase capitalista sobre las demás cuanto del mantenimiento de dicha dominación.⁵ Como afirma Althusser, el Estado “únicamente tiene sentido en función del *poder del Estado*, es decir, de la toma y del mantenimiento del poder por una clase determinada o por una alianza de clases o de fracciones de clase”.⁶ La existencia de un Estado significa, pues, la existencia de un poder político y, por ende, la lucha en torno al mismo. La política de población, entonces, al ser un asunto del Estado, es también un asunto político, ya que, como decía Lenin, “la política es la participación en los asuntos del *Estado*, la orientación de éste, la determinación de las formas, las tareas y el contenido de la actividad del Estado”.⁷

Ahora bien, el hecho de que la política de población sea un asunto político y de que en ello radique su naturaleza, tiene varias implicaciones. En primer lugar, obliga a que un Estado capitalista tenga que imprimirle a la política de población un carácter clasista. Frente a una población dividida en clases sociales —hecho que generalmente se soslaya en la investigación demográfica—, la política de población va dirigida a algunas de ellas en particular (aunque no sólo porque éstas constituyan la mayoría), y no a toda la población, como a menudo se pretende. En los países capitalistas son las clases explotadas las que tienen la fecundidad y la mortalidad más elevadas, así como la mayor frecuencia en el abandono de sus lugares de origen en busca de mejores condiciones de vida. La versión según la cual la política de población responde a los

2. F. Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1972, pp. 234-235; Lenin, *El Estado y la revolución*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín, 1974, p. 7.

3. F. Engels, *op. cit.*, pp. 234-235 y 237; Lenin, *op. cit.*, pp. 7, 8, 18 y 19.

4. Lenin, *op. cit.*, p. 19.

5. Lenin, *op. cit.*, p. 42; K. Marx, “Crítica al Programa de Gotha”, citado en Lenin, *El marxismo y el Estado*, Editorial Progreso, Moscú, 1973, p. 25.

6. Louis Althusser, “Ideología y aparatos ideológicos de Estado”, en *Escritos*, Ed. Laia, Barcelona, 1974, pp. 119-120.

7. Lenin, *El Marxismo y el Estado*, *op. cit.*, p. 111.

intereses de la sociedad en su conjunto —de la cual el Estado sería su representante legítimo— es manifiestamente falsa.

En segundo lugar, si en general la burguesía impone sus intereses históricos y su ideología de clase, la política de población debe verse, en particular, como el instrumento mediante el cual esta clase intentará imponer su propio comportamiento demográfico a las clases por ella dominadas (no es coincidencia que en los países capitalistas las clases dominantes integren el grupo de población con las menores tasas de mortalidad, fecundidad y migración). Esto se haría mediante los aparatos de Estado y, específicamente, de los ideológicos, es decir, la Iglesia, la familia, la escuela, los medios de comunicación e información masivos, determinadas instituciones oficiales, etc., cuya unidad estaría dada por la ideología propia de la clase dominante.⁸

Por último, no debe olvidarse que la dominación de clase se expresa políticamente a través del poder del Estado. Debe tomarse en cuenta que no siempre participan de dicho poder todas las fracciones de la clase dominante, lo que origina pugnas que se reflejan dentro del Estado. La política de población, así como cualquiera otra medida estatal, difícilmente puede responder a una necesidad social; por el contrario, lo más probable es que sea una respuesta a un determinado requerimiento coyuntural de una fracción de clase discriminada del poder político.

Una crítica general a la versión oficial

Las políticas de población en los países dependientes, desde el punto de vista de quienes las han elaborado, encuentran su razón al considerar que existe una relación determinada entre una cierta sociedad concreta y lo que confusamente se reconoce como su población correspondiente. Su formulación adquiere significado al observar la forma en que la dinámica de la población influye en el desarrollo global de la sociedad y al admitir que tal influencia ha creado una situación de desequilibrio estructural o de falta de correspondencia funcional entre ambos procesos.⁹ De esta suerte, la política de población se presenta como la medida que ayuda a crear la posibilidad de establecer o recobrar la adecuada correspondencia que se supone debe existir entre la población y la sociedad. La política de población, entonces, considera una primera situación de conflicto entre población y sociedad. Posteriormente propone una segunda situación de armonía que intentará instaurar o restablecer.

De acuerdo con lo anterior, se acepta que la formulación de una política de población es resultado del estudio de la

8. Louis Althusser, *op. cit.*, pp. 111, 116, 122, 124, 126, 129-130.

9. El Secretario General de la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, por ejemplo, decía lo siguiente: "... es lo cierto que en grandes áreas del Tercer Mundo el equilibrio se rompió, y que no debe extrañarnos que su población haya crecido en los últimos cuarenta años en tal forma que las cifras globales para el planeta se hayan convertido en una causa creciente de interés y de preocupación..." (Antonio Carrillo Flores, *Diálogos sobre población*, México, El Colegio de México, 1974, p. 9; subrayado mío). En una publicación de "expertos" se considera negativo al crecimiento demográfico relativamente rápido, porque "diluye el adelanto logrado en el desarrollo que puede lograrse y se ha logrado" (*sic*). (Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos, *Tras una política de población, criterios procedentes de los países en vías de desarrollo*, Washington, 1974, p. 12.)

relación entre población y sociedad; que en esa relación es la población la que aporta elementos definitorios y, finalmente, que tal aportación ha impuesto varias restricciones al desarrollo global de la sociedad. Esto significa que la política de población encuentra sus raíces en los resultados de la investigación social en general y demográfica en particular,¹⁰ y que, en concordancia, los estudios sobre la dinámica de la población cumplen eficazmente con el cometido de revelar la manera en que ésta se encuentra relacionada con el desarrollo social global.

Ahí donde termina la investigación se inicia la formulación de la política de población. Según se afirma es a partir de las preocupaciones académicas que los políticos y los planificadores han llegado a interesarse por la vinculación entre la dinámica de la población y el desarrollo de la sociedad. El político y el planificador reconocen que no hay correspondencia funcional entre la población y la sociedad y proponen lograrla o recuperarla. La manera en que esto se puede efectuar aparece claramente en su mente: modificar la forma en que se manifiesta la dinámica de la población, y adecuarla a un desarrollo equilibrado y armónico de la sociedad. Así pues, al político y al planificador les une la doble convicción de que es necesario modificar la tendencia observada en la dinámica de la población, y la de que el instrumento ideal para ello es la política de población.

Los objetivos oficiales de la política de población se muestran así de una manera clara. Se tiene un objetivo inmediato, de índole demográfica, que consiste en actuar sobre la dinámica de una población para modificar su tendencia, así como un objetivo mediato, de carácter extrademográfico, que es contribuir a conseguir o a reinstaurar el supuesto equilibrio que debe existir entre la dinámica de la población y el desarrollo de la sociedad en su conjunto.¹¹ La naturaleza de este doble objetivo ubica a la política de población dentro de una estrategia de desarrollo integral, al tiempo que obliga a que sea vista como asunto que concierne a cada país en particular.¹²

10. "La política de población es la continuación y el resultado del estudio descriptivo y analítico de la población y forma parte de una disciplina científica establecida" (Milos Macura, "Síntesis de las ponencias presentadas", en *Actas de la Conferencia Regional Latinoamericana de Población*, vol. 2, 1970, p. 266).

11. Estos objetivos han sido percibidos en la literatura sobre el tema en distintas formas: "La política gubernamental [de población] puede afectar: a) el tamaño, el crecimiento y la distribución de la población, b) sus características económicas y sociales..." (M. Macura, *op. cit.*, p. 267); "En las condiciones actuales, la política de población debe conciliar tres objetivos generales: 1) contribuir a elevar el bienestar y los derechos humanos en el plano de la familia y del individuo; 2) influir en el crecimiento de la población, su distribución por edades y su distribución geográfica, para que concuerden lo más posible con el desarrollo acelerado y con una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo; 3) dar a conocer mejor las tendencias demográficas a los dirigentes políticos, los planificadores y el público en general, y lograr que se tengan debidamente en cuenta en todas las esferas de la política y de la planificación" (CEPAL, *Tendencias demográficas y opciones para políticas de población en América Latina*, mimeo., documento E/CN, 12/874, 1971, p. 62). Edwin D. Driver, por su parte, incluye dentro del orden de valores de una política de población la "libertad del individuo", la "elevación del nivel de vida", la "igualdad económica", la "mayor valoración de los hijos, la familia y el matrimonio", y el "orden social" (*Essays on Population Policies*, Lexington Books, Massachusetts, 1972, p. 11).

12. Tal es el sentido de las afirmaciones siguientes: "... se entiende que [las políticas de población] deben ser parte integral de las

En resumen, se puede decir que la política de población se presenta oficialmente como el resultado natural de preocupaciones académicas y políticas legítimas y, desde el punto de vista de su realización —a cargo del Estado—, como el instrumento creado para influir sobre la dinámica de una población y, de manera indirecta, sobre el desarrollo integral y orgánico de la sociedad.¹³

En homenaje a la objetividad, sin embargo, debe señalarse que, en esta concepción, la relación entre población y sociedad —que sirve como punto de partida a la política de población— es simplemente una proporción ideal entre cantidades: por un lado, la estructura de la población según grupos de edades; por otro, la base productiva y de servicios sociales existentes que correspondería a dichos grupos (en las primeras edades, la alimentación y el vestido; en las siguientes, la educación; luego la vivienda y el empleo; finalmente, cierto tipo de seguridad social). De aquí que sea fácil hablar de un crecimiento “acelerado” de la población, frente al “lento” crecimiento de los recursos, igual que lo hacía el reverendo Malthus hace ya bastantes años. Tal concepción no toma en cuenta el hecho de que la reproducción de las condiciones de existencia de una población humana es posible gracias a la realización permanente de distintas actividades sociales, entre las que siempre tuvo vital importancia la producción de medios de subsistencia. Es decir, que *en toda sociedad se produce para la población*, aunque en cada una de ellas esto tenga un carácter específico. Tampoco considera que la producción se lleva a cabo con la participación de la población y, especialmente, de los trabajadores directos que crean riqueza de la sociedad, es decir, *que la producción es una tarea social que realiza la población*. Dicha concepción de la política de población, en suma, desconoce que existe una relación que se manifiesta por medio de su actividad productiva; en otras palabras, que existe una relación determinada entre la población y la sociedad, de cuya actividad fundamental aquélla es sujeto y objeto. En consecuencia, la política de población capitalista no parte de

políticas globales de desarrollo, en las cuales podrán ser incorporados los elementos que a su vez se supone que están en la política de población” (Rubens Vaz de Costa, “Políticas de población en América Latina”, en *Actas de la Conferencia... op. cit.*, p. 262); “. . . las actividades públicas destinadas a influir en las variables demográficas no pueden aplazarse hasta la formulación de políticas de desarrollo capaces de servir de marco de ella, y. . . no tiene objeto definir una política de población en términos tan generales que la hagan coincidir con la política de desarrollo” (CEPAL, *op. cit.*, p. 62); “Entendemos, en primer lugar, que una política sólo puede darse como una decisión del sector público. Adicionalmente, que la existencia de una política supone una clara definición del sujeto al que va dirigida; el reconocimiento del curso que se desea sigan los acontecimientos (o la conducta) con el propósito de lograr el objetivo deseado; una línea de acción deliberada escogida por las autoridades responsables, una declaración de la intención (es decir, qué se pretende alcanzar, cómo y por qué) y una instrumentación de la intención” (Carmen Miró, “Política de población. ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?”, en *Actas de la Conferencia... op. cit.*, vol. 2, p. 278); “. . . las políticas de población se formulan a nivel nacional por pequeños grupos de personas, frecuentemente en los organismos de planificación y ministerios de salud, con poco o ningún debate a la participación pública” (Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos, *op. cit.*, p. 142).

13. Otras formas de definir a una política de población que coinciden en lo esencial con la aquí dada, pueden encontrarse en, por ejemplo, Richard Clinton y otros, *Political Science in Population Studies*, Lexington Books, Massachusetts, 1972, p. 27; Naciones Unidas, *The Determinante and Consequences of Population Trends*, vol. 1, 1973, pp. 631-635 y ss.

una situación objetiva sino de una versión simplista respecto a la posición de la población en el desarrollo histórico de la sociedad.

En segundo término, toda política de población debe conocer suficientemente (de acuerdo al grado de desarrollo del conocimiento) cuáles son los “factores determinantes” de la dinámica de población en cuestión, pues en la medida en que persistan las condiciones que configuran la dinámica, persistirán también los patrones de comportamiento demográfico que se desean modificar precisamente mediante la política de población. Al precisar de qué relación se trata, la investigación social debe tomar en cuenta la naturaleza específica de la población humana y la forma en que ésta se encuentra sujeta a relaciones sociales determinadas. Al analizar el momento y la forma en los que la población influye en el modo de ser de la sociedad, la investigación demográfica debe mostrar el estado de los componentes del cambio en la dinámica de la población (fecundidad, mortalidad y migración), y la manera en que éste se refleja en el tamaño, crecimiento, distribución espacial y estructura de la población en cuestión, así como exponer objetivamente los efectos que este comportamiento demográfico puede traer sobre el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Esto es precisamente lo que falta en la versión oficial de la política de población, dado que la investigación demográfica se ubica actualmente en una posición desde la cual no puede aspirar a obtener un conocimiento científico de su objeto de estudio —las poblaciones humanas—,¹⁴ y a que, independientemente de ello, quienes la han formulado no llegaron a plantearse la necesidad de contar con una base teórica de sustentación.¹⁵ Esto hace que, en primer término, tanto su necesidad como su posibilidad de existencia sean dudosas y que, en segundo, su realización deba considerarse sólo como un remedio pasajero de consecuencias imprevisibles.¹⁶

¿Por qué, entonces, si los planificadores del desarrollo y, sobre todo, los políticos, no pueden documentarse confiadamente en la investigación corriente que sobre la relación población-sociedad existe actualmente, se formula una política

14. En la obra *Crítica de los estudios de población y alternativas para su desarrollo*, he puesto de manifiesto cuáles serían las principales objeciones para considerar a la demografía como disciplina científica y, por ende, sus implicaciones sobre el conocimiento de su objeto de estudio (tesis de maestría, mimeo., El Colegio de México, México, 1974, 134 páginas).

15. Cuando hablo de base teórica no me refiero, por supuesto, a todas aquellas técnicas estadístico-matemáticas que comúnmente se utilizan en la elaboración de proyecciones de población en las que, en forma poco rigurosa, se llega a hablar de “hipótesis”. Hasta ahora tales proyecciones sólo han servido para justificar en forma irresponsable la formulación de algunas políticas de población en algunos países, principalmente en los que se encuentran en una situación de dependencia.

16. Tanto la información como la investigación demográfica no son tan sólidas como para que pudiera pensarse que constituyen la fuente y base de las políticas de población. Un estudio hace notar lo anterior de la siguiente manera: “Los demógrafos aún no están en condiciones de ofrecer a las autoridades públicas consejos incontrovertibles sobre las relaciones entre cambio demográfico y desarrollo, o sobre todas las consecuencias a largo plazo de las medidas que se puedan tomar” (CEPAL, *op. cit.*, p. 51). En cuanto a la información disponible, se afirma que es posible que “haya estimulado la ilusión de que se sabe más de lo que efectivamente se sabe, y puede haber ayudado a perpetuar la poca prioridad asignada a la recolección de información básica, que es laboriosa y cara” (*ibid.*, p. 74).

de población? Esta pregunta se responde, en lo general, aludiendo a los intereses históricos del capitalismo y a sus necesidades específicas de reproducción social.¹⁷ Para obtener una respuesta más precisa resulta imprescindible analizar cada situación concreta en particular, que es precisamente lo que intentamos hacer a continuación a propósito de la política mexicana de población.

LA POLITICA DE POBLACION EN MEXICO

Los objetivos generales

La política de población en México es, ante todo, un instrumento creado con el propósito de influir en la dinámica de la población mexicana, para modificar su tendencia observada, lo cual constituye su objetivo inmediato. Esta tendencia se encuentra definida, en primer lugar, por el relativo rápido crecimiento de la población y, en segundo, por el desplazamiento de numerosos grupos de población hacia unas cuantas ciudades industriales del país.¹⁸ De esta suerte, la política de población se plantea la tarea de modificar los dos aspectos fundamentales de la tendencia: la forma en que la población ha crecido y la forma en que se ha distribuido dentro del territorio nacional. Oficialmente, esto se expresa diciendo que la política de población sería el instrumento encargado de “estabilizar” un “desarrollo demográfico que está desestabilizado por producto de su gran dinámica”,¹⁹ y que la política de población intentaría “evitar concentraciones disfuncionales, poblar las zonas de escasa densidad, agrupar lo disperso para proveer capacidad humana a diversas regiones, multiplicar los polos de crecimiento de conformidad con los recursos naturales y los medios económicos”.²⁰ Tal sería la concepción oficial de los objetivos inmediatos.

Empero, la política de población en México tiene también un objetivo mediato: adecuar la relación entre la población y la sociedad de manera que las mayorías puedan alcanzar los beneficios del desarrollo económico y social. Se dice, en efecto, que esta política de población buscaría “estabilizar

racionalmente la población, a fin de que su dinámica no anule los éxitos que haya logrado la sociedad en su conjunto, ni minimice las actividades que el Estado realiza para proporcionar a la población una vida digna en lo material y en lo espiritual... crear mejores condiciones de vida... lograr mayor productividad y nivel de empleo... y distribuir más justamente el ingreso...; establecer el equilibrio entre el espacio físico y sus pobladores”.²¹

Los objetivos de una política de población concreta suponen que ésta responde a una necesidad cierta, relacionada a la manera en que la tendencia observada en la dinámica de la población incide sobre el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Oficialmente, en efecto, se tiene la opinión de que el crecimiento acelerado de la población se traduce en un rejuvenecimiento de sus integrantes, esto es, que la proporción de población joven aumenta considerablemente en relación con el resto de la población. Ello implica, por una parte, que se disminuya “la proporción de la población socioeconómicamente activa, al paso que aumenta, por la otra, el grado de dependencia sobre un número cada vez menor de mexicanos, en números relativos”, lo cual acarrearía algunas consecuencias negativas para el desarrollo económico y social del país, como la “limitación considerable de la capacidad de ahorro” de la población, entre otras.²² Simultáneamente, lo anterior significa que, de manera inevitable, la población en aumento haga todo tipo de presiones, ya que comenzará a demandar alimentación, educación, empleo, vivienda, y seguridad social. Se afirma que la población que demandará estos bienes y servicios será tal, que el Estado difícilmente estará en capacidad de satisfacerla. Por tal motivo, sobrevendrá un “desequilibrio”, esto es, una falta de correspondencia funcional, entre la planta productiva y de servicios sociales existentes —incapaz de ampliarse al mismo ritmo de crecimiento de la población y sus necesidades— y el crecimiento “acelerado” de la población. La concentración de la población en las ciudades, por otro lado, agravará presiones ya existentes y creará otras, todas ellas relacionadas con el modo de vivir propio de la vida urbana.

Ese es el contexto en el que quedaría ubicada la necesidad de la política mexicana de población. Debe interpretarse, en consecuencia, que tanto la disminución del ritmo de crecimiento de la población, como el deseo de evitar la concentración en las ciudades, son alentados por el Estado con el objeto de elevar el nivel de vida de las masas empobrecidas en un país que, como México, se encuentra “en el camino del desarrollo”. La política de población en México, entonces, se concibe como un instrumento que se propone cumplir con el doble propósito implicado en toda política de población: en primer término, influir en la dinámica de la población para modificar su tendencia observada —en este caso, su ritmo de crecimiento y su distribución espacial actuales— y, en segundo, elevar el nivel de vida de la población por medio de ésta y otras medidas postuladas en diversos terrenos de la vida social.

El verdadero objetivo

Tanto los objetivos como la necesidad de formular esta política de población se han expresado en términos estricta-

17. Véase Germán Correa, “Estrategias de desarrollo, poder y población: notas tentativas para el análisis de sus relaciones” (*Seminario sobre estructura política y políticas de población*, mimeo., Santiago de Chile, mayo de 1974).

18. Considerando la magnitud, estructura y distribución espacial de la población mexicana en 1950, se observa que el crecimiento medio anual de la población (que en el decenio de los cuarenta había sido de 2.7%) pasa a 3.1% en 1950-1960 y a 3.5% al final del período 1960-1970 (El Colegio de México, *Dinámica de la población de México*, México, 1970, p. 5). Por otra parte, tomando solamente a las tres ciudades principales tenemos que, de acuerdo con los datos disponibles, poco más de 670 000 personas se habían desplazado durante 1950-1960 hacia la zona metropolitana de la ciudad de México, 160 000 hacia Guadalajara y 115 000 hacia Monterrey (*ibid.*, pp. 111-113). El volumen de migración respectivo en el período 1960-1970 fue el siguiente: 1 331 000 hacia el área metropolitana del Distrito Federal y la zona este del estado de México; 270 000 hacia el área metropolitana de Guadalajara, y 245 000 hacia Monterrey (Gustavo Cabrera, “Población, migración y fuerza de trabajo”, en Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población e Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, *Mercados regionales de trabajo*. Proyecto: *Desarrollo regional y urbano de México*, INET, México, 1976, p. 258).

19. Palabras dichas por el entonces Secretario de Gobernación en su comparecencia ante la Cámara de Diputados (Fundación para Estudios de la Población —FEP—, *La revolución demográfica*, México, 1973, p. 46).

20. *Ibid.*, p. 24.

21. Véase “Iniciativa de Ley General de Población...”, FEP, *op. cit.*, pp. 117 y 119 y, en la comparecencia, la p. 48.

22. FEP, *op. cit.*, p. 116.

mente formales, como corresponde a un asunto oficial a cargo de un Estado nacional. Sin embargo, para descubrir su verdadera identidad, es decir, para saber en realidad de qué política de población se trata, es necesario recurrir nuevamente a la objetividad y preguntarnos por la forma en que la ejecución de sus pretensiones afecta a la población, ya no en la letra muerta de las leyes, sino en la dinámica misma de la población a la que precisamente va dirigida.

Modificar alguno de los aspectos de la dinámica de una población, como el ritmo de crecimiento y la distribución espacial, significa modificar la situación de los elementos componentes de dicha dinámica, es decir, la mortalidad, la fecundidad y la migración, así como, en consecuencia, la relación que existe entre ellos. Esto, a su vez, significa modificar la manera en que ocurren los nacimientos, las defunciones y los desplazamientos de población; en otras palabras, alterar de algún modo sus correspondientes frecuencias e intensidades.

Para el caso de la mortalidad, la política de población actúa sin ser reconocida como tal, puesto que forma parte de los programas de salud pública y de seguridad social estatales. Además, la reducción de los índices de mortalidad es comúnmente un objetivo en sí mismo y no, como se anuncia en la política de población, un medio para lograr un fin. Por último, no se puede hablar, desde el punto de vista moral y social —puesto que se trata de disminuir el ritmo de crecimiento de la población—, de aumentar la tasa de mortalidad. Por estas razones generales, la política de población en México no se refiere al componente mortalidad.

En cuanto al componente migración sabemos que, en términos generales, los desplazamientos de grupos considerables se realizan dentro del siguiente marco: 1) son las condiciones de producción las que determinan que un grupo particular de población sea “excedente”; 2) esta sobrepoblación es la que “corre el riesgo” de emigrar hacia otros lugares en los cuales las condiciones de producción parecen ser más favorables; 3) de este grupo, sólo unos migran hacia nuevos lugares donde asentarse. En este caso modificar la forma en que se ha venido distribuyendo la población implica, si se trata de ir al fondo de la cuestión, modificar las condiciones de producción del lugar de origen de los migrantes o, si solamente se trata de aliviar en algo la situación, equivale a mantener tales condiciones, pero orientando los desplazamientos de manera que se evite la gran concentración hasta ahora observada. Lo primero nos muestra que el objetivo inmediato de la política de población, en lo que respecta a su distribución espacial, trascendería su objetivo mediato (elevar el nivel de vida, etc.), pues implicaría transformar de modo radical las relaciones de producción en el campo. Lo segundo, por su parte, nos muestra precisamente el objetivo de la política de población respecto al componente migración: redistribuir “racionalmente” a la población, orientando los desplazamientos que hasta ahora se han realizado en forma espontánea.

De lo anterior se desprende que toda modificación a la tendencia observada se refiere a la modificación de la frecuencia con que ocurren los nacimientos. La política mexicana de población, pues, queda plenamente identificada como un conjunto de medidas concretas que actúan directa o

indirectamente sobre la fecundidad de la población, con lo cual los objetivos elevados y supremos que se encuentran en su enunciado se transforma automáticamente en algo que puede decirse con tres palabras: control de nacimientos.

Esta orientación de la política de población implica, inicialmente, que el objetivo mediato de su enunciado quede subordinado al objetivo inmediato real, puesto que no hay una relación directa entre el control de los nacimientos y la elevación del bienestar social. Implica, además, que en la práctica tal política no modifica a la fecundidad en forma integral sino casi exclusivamente a una de sus etapas fundamentales: la frecuencia de embarazos. Esto lleva a admitir que la política de población en México, compleja y artificial en sus principios y objetivos, queda reducida ahora a medidas concretas de divulgación y convencimiento en el uso de anticonceptivos.

Los orígenes

Las anteriores no son las únicas ni las principales implicaciones. Se dice, lo hemos visto ya, que la política de población tiene su origen en las preocupaciones de los políticos por ayudar a aliviar en algo la desigualdad social existente, lo que se aviene perfectamente con la concepción oficial de toda política de población formulada en un país capitalista.²³ Ligado directamente con esto, llega a afirmarse que la investigación demográfica representa genuinamente el antecedente de la política de población.²⁴

No obstante, el hecho de que en realidad la política de población en México sea sólo una medida de control natal, niega que su origen haya sido el resultado de una preocupación legítima de los grupos gobernantes, auspiciada a partir de los informes de sus intelectuales orgánicos. Por el contrario, muestra que tal origen se encuentra indisolublemente ligado al control de los nacimientos, que no por coincidencia está íntimamente relacionado con la política exterior de Estados Unidos. Aparece, pues, el elemento “externo” de la política mexicana de población.

El asunto de la población cobró importancia para Estados Unidos cuando sus gobernantes tomaron plena conciencia del fracaso de los planes de desarrollo que se habían formulado en los años cincuenta. Ello queda demostrado por el hecho de que, en las crisis anteriores del capitalismo, ocurridas desde fines del siglo XIX y hasta 1930, la forma de crecimiento y distribución de la población nunca fueron puestas en un

23. Para algunos especialistas el hecho de que existan grandes diferencias en los logros obtenidos por el desarrollo económico y social, “hacen pensar no sólo en la existencia de posibles deficiencias en la orientación del desarrollo del país sino, además, en la posibilidad de que la velocidad del crecimiento de la población haya empezado a presionar en los últimos años sobre la capacidad de promoción de desarrollo social y se está traduciendo en la agudización de los desequilibrios preexistentes” (El Colegio de México, *op. cit.*, p. 227). Para otro autor el problema de la desigualdad en el bienestar alcanzado “estriba en preguntar qué tasa de expansión del producto nacional es probable y qué tasa de aumento de la población es conveniente para acelerar el mejoramiento del nivel de vida por habitante y mejorar la distribución del ingreso y la riqueza” (Víctor L. Urquidí, “Hacia una política de población en México”, en *Plural*, núm. 12, México).

24. FEP, *op. cit.*, p. 78.

primer plano, a pesar de que los países en desarrollo se encontraban ya dominados por el imperialismo. Dicho brevemente, la tendencia de la población se volvió "conflictiva" para el Estado capitalista cuando ya el desarrollo mismo del sistema la había expresado como tal. Ideológicamente el atraso de los países capitalistas dependientes fue presentado por Estados Unidos como una consecuencia más o menos directa del rápido crecimiento de la población y de la concentración de ésta en grandes núcleos urbanos. La política de población, entonces, se plantea como un ingrediente importante en el conjunto de medidas que se propone para sacar a dichos países de las profundidades del subdesarrollo.

Sin embargo, el verdadero motivo de la preocupación por el crecimiento de la población puede percibirse en las siguientes palabras: "La población mundial actual de 3 800 millones de habitantes va a llegar probablemente a 6 500 millones para el año 2000, de los cuales 5 000 se encontrarán en los países en vía de desarrollo. La proporción de la población total en los países del Tercer Mundo va aumentando gradualmente dado que la rapidez de aumento de estos países es mucho mayor que en los países ya desarrollados".²⁵ Como puede verse, se trata simplemente de un asunto de mantener privilegios en algunos países. Si, como se sabe, Estados Unidos consume de 50 a 60 por ciento de todos los recursos renovables de la Tierra, mientras que su población es apenas 6% de la mundial, la idea del crecimiento de la población en los países de los que obtiene la mayor parte de sus materias primas, debe aparecer como una amenaza a su propia supervivencia. Y no necesariamente porque tal crecimiento de la población pueda llevar a estos países a una situación prerrevolucionaria, sino porque ello implicaría una mayor presión a los grupos gobernantes nacionales (aliados naturales del imperialismo) para mejorar la asignación de los recursos, la distribución de la riqueza, etcétera.

Lo anterior llevó a Estados Unidos a presionar constantemente a los gobiernos de los países bajo su dominio para que adoptaran una política de población como medio eficaz de control de los nacimientos. Tal acción la llevarían a cabo los ahora muy difundidos programas de planificación familiar, en los cuales se ha dejado constancia de que, siendo inicialmente un asunto a cargo del Estado, la política de población pasó a ser un asunto cotidiano de médicos, quienes, tal vez debido al tratamiento directo con mujeres y niños (madres e hijos) de condición humilde, han llegado a ver en el control natal un remedio necesario y eficaz para aliviar la miseria.²⁶ Estados Unidos llegaría al extremo de exigir que se establecieran programas de planificación familiar como requisito de ayuda al desarrollo de los países dependientes.²⁷ Los lazos de dependencia que unen a México con Estados Unidos favorecieron

25. Víctor L. Urquidí, en *Diálogos sobre población*, op. cit., p. 30.

26. Respecto a esta actitud de los médicos véase Angel Fucaraccio, "La mortalidad, el control natal y las condiciones de vida en los países subdesarrollados" (mimeo.), 1974, pp. 4 y 5. También Norman St. John-Stevan, "Historia y status legal del control de la natalidad", en *El control de la natalidad*, Paidós, Buenos Aires, 1968, p. 37.

27. McNamara declaró, por ejemplo, que "los países en vía de desarrollo que reconocen los peligros de un rápido crecimiento de la población y tratan de realizar alguna acción al respecto, podrían tener más éxito que otros en la procura de los escasos fondos de desarrollo" (W. Barclay y otros, *Imperialismo y control de la población*, Ed. Periferia, Buenos Aires, p. 105).

que llegara a postularse que una política de población "controlista" era una necesidad.²⁸

Estados Unidos presionó económica y financieramente a los países dependientes para que adoptaran una política de población controlista, al mismo tiempo que "sugería" esa misma medida en toda clase de reuniones internacionales, y se aseguraba de que le hicieran caso. Esto es, promovió programas de planificación familiar en aquellos países que, a su juicio, requerían de su "ayuda" en materia tan delicada. México, desde luego, no se salvó de esta intromisión. La historia de la planificación familiar en México comienza, pues, precisamente cuando los deseos controlistas de Estados Unidos convierten en campo de experimentación y práctica a los países capitalistas dependientes.

La creación de la Asociación Pro Salud Maternal, en 1959, cuyo objetivo era "determinar, a través de la investigación y los servicios de contraceptivos, la receptividad de los mexicanos a la planificación familiar";²⁹ el levantamiento de encuestas en las cuales los resultados se conocen de antemano (las mujeres desean reducir el tamaño de la familia); la creación de centros de investigación en biología de la reproducción, entre otras cosas, demuestran claramente cuál fue el origen de la política de población en México.

Tenemos así que los programas de planificación familiar existían en México más de diez años antes que la política oficial de población; entonces, como ahora, había una sola consigna: reducir al mínimo los posibles nacimientos. No en balde se afirma en un documento de carácter oficial que, respecto al control de la natalidad, "en América Central y la América Latina sólo Costa Rica, Colombia y México tienen dichas políticas".³⁰ No es difícil deducir, entonces, que la política de población en México no sólo es resultado de la evolución de los programas de planificación familiar sino, sobre todo, que en la actualidad continúan siendo la posible

28. Acerca de las presiones ejercidas para que México acepte una política de población controlista, véase *Análisis Político*, vol. 3, núm. 16, México, 1974, p. 5.

29. Thomas G. Sanders, "México 1974. Demographic Patterns and Population Policy", en *The American Universities Field Staff*, vol. VII, núm. 1, julio de 1974, p. 9. Si se determinó o no tal receptividad, puede encontrarse en los numerosos artículos que una doctora norteamericana publicó, en los años sesenta, acerca de la eficacia de distintos métodos anticonceptivos, todos ellos ensayados con mujeres mexicanas que acudían a las clínicas de esa institución. Tomemos solamente un ejemplo para cada año: Edris Rice-Wray y otros, "Long-Term Administration of Norethindrone in Fertility Control", en *The Journal of the American Medical Association*, vol. 180, mayo de 1962, pp. 355-358; Edris Rice-Wray y otros, "Comparison of the Long-Term Endometrial Effects of Synthetic Progestins used in Fertility Control", en *American Journal of Obstetrics and Gynecology*, vol. 87, núm. 4, 1963, pp. 429-433; Edris Rice-Wray, "The Provoked Abortion; A Major Public Health Problem", en *American Journal of Public Health*, vol. 54, núm. 2, 1964; Edris Rice-Wray y otros, "La aceptabilidad de los progestágenos orales en el control de la fertilidad", en *Metabolism*, parte 2, vol. 14, núm. 3, 1965; Edris Rice-Wray y Susana A. de Ferrer, "El cloasma relacionado con progestágenos", en *Semana Médica de México*, vol. L, núm. 647, 1966; Edris Rice-Wray y otros, "Control de la fertilidad y régimen secuencial", en *Revista de la Facultad de Medicina*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. IX, núm. 1, 1967; Edris Rice-Wray y otros, "Reproducción después del uso de anticonceptivos orales", en *Simpósio Esteroides Sexuales*, 1968; Edris Rice-Wray y Joseph W. Goldzieher, "Efectos colaterales asociados con esteroides anticonceptivos", en *XVII Reunión Nacional de Ginecología y Obstetricia*, 1970.

30. Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos, op. cit., p. 130 (subrayado mío).

realización práctica de aquélla.³¹ Además, si tales programas de planificación familiar fueron promovidos principalmente por instituciones privadas extranjeras (léase estadounidenses), la política de población en México quedó determinada por las presiones imperialistas merced a las cuales el gobierno en turno llegó a adoptar una postura definida (que, en este caso, consiste en ser controlista) frente al asunto de la población.³²

El Estado mexicano no reconoce el papel que desempeñó la presión externa en la formulación de la actual política de población. Para el Gobierno, México está viviendo un momento en el que, por algún motivo, hay que reencauzar el desarrollo "con un sentido más profundamente revolucionario, más solidario, más independiente, y apoyándolo con una política demográfica" que tenga por misión "la revalorización del hombre como ser humano y como parte de un grupo para obtener justa y equitativamente los frutos de ese desarrollo, los frutos de la cultura y del bienestar social".³³ Al margen de esta afirmación la pregunta pertinente no debe referirse a si México hizo caso a las presiones estadounidenses en materia de política demográfica, sino qué tan rápido lo hizo y en qué circunstancias. Esto nos lleva, por último, a intentar el examen —desde un punto de vista estrictamente indicativo— de la coyuntura política en que esta medida surge y se desarrolla.

Manifestaciones de su naturaleza

El primer momento importante en la vida de la actual política mexicana de población está en la coyuntura política de la sucesión presidencial de 1970. Hasta antes de ese momento tal política había consistido, por omisión, en dejar que el crecimiento de la población continuara de acuerdo con su tendencia natural, así como en dejar que la distribución espacial de la población continuara en forma espontánea dentro del territorio nacional. En 1962, por ejemplo, el delegado mexicano expresaba en una reunión internacional lo siguiente: "El partido revolucionario que gobierna México tiene que reconocer que la revolución es un éxito. Planificar la población sería una señal de derrotismo y equivaldría a reconocer que la distribución de las tierras y la política general de bienestar social ya no serán, dentro de poco tiempo, la solución adecuada al problema de la 'injusticia social'".³⁴

Tal actitud cambió radicalmente en los primeros años de gobierno del presidente Echeverría. ¿A qué obedeció el

31. "A medida que los servicios y programas privados [de planificación familiar] fueron demostrando que tenían aceptación y que cumplían una necesidad no ofrecida por los gobiernos o autoridades gubernamentales, éstas fueron, poco a poco, y con grandes temores... entrando a participar con la bandera de que el Estado debía ejercer control en una actividad que debía ser mirada con sumo cuidado por las implicancias médicas, sociales, económicas y morales que podría tener" (citado en CEPAL, *op. cit.*, p. 59).

32. "La influencia de organismos e instituciones externas (extranjeras), especialmente en las cuestiones relacionadas con la fecundidad, pesan considerablemente y se producen de dos formas: por medio de fondos facilitados por los programas tendientes a limitar la fecundidad y a través de capacitación en el exterior de los miembros del grupo de planificación..." (Academia Nacional... *op. cit.*, p. 142). En cuanto a la "ayuda" exterior, la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos dice lo siguiente: "Muchos participantes deploraron una tendencia dominante de las instituciones donantes a ofrecer asistencia para la limitación de la fecundidad, mientras que parecían retenir la asistencia simultáneamente para los programas de salud" (CEPAL, *op. cit.*, p. 148).

33. FEP, *op. cit.*, p. 98.

34. Cita tomada de Armand Mattelart, *¿Adónde va el control de la natalidad?*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1967, p. 28.

cambio? Un especialista estadounidense lo explica de la siguiente manera: "El principal factor [para que Echeverría cambiara de actitud] parece haber sido la consistencia y el vigor con los cuales sus asesores enfatizaron los problemas nacionales de población".³⁵ Para otro autor de la misma nacionalidad el viraje de Echeverría correspondería simplemente a una iniciativa del Estado, asumida dentro de su propia concepción de árbitro de los diferentes intereses sociales existentes.³⁶ A este tipo de "explicaciones" se puede llegar si no se toma en cuenta la serie de hechos que se inician con la sucesión presidencial de 1970 y que nos permite aproximar una respuesta a la pregunta formulada.

Dicha sucesión presidencial acontece en una situación de deterioro de la legitimidad del Estado dentro de la sociedad mexicana. Entre los antecedentes del deterioro figura la catastrófica situación de la economía nacional, resultado de la crisis capitalista mundial y de la forma en que México se inserta en dicho sistema. La característica general de la sucesión presidencial sería, pues, la presencia de la crisis capitalista y sus secuelas sobre los distintos órdenes sociales.³⁷

La crisis por la que atraviesa el país lleva al Estado mexicano a plantearse, como un asunto de sobrevivencia, la reorientación del desarrollo económico, social y político, dejando atrás las viejas opciones. El Estado mexicano tiene ante sí la tarea de promover una estrategia de desarrollo capitalista con base en un nuevo modelo de acumulación de capital, para lo cual debe tomar distinto tipo de medidas.

Ahora bien, en un país capitalista dependiente, como México, el ascenso del capital monopolista —rasgo general de la crisis— había implicado una debilidad relativa del Estado para ejercer el control del desarrollo económico y social, razón por

35. Thomas G. Sanders, *op. cit.*, p. 3.

36. Frederick G. Turner, "Responsible Parenthood, the Politics of Mexico's New Population Policies", en *Foreign Affairs Studies*, núm. 13, octubre de 1974, p. 43.

37. Estas apreciaciones se basan en las siguientes obras: José Blanco, "Desarrollo económico y Estado. A propósito de un episodio del proceso político mexicano", en *Cuestiones Sociales*, núm. 1, abril-junio de 1975, pp. 40-56; Juan Felipe Leal, *El Estado mexicano: 1915-1973 (una interpretación histórica)*, Serie Estudios, Centro de Estudios Latinoamericanos, 1975; Carlos Pereyra, "México: los límites del reformismo", en *Cuadernos Políticos*, núm. 1, México, julio-septiembre de 1974, pp. 52-65; Francisco Soto-Angli, "Apuntes para el estudio del proceso de acumulación capitalista en México", en *Cuestiones Sociales*, *op. cit.*, pp. 57-93; Octavio Ianni, "América Latina: ¿crisis de la hegemonía norteamericana?", en *Cuadernos Políticos*, *op. cit.*; Rolando Cordera, "Los límites del reformismo; la crisis del capitalismo en México", en *Cuadernos Políticos*, núm. 2; Julio Labastida Martín del Campo, "Nacionalismo reformista en México", en *Cuadernos Políticos*, núm. 3; Olga Pellicer, "Tercermundismo del capitalismo mexicano; ideología y realidad", *ibid.*; Roberto Castañeda, "Los límites del capitalismo en México. Las finanzas del régimen", en *Cuadernos Políticos*, núm. 8; Víctor Flores Olea, "Notas sobre política mexicana", en *Nueva Política*, vol. 1, núm. 2, México, abril-junio de 1976; Rodolfo Stavenhagen, "Reflexiones sobre el proceso político actual", *ibid.*; José Luis Reyna, "Estado y autoritarismo", *ibid.*; Adolfo Gilly, "La revolución de la madrugada", *ibid.*; Mario Huacuja R. y José Woldenberg, *Estado y lucha política en el México actual*, Ediciones El Caballito, México, 1976; Alonso Aguilar, "La fase actual del capitalismo en México", en *Estrategia*, núm. 2, México, marzo-abril de 1975; Erwin Rodríguez, "Las proyecciones mexicanas de la crisis general del capitalismo (elementos para su estudio)", en *Estudios Políticos*, vol. VII, núm. 8, pp. 5-9; Javier Rosas y Olivia Dupont, "1976, hacia una aparente rectificación del régimen", *ibid.*; Ricardo Fenner y María de los Angeles Sánchez N., "La crisis de las relaciones de producción capitalista y su repercusión en América Latina", *ibid.*

la cual reorientar el desarrollo significó, para el nuevo régimen, redefinir las relaciones entre el Estado y las clases. Hacía tiempo el bloqueo dominante no veía con buenos ojos la intervención cada vez mayor del Estado en la economía, aunque ello no implicara la pérdida o el menoscabo de su hegemonía política. Era un momento adecuado para romper la "unidad" o el "pacto" existente entre la burocracia política y las distintas fracciones de la clase dominante. Es claro que en esta situación —planteada en la instancia de la negociación— el Estado no atentaría contra el capital monopolista, ya que en gran medida la fuerza que éste adquirió en los últimos años había sido propiciada por la política económica aplicada por el primero. El único temor del capital monopolista en la mayor intervención del Estado en la economía radicaba en la eventual disminución de su tasa de ganancia.

Ahora bien, en cuanto a este tipo de redefinición, el Estado intentaría llevar a la mesa de negociaciones la fuerza de las masas que decía representar y a las que intentó aglutinar mediante la fórmula ideológica "Alianza Popular". Como afirma un autor, en esta clase de negociaciones "es necesario contar con el apoyo popular. La fuerza del Estado depende, en parte, de ese tipo de apoyo"; mientras que, al mismo tiempo, para negociar con los sectores populares "es necesario contar con recursos que, en su mayor parte, se producen en el sector privado de la economía".³⁸ Dicho de otro modo, para obtener el apoyo de las masas el Estado debía redefinir sus relaciones con ellas. Para ello debió crear ciertas expectativas a obreros (posibilidad de la democratización sindical) y campesinos (reparto de tierras) en las que iba de por medio la intención de crear una corriente de opinión favorable al nuevo proyecto de desarrollo nacional.

Por otra parte, la reorientación del desarrollo implicó que los representantes de distintas fracciones de la clase dominante incrustados en la burocracia definieran su posición. A este respecto, y puesto que el crecimiento económico dependía del auxilio del capital extranjero, establecido bajo relaciones de dependencia, tanto la adopción de una postura anti-imperialista como la de redefinición de la dependencia ahondaron las diferencias internas de la burocracia política.

Frente a las nuevas relaciones con el capital extranjero, principalmente el estadounidense, un grupo prefirió continuar con el tipo de relación hasta entonces vigente, mientras otro pretendió ser más independiente de Estados Unidos, intentando abrir otros mercados a los productos mexicanos.

La política mexicana de población quedó inserta, desde luego, en el contexto político esbozado anteriormente. Por tanto, fue afectada por las acciones que el Estado tuvo que llevar a cabo para realizar su proyecto de desarrollo. La política de población tuvo el mismo sentido que la estrategia de desarrollo propuesta por el gobierno de Echeverría y que, en suma, consistió en una industrialización sostenida y creciente, apoyada por el capital y las inversiones extranjeras.

Si la política general implicaba una especie de "revisión" de procedimientos, la política de población fue el resultado de la revisión particular del criterio oficial acerca del asunto de la población; hasta antes de Echeverría, como se ha

dicho, la postura era muy diferente de la que se expone en los artículos de la actual Ley General de Población.

La política de población es una medida tendiente a fortalecer el desarrollo. Si bien es necesaria al desarrollo objetivo del capitalismo, su carácter subjetivo obliga a considerarla desde esta perspectiva. En este sentido debe señalarse, en primer término, que si bien el Gobierno mexicano se compromete reiteradamente —de palabra— a luchar porque las relaciones con otros países no impliquen la intervención de éstos en la conducción de los asuntos que competen exclusivamente al Estado mexicano —lo que era congruente con la política exterior puesta de moda por Luis Echeverría—, en los hechos la cosa es diferente. La política de población controlista es precisamente la misma que ha proclamado desde siempre Estados Unidos para los países dependientes. De esta suerte, para el Gobierno mexicano la política de población no obedece a presiones de algún país extranjero sino que, al ser semejante con la que propone Estados Unidos, se trata simplemente de una feliz coincidencia. En resumen, aunque en teoría se es anti-imperialista, en la práctica se está de acuerdo con los principales instrumentos de penetración y dominación del imperialismo.

En segundo lugar, frente al ascenso del capital monopolista y la relativa debilidad del Estado, la política de población en México puede verse como un instrumento por medio del cual el Estado se manifiesta autónomamente ya que se trata de algo que no puede imputarse a la iniciativa privada (nacional o extranjera), aunque ésta haya participado indirectamente en su formulación y su realización.

Por último, la política de población en México sirvió a intereses políticos coyunturales de un grupo que, en la época de la sucesión presidencial, disputaba el poder por todos los medios posibles. Tan cierto es esto que, al no quedar nominado el Secretario de Gobernación (cabeza visible de este grupo) como candidato a la Presidencia de la República, el crecimiento de la población perdió, como por encanto, su importancia reciente. Con posterioridad volvió a ocupar un primer plano, ya en la campaña electoral del actual Presidente (López Portillo), el asunto de la distribución espacial de la población (Ley de Asentamientos Humanos, por ejemplo).

CONCLUSION

La política de población en México es algo que debe pensarse seriamente, desde una perspectiva diferente a la adoptada por el Gobierno. Una política más acorde con la realidad debe comenzar a formularse dentro de las necesidades y posibilidades de transformación del sistema capitalista en socialista. Su planteamiento debe partir de las organizaciones de masas, que luchan por realizar la transformación de la sociedad. Como afirmaba Engels, "aunque Malthus tuviera razón, habría que acometer esta transformación sin demora, ya que solamente ella, y la cultura de las masas que traerá consigo, hará posible esa limitación moral del instinto de procreación que el propio Malthus considera como el más fácil y eficaz medio de contrarrestar la superpoblación".³⁹ □

39. Federico Engels, "Esbozo de crítica de la Economía Política", en *Anales Franco-Alemanes*, Barcelona, Ed. Martínez Roca, 1970, p. 143.