Hacia una acción internacional para frenar el incremento de la población

3

Las familias extensas son expresión de solidaridad y afecto.

CONAPO (1999). Imagen del spot "Generaciones",
con motivo del 11 de julio, Día Mundial de la Población, México.

Hacia una acción internacional para frenar el incremento de la población

1. Presiones y convencimientos

Aparte del interés por el reconocimiento del derecho a la planeación familiar como derecho humano fundamental, había otros intereses que, desde luego, consideraban otro tipo de medidas. Según Ursúa, la comprobación del elevado incremento poblacional, que en la década de los años sesenta motivara inquietudes tanto científicas como políticas, dio pie a numerosos estudios tratando de probar los efectos negativos que tendría ese crecimiento para el bienestar de las familias, el desarrollo de los países y la paz mundial. La única forma de superar esa situación, se decía en los más altos círculos de poder e influencia mundiales, era realizar programas masivos destinados a hacer que la población de los países en desarrollo controlara su natalidad, voluntariamente -—si esto era posible— pero sin desdeñar el uso de las presiones, los estímulos e incluso la coerción, si esto llegaba ser necesario.

> *Impulsados por la visión apocalíptica del futuro que les mostraban los expertos, los gobiernos de algunas naciones del mundo y agencias privadas con cuantiosos recursos financieros organizaron o llevaron a cabo directamente programas de control natal y campañas de propaganda destinadas a convencer a la población de los países en desarrollo de las ventajas de una familia pequeña y de la necesidad de adoptar las técnicas más modernas para limitar el número de hijos.*[58]

Habiéndose llegado a un consenso internacional en el sentido de que la libre decisión de los progenitores acerca del número y espaciamiento de sus hijos constituía un derecho humano fundamental, según la declaración de Teherán en 1968, más tarde se acentuó la acción de algunos intereses, que ejercían su influencia para inducir a una reducción en las tasas de natalidad. Así lo acredita el proyecto original del Plan Mundial de Acción en Población que se presentaría en Bucarest en 1974, según el cual se pretendía que se adoptaran objetivos cuantitativos, o sea, metas en el crecimiento de la población, pretensión que resultó frustrada en particular por la acción de los países del llamado “tercer mundo”, que le hicieron al proyecto original importantes modificaciones.

---

[58] Ursúa, Raúl. *El desarrollo y población en América Latina*. México: Siglo XXI, 1979, p. 7.

De la misma manera que los países en vías de desarrollo hicieron puntualizaciones sobre la libertad de procrear, preservándola de toda coacción, también señalaron que era facultad soberana de cada país establecer su propia política demográfica, sin injerencia foránea, ya que las presiones pasaban de lo sutil a lo abierto.

2. Actitud del Banco Mundial frente al problema demográfico. 1968

Entre los organismos vinculados al sistema de las Naciones Unidas, se encuentra el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, mejor conocido como Banco Mundial. Fue establecido el 27 de diciembre de 1945, fecha en que los representantes de 28 países signaron el convenio constitutivo redactado en la Conferencia de Bretton Woods, en julio de 1944.

Este banco, notoriamente, orientó su política crediticia en relación con el problema demográfico de los países clientes, presionando sutilmente hacia la disminución de la población. Robert McNamara, al asumir la presidencia del Banco Mundial, planteó el 30 de septiembre de 1968, en su primer discurso, la conveniencia de que el organismo a su cargo interviniera para apoyar programas sobre el control demográfico, considerando al aumento excesivo de la población como un obstáculo determinante para el desarrollo. Propuso para tal efecto un plan de tres puntos:

1. Informar a las naciones en desarrollo hasta qué punto el rápido aumento de la población obstaculizaba su desarrollo potencial y cómo, en consecuencia, la utilización óptima de los escasos fondos mundiales para el desarrollo exigía que se diera mayor atención a ese problema.

2. Buscar oportunidades para financiar las instalaciones solicitadas por los países miembros, a fin de adelantar los programas de *family planning*.

3. Participar en programas de investigación para determinar los métodos más efectivos para la *family planning*, así como en los programas de control demográfico.

A lo anterior, debe agregarse que uno de los voceros del banco, David Fulton, un mes más tarde, señalaba que toda solicitud de crédito implicaba un estudio del país solicitante, en el que se analizaban, entre otras cosas, su balanza de pagos, el promedio de inflación, capacidad de crédito y situación demográfica. Agregando que, si el país examina, no tenía un serio problema demográfico y no contaba con programas de planificación familiar, el Banco podría desechar o retener la solicitud de crédito.[59]

La presión económica neomalthusiana se hizo evidente, como también puede constatarse en el Informe de la Comisión Pearson sobre Desarrollo Internacional, a la cual el Banco Mundial, en octubre de 1967, había encargado un estudio sobre los esfuerzos para el desarrollo y sus obstáculos.[60]

Dicho informe fue presentado en octubre de 1969, bajo el título "Socios en el Desarrollo"; en él se indicaba que ningún otro fenómeno arrojaba una sombra

[59] Diario *Novedades*. México: 26 de octubre de 1968.
[60] Cfr. *Internacional Plan*, ed. *Parenthood News*, núm. 190, Londres, diciembre de 1969.

más obscura sobre las perspectivas para el desarrollo Internacional, que el impresionante aumento de la población. Consiguientemente, se efectuó un llamado para disminuir el incremento demográfico considerado como la "causa principal de la amplia discrepancia entre los índices de las mejoras económicas entre los países ricos y las naciones pobres".

La Comisión señaló seis dificultades directas que estimó creadas por el rápido aumento de la población:

1. Los gastos para la educación, la salud, la vivienda, el suministro de agua, etc., aumentan en forma vertiginosa y crean así severos problemas para el presupuesto nacional.

2. Se pone en peligro la calidad de la próxima generación, sobre la cual descansan en forma crucial las perspectivas para el desarrollo. Existe una correlación inversa muy marcada entre la salud infantil y el tamaño de la familia. El rápido incremento de la población infantil también atrasa el mejoramiento educacional.

3. Se dedican considerables recursos para mantener una gran población dependiente, recursos que de otra manera podrían emplearse para elevar los estándares de vida e incrementar la formación de capital.

4. Los requerimientos para ayuda son mayores cuando la población aumenta en forma acelerada y la posibilidad de una independencia financiera futura es más reducida que en los casos de una fertilidad en disminución.

5. La distribución de los ingresos es desigual y el aumento demográfico tiende a hacerla aún más desigual al elevar los valores y arrendamientos de la tierra al mismo tiempo de bajar los salarios. Dado que, por lo general, la posesión de bienes también está distribuida en forma igualmente desigual, el grueso de la población perderá su oportunidad de participar en cualquier mejoría que pudiera producirse.

6. Surgen serios problemas urbanos, en parte debido al incremento natural, en parte debido a la migración de personas de las zonas rurales a las ciudades. Las poblaciones urbanas tienden a doblar dentro de los quince a dieciocho años. La vivienda ya presenta problemas casi insolubles en numerosos países en desarrollo.

La Comisión señaló una estrategia para el desarrollo en diez puntos:

1. Crear una estructura para el comercio internacional libre y equitativo.

2. Promover corrientes mutuamente beneficiosas de inversión privada.

3. Establecer una asociación mejor, un propósito más claro y una mayor coherencia en la ayuda para el desarrollo.

4. Aumentar el volumen de la ayuda.

5. Solucionar el problema de las crecientes deudas.

6. Hacer más efectiva la administración de la ayuda.

7. Redirigir la asistencia técnica.

8. Disminución de la población.

9. Revitalizar la ayuda para la educación y la investigación.

10. Reforzar el sistema de ayuda multilateral.

En el número ocho se expresó lo siguiente:

- Creemos que el derecho al conocimiento y a los medios para la planeación de la familia debe ser accesible a todos y que ningún niño debe nacer sin ser deseado.

- El rápido incremento demográfico no solo afecta a los padres y sus familias, sino que al mismo tiempo retarda el progreso económico y social en muchos países en desarrollo.

- Los países que no han reconocido aún la magnitud de sus problemas demográficos deberán tomar conocimiento del impacto sobre sus esfuerzos de desarrollo y tomar la acción debida.

- Aquellos que ya han lanzado ambiciosas políticas para disminuir sus índices demográficos deberán obtener el más enérgico apoyo.

- Quienes prestan la ayuda no pueden quedar indiferentes a que los problemas demográficos reciben o no la atención que requieren, por lo que las agencias bilaterales y las internacionales deberán ejercer su influencia para la realización de un adecuado análisis de estos problemas y sus consecuencias sobre los programas de desarrollo.

Se recomendó, en consecuencia, que los países en desarrollo identificaran su problema demográfico; así como que las organizaciones internacionales apoyaran el entrenamiento de especialistas en demografía y planificación familiar. Además, sugirieron que el Banco Mundial, en consulta con la OMS, lanzara de inmediato un programa internacional para la dirección, coordinación y financiamiento de las investigaciones sobre la reproducción humana y el control de la fertilidad.

El informe concluyó indicando que: "Si ha de adoptarse una política demográfica deliberada o no, es una decisión que debe enfrentar cada país individualmente.... pero resulta evidente que no podrá haber planeación social y económica seria a menos que se comprendan las ominosas consecuencias del crecimiento demográfico incontrolado, y se actúe consecuentemente".

3. Otras resoluciones de la ONU. 1969-1971

En el ámbito de la ONU, el impulso a la planeación familiar se diversificó entre sus entidades. Así, en 1969, durante el XXIV periodo de sesiones de la Asamblea General, aprobó la Resolución 2542 (XXIV), del 11 de diciembre, y se proclamó solemnemente la Declaración sobre el Progreso y Desarrollo Social, invitando a que se tomaran las medidas conducentes, tanto en el plano nacional como en el internacional, a efecto de que tal declaración pudiera utilizarse como base común para la política de desarrollo social.

Sobre el tema analizado, en la parte conducente de esa declaración, se consideró a la familia como a la unidad básica de la sociedad, a la vez que el medio na-

tural para el desenvolvimiento y bienestar de todos sus miembros, en particular los niños, y los jóvenes, por lo que debería ser ayudada y protegida para que pudiera asumir plenamente sus responsabilidades en la comunidad. Se consideró igualmente que los padres tienen el derecho exclusivo a determinar libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos.

En ocasión de celebrarse el XXV aniversario de la ONU, la Asamblea General proclamó el 24 de octubre de 1970, El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, mismo que se iniciaría el 1° de enero de 1971, y aprobó la estrategia internacional del desarrollo conforme a la Resolución 2626 (XXV).

En el preámbulo de la citada estrategia, se hizo referencia a la voluntad de lograr los objetivos fundamentales enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, a efecto de crear condiciones de estabilidad y bienestar, así como el aseguramiento de un mínimo nivel de vida compatible con la dignidad humana, mediante el progreso y el desarrollo socioeconómico. Además, se indicó en la sección referente al Desarrollo Humano, que los países en vías de desarrollo que estimaran su ritmo de incremento demográfico como obstaculizador de desarrollo, podrían adoptar las medidas apropiadas, de conformidad con su propio concepto de desarrollo; en tanto que los países desarrollados deberían prestar apoyo cuando les fuera solicitado, en materia de planeación familiar.[61]

[61] En 1972 aparece la obra *Los Límites del Crecimiento*, patrocinada por el Club de Roma. Se afirma que la humanidad no puede seguir creciendo, consumiendo y contaminando sin límite alguno, pues el riesgo de un colapso mundial es inminente. La obra sugiere la presencia de un Malthus con la tecnología de las computadoras. Proponen un estado de equilibrio global antes de que se llegue al límite crítico.

4. Cuatro eventos previos a la Tercera Conferencia Mundial de Población. 1973-1974.

El Consejo Económico y Social, en su resolución 1484 (XLVIII) del 3 de abril de 1970, aprobó la recomendación para que, bajo los auspicios de la ONU, se efectuara una Conferencia Mundial de Población en el año de 1974. Luego, en junio de 1972, el Consejo asignó a la Comisión de Población la función de órgano intergubernamental, preparatorio del evento; por lo que, hacia mayo de 1973, se consideró la recomendación de la Comisión para que se efectuaran, como preparativos sustantivos, cuatro simposios en los que grupos de expertos estudiarían, desde el punto de vista técnico, los problemas críticos en la esfera de la población. Igualmente, recomendó la formulación del proyecto de un Plan de Acción Mundial en Población. Los resultados luego habrían de considerarse en Bucarest.

Respecto a los simposios, el primero de ellos se abocó a la población y el desarrollo, mismo que se efectuó en El Cairo, Egipto, del 4 al 14 de junio de 1973. En este evento, desde luego afloró la idea de que, en la medida que tuvieran éxito las estrategias políticas de los países en desarrollo, en lo que toca a estándares más elevados de consumo y de bienestar social, era de esperarse que ello tuviera cierto efecto sobre las variables demográficas. Entre las principales conclusiones a que se llegó, pueden citarse las que se refieren al reconocimiento de la interrelación que existe entre las variables demográficas y las de carácter socioeconómico, a la necesidad de integrar la planeación demográfica en la planeación socioeconómica, y a la apreciación de que, el incremento demográfico no siempre obstaculiza el desarrollo, pero, cuando

éste es muy acelerado, entonces sí significa un serio problema para los países no desarrollados. Además, se consideró que al crecimiento económico acelerado también contribuiría un justo comercio internacional y la transferencia de tecnología. También se apuntó que la decisión voluntaria, basada en la información, sobre el número y espaciamiento de los hijos, constituye un derecho básico de la pareja y es parte del bienestar social.

El simposio sobre la población y la familia se realizó del 6 al 15 de agosto de 1973 en Honolulú. Aun cuando no se formuló un conjunto específico de propuestas, en algunos puntos sí hubo consenso general. Se convino en que se había dado poca atención al papel de la familia en el cambio demográfico, y que, la familia, como núcleo social, es a la vez unidad de adaptación y agente de cambio. Se consideró que las alteraciones en la estructura y función familiar, debido al impacto de la industrialización y la modernización, son precursoras de un cambio en el comportamiento reproductivo, de manera que las transformaciones operadas en la dinámica familiar, en particular la declinación de la fecundidad, están vinculadas al proceso de desarrollo socioeconómico.

Sobre las políticas demográficas, se advirtió que no deben ser coercitivas y que podrían tener consecuencias tanto cuantitativas como cualitativas; así, en la familia como en la dinámica demográfica, se busca mejorar la calidad de vida, incidiendo, por ello, en la alfabetización, en las condiciones de la salud, en la igualdad jurídica del varón y la mujer, así como en las medidas favorables para propiciar la libertad en la determinación del número y espaciamiento de hijos, pudiendo operar la legislación como agente catalizador del cambio.

Se reconoció la importancia del factor cultural, que a veces resulta un obstáculo en los intentos por inducir a un cambio de comportamiento reproductivo; y se apuntó que, muchas veces, los individuos en el ámbito familiar no perciben el impacto de su conducta reproductiva en el ámbito nacional, o sea, que la discrepancia en la percepción en los planos del micro y el macro análisis podría explicar la ineficacia de los programas tendentes a reducir la fecundidad; por ello, y para superar tal obstáculo, resultaba recomendable concientizar a las familias de que, a largo plazo, son sus propios intereses los que están en juego, si se tiene en cuenta el mejoramiento de la calidad de la vida.

Del 16 de septiembre al 5 de octubre de 1973, se efectuó en Estocolmo, Suecia, un simposio sobre población, recursos y medio ambiente; en éste se recomendó una política de conservación de energía. Respecto a la concentración de la población en las áreas metropolitanas y urbanas, se estimó que dicho fenómeno traería para la humanidad importantes cambios en el estilo de vida, además de que podrían aparecer muchas fricciones en las relaciones personales sociales; pero, por otra parte, el urbanismo, como forma de vida, abriría nuevas perspectivas y oportunidades tanto en la educación, como en las artes, la ciencia y la tecnología. También se especificó que en los países no desarrollados debería tenderse, no solo a construir ciudades a un costo menor, sino también a proporcionar mejores servicios, observándose que, según los sistemas existentes, aún está fuera del alcance de las clases vulnerables la adquisición de habitaciones a bajo precio. Se consideró también que la reforma agraria podría tener un impacto favorable en la fecundidad, en la medida en que favoreciera a los campesinos carentes de tierra.

Desde luego, fue importante la recomendación de que los gobiernos definieran nuevamente los objetivos del desarrollo, evitando el consumismo, procurando ampliar la gama de los servicios sociales y culturales, a efecto de obtener un resultado basado en la utilización menos intensa de los recursos, a la vez que un desarrollo menos perturbador del medio ambiente. Esto exigiría modificaciones en la estructura social, en particular en lo que se refiere a la reducción de las desigualdades, lo que también supondría cambios institucionales.

El simposio sobre la Población y los Derechos Humanos se efectuó en Ámsterdam, Holanda, del 21 al 29 de enero de 1974, con el propósito de buscar la opinión científica especializada en estos tópicos y estudiar la relación entre los derechos humanos y las tres principales variables demográficas: la fecundidad, la mortalidad y las migraciones.[62]

En el evento se consideró la soberanía de los Estados en el diseño de sus respectivas políticas de población, teniéndolas en cuenta en el contexto de las políticas de desarrollo. Se destacó que, atendiendo las recomendaciones hechas en diversos instrumentos internacionales que declaran y reconocen el respeto a la libertad y a la dignidad de la persona humana, se procurasen las condiciones de bienestar económico tendentes a darle efectividad a los derechos humanos. Se reiteró, además, que los padres tienen el derecho a determinar, de manera libre y responsable, el número y espaciamiento de hijos hijas, conforme a la Declaración de Teherán de 1968 y demás resoluciones en la materia. En el simposio se reconoció el derecho a procrear y se señaló la necesidad de definir su alcance, así como el derecho de no procrear, y se manifestó una clara oposición a la adopción de medidas coercitivas en las políticas demográficas.

En lo referente al tema del aborto, se examinaron diversos aspectos relacionados con los derechos humanos, como el derecho a la vida y el de la mujer, en lo concerniente a su integridad física y salud mental. Se sugirió que, tanto el Estado como la comunidad internacional, trataran de conciliar los derechos relacionados con este problema, y que se ideara un sistema de control adecuado para la protección de los derechos humanos. Se indicó que, toda recomendación respecto a la interrupción del embarazo, debía considerar las necesidades y los valores socioculturales de los pueblos y basarse en información médica apropiada, advirtiendo de las secuelas tanto para la madre como para el futuro de los hijos.

Dada la experiencia sobre lo que significa la condición social y jurídica de la mujer en los procesos demográficos, se reconoció la importancia de que se promoviera su igualdad respecto al varón, en lo referente a las oportunidades de educación, de trabajo y otras actividades sociales. Se reafirmó la importancia del derecho a disfrutar de la salud y de la alimentación adecuada, y se abordó el problema de los trabajadores migratorios, el de los refugiados políticos, y el referente al éxodo intelectual.

[62] Cfr. Conferencia mundial de población/Comisión Económica para América Latina y el Caribe— México: FCE, ONU, 1975.

5. Tercera Conferencia Mundial de Población. Bucarest, 1974

En este evento, el Secretario General de la ONU, Kurt Waldheim, designó, como Secretario de la Conferencia, al reconocido jurista mexicano que había sido director de la Facultad de Derecho de la UNAM, Secretario de Hacienda y de Relaciones Exteriores, el Dr. Antonio Carrillo Flores, quien hubo de recorrer el mundo para interesar a los participantes en el evento que habría de celebrarse en la capital de la República Popular de Rumania en agosto de 1974. Fue notorio el enfrentamiento ideológico que —en el contexto de la Guerra Fría—, se dio entre las apreciaciones diferentes que, sobre el problema de la población, tenían en el mundo socialista y en el mundo occidental. La Conferencia llegó a buen término, y es también de señalarse que, como Delegado de México, participó el Secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, quien hizo importantes contribuciones y participó a los concurrentes de nuestra avanzada legislación demográfica.

Este evento, fue particularmente importante por haber reunido en Rumania delegaciones que reflejaron a nivel global la conciencia demográfica. Inclusive, el año de 1974 fue declarado "Año Internacional de Población". En esta conferencia se discutió, de manera preponderante, la conveniencia de disminuir el ritmo en el crecimiento de la población, pero también se aludió a las medidas para impulsar el desarrollo.[63]

A diferencia de las dos primeras conferencias, celebradas en Roma y Belgrado en 1954 y 1965, en las que se abordaron los problemas demográficos desde un punto de vista exclusivamente técnico, la Conferencia en Bucarest tuvo un marcado tono político, dado que fue la primera de carácter intergubernamental en la que se analizaron las políticas de población y se discutió un plan de acción mundial. En la Conferencia de Belgrado ya se había discutido, entre otros, el tema familiar, mismo que fue uno de los centrales en la de Bucarest.

En esta conferencia se examinaron las perspectivas demográficas presentes y futuras, así como el conjunto de relaciones existentes entre la población y el desarrollo económico, los recursos, el medio ambiente, bienestar familiar y derechos humanos; habiéndose adoptado, entre otras resoluciones, la número XV, en la cual se reconoció, como en conferencias anteriores, el escaso conocimiento de los fenómenos demográficos en relación con la familia, y en su interrelación con la dinámica social y económica, por lo que se recomendó ahondar en el estudio.

Se aprobaron también, en lo que al tema específico de nuestro estudio se refiere, los números XVI y XVII, por cuya importancia y trascendencia transcribimos.

Resolución XVI
Políticas de Población
La Conferencia Mundial de Población

Considerando que las políticas de población deben adoptarse por cada país solo como uno de los conceptos que promuevan su desarrollo general, cuya finalidad es buscar el mayor bienestar y la superación en la calidad de la vida personal y colectiva de sus habitantes.

[63] ONU, Conferencia Mundial de Población. Decisiones tomadas en Bucarest, Naciones Unidas, N. Y., Centro de Información Económica y Social, 1974.

Considerando que las políticas de población, cuando ellas existan, deben ser coherentes con realidades universales, tales como el desarrollo socioeconómico, la igualdad de la mujer en aspectos jurídicos, políticos, sociales y culturales, el respeto a los derechos del padre y de los hijos, incluyendo los adoptivos, el fortalecimiento de los vínculos familiares, el derecho de los padres a transmitir la vida y a decidir consciente y responsablemente el número de hijos y el espaciamiento entre ellos, la divulgación adecuada de problemas de demografía, aspectos científico-sociales sobre población y familia, educación prematrimonial y planeación familiar, la investigación científica en esas mismas áreas, el pertinente cuidado de la salud, el incremento de los recursos morales y materiales y su distribución adecuada, cambios de sistemas en el orden económico entre los Estados, mayor justicia social, etcétera.

Teniendo en cuenta que, según la expresión pública de la gran mayoría de representantes de los Estados asistentes a la presente Conferencia, es derecho de cada nación el determinar su propia política de población en uso irrestricto de su soberanía.

Considerando que los aspectos normativos y aplicativos de la mencionada política demográfica han de adaptarse a las realidades sociales, culturales, políticas y económicas de cada país y aun de cada región, dentro de los límites nacionales, planeando las variables demográficas en forma conveniente.

Recomienda:

a) Establecer e impulsar programas de orientación, información y servicios para que los individuos y las parejas puedan determinar el número y espaciamiento de los hijos que deseen, a través de prestaciones educativas y de atención a la salud, tanto en el sector público como por medios no gubernamentales aprobados por los gobiernos nacionales, vigilando que se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del ser humano y preserven la dignidad de la familia. En estos programas no deben emplearse medidas coercitivas.

b) Influir en la dinámica de la población a través de sistemas educativos de salud pública, la capacitación profesional y técnica y de protección a la infancia, procurando obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan.

c) Que todas las políticas y programas de población dependan de las condiciones de cada país y competan a su soberanía con absoluto respeto a los derechos humanos y a las declaraciones de las Naciones Unidas al respecto.

d) Que se enfaticen las consideraciones del impacto de las políticas de población sobre la calidad de la vida humana, dejando a la soberanía de cada país el establecer o no sus metas cualitativas y cuantitativas y las prioridades entre ellas, en concordancia con los derechos humanos.

e) Que la soberanía nacional, la dignidad de las personas y los derechos humanos sean íntegramente respetados en todo programa que comprenda experimentación sobre métodos

referentes a la fertilidad. Tales métodos deben haber sido previamente aprobados por los gobiernos, tanto del país de origen, como del país en que sean utilizados.

Resolución XVII
La familia y el desarrollo

La Conferencia Mundial de Población

Considerando que la importancia de la familia y del papel de la mujer en toda sociedad exigen que se apoye toda propuesta o solución tendente al mejoramiento y a la afirmación del derecho y de las responsabilidades de la familia y de todos sus miembros como individuos, sin discriminación por razón de sexo, insistiendo en el cuidado y el bienestar de los niños.

Considerando que la limitación de la dimensión de la familia no puede eliminar por sí sola los problemas relacionados con la emancipación de la mujer y el bienestar de la familia.

Considerando que toda política de mejoramiento de las condiciones de la mujer y de la familia en general se basa esencialmente en un desarrollo económico, social y cultural, capaz de garantizar la educación y la salud de todos y de mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los más desfavorecidos.

Considerando que el desarrollo está directamente ligado a la transformación de las relaciones económicas internacionales y al establecimiento de un nuevo orden económico, condición esencial para resolver los problemas de población y de desarrollo.

Considerando que todo enfoque tendente a solucionar los problemas que plantea la pobreza de las masas, las enfermedades, la desnutrición y el hambre en el mundo empleando como único medio la reducción de la población es no solo injusto, por cuanto afecta gravemente a la dignidad humana, sino también ineficaz, pues la causa del problema demográfico no reside únicamente en el número de individuos, sino también en las estructuras económicas internacionales desiguales de hoy en día, que son agravadas por la existencia de relaciones de dependencia y de explotación.

1. *Considera que, para crear en el mundo entero una sociedad justa en la que las familias puedan realizarse plenamente, es necesario:*

   a) Rechazar todas las soluciones que no tengan en cuenta esas realidades y que fomenten una actitud que llevaría a consolidar las desigualdades en el mundo y a retardar el progreso en los países del tercer mundo y en el mundo entero.

   b) Reafirmar la necesidad de promover a escala mundial un nuevo orden económico, conforme a las decisiones finales adoptadas en el sexto periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que:

      I) Elimine las trabas y los obstáculos que se oponen al desarrollo en el contexto de las relaciones comerciales y financieras, o al desarrollo industrial del tercer mundo.

      II) Garantice el control y el justo aprovechamiento de sus recursos naturales para su

propio desarrollo, gracias en particular a la plena soberanía de esos países sobre sus recursos naturales.

III) Ponga fin al despilfarro y al consumo excesivo que practican ciertos países desarrollados, para conservar los recursos renovables y no renovables del mundo.

2. *Reafirma, asimismo, que cada país soberano podrá determinar sus propias prioridades, así como las soluciones apropiadas a sus problemas de desarrollo económico y social y de población.*

3. *Recomienda que se dé a la pareja y al individuo entera libertad para escoger de un modo responsable el número y el espaciamiento de sus hijos. Para ejercer ese derecho humano básico de poder escoger efectivamente, es necesario que los Estados respeten esas decisiones adoptando medidas apropiadas de asistencia y de información.*

4. *Afirma la necesidad de promover medidas y políticas encaminadas a mejorar y proteger la salud del hombre, de la mujer y del niño.*

5.1 Plan de Acción Mundial en Población. Bucarest, 1974

El proyecto del plan fue preparado por el Secretario General, contando con el asesoramiento de un comité de expertos y teniendo en cuenta las sugerencias gubernamentales y las de la Comisión de Población, así como la de diversos órganos de la ONU y de toda una serie de estudios técnicos. El proyecto del plan fue examinado con representantes gubernamentales en cinco reuniones regionales de consulta que tuvieron lugar, durante 1974, en San José de Costa Rica, del 15 al 19 de abril; en Bangkok, del 7 al 10 de mayo; en Addis Abeba, del 13 al 16 de mayo; en Damasco, del 21 al 23 de mayo, y en Ginebra, del 29 de mayo al 1° de junio.

Durante el desarrollo de la Conferencia el proyecto original fue objeto de importantes modificaciones que se debieron principalmente a las observaciones de los países en desarrollo. En la 16ª. sesión, la Conferencia examinó el informe del grupo de trabajo sobre el plan y tomó nota del mismo. Luego hicieron declaraciones los representantes de 21 delegaciones correspondientes a: La India, Canadá, Japón, China, los Estados Unidos de América, Argelia, La Santa Sede, Suecia, Checoslovaquia, Mauritania, Albania, Yugoslavia, México, Marruecos, Perú, Túnez, Francia, Pakistán, la República Árabe, Siria, Irlanda y el Reino Unido. De éstas, el Delegado de Checoslovaquia fue vocero de otros diez países del bloque socialista: Bulgaria, Cuba, Hungría, Mongolia, Polonia, la República Democrática Alemana, la República Socialista Soviética de Bielorrusia, la República Socialista Soviética de Ucrania, Rumania y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Con el objeto de poder apreciar las distintas corrientes de opinión, hemos dividido los comentarios más significativos de algunos delegados, en cuatro grupos, por orden alfabético, según el siguiente criterio:

a) Países en desarrollo que apoyaron el plan.

b) Países industrializados que apoyaron el plan.

c) Países industrializados que también lo apoyaron, pero que expresaron reservas.

d) Países socialistas que hicieron observaciones.

Además, consideramos pertinente tomar nota de la posición de la Santa Sede, cuyo punto de vista reviste particular importancia por la influencia que ejerce, en particular en Occidente, en el plano moral. Le corresponderá el inciso e).

a) El representante de la India señaló que, entre el proyecto del plan y la versión aprobada, había importantes diferencias; que se reconocía el carácter diverso tanto de los problemas demográficos como de las medidas necesarias para enfrentarlos, y que cabía acoger con satisfacción la importancia atribuida al desarrollo y al reconocimiento de las causas determinantes de la situación prevaleciente en el mundo en desarrollo.

El de Marruecos apoyó el plan y señaló que la limitación y el espaciamiento de los nacimientos eran complementarios de las medidas para el desarrollo social y económico.

El de México apuntó que el plan incorporaba los principios de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, propuesta por su país, y dijo que podría conducir a un orden mundial más equitativo, dentro de un marco de solidaridad.

El de Perú comentó que, aun cuando no todas las delegaciones estaban del todo satisfechas con el plan, éste contenía principios importantes, como los referentes a la salvaguarda de la soberanía nacional y de la dignidad humana, que era necesario fortalecer.

El de Yugoslavia dijo que el plan situaba las cuestiones de población en el contexto apropiado, subrayando los derechos humanos, la soberanía de los Estados y la necesidad de un nuevo orden económico mundial.

b) El representante de Canadá señaló que su delegación había aceptado el plan con ánimo conciliatorio, puesto que algunas de las modificaciones no significaban las preferencias de su país. Reconoció sin embargo, que otras modificaciones sí resultaban satisfactorias. Expresó su apoyo a la plena participación de la mujer en todos los procesos de la sociedad; a la confirmación del papel de las organizaciones no gubernamentales; al reconocimiento del problema de los recursos naturales y del medio ambiente en la formulación de las políticas de población; al interés por la calidad de la vida en el medio rural y en el urbano, y al respeto de los derechos humanos y de las culturas de las minorías.

El de Suecia, expresó su satisfacción por el plan, pero dijo que habría sido útil poder disponer de medios más concretos para medir los esfuerzos de los países. Consideró que la política de planeación de la familia no podía, ni debía, aislarse de los factores socioeconómicos. Reconoció la necesidad de que los recursos del mundo se utilizaran de manera más equitativa, y ponderó que en el plan se hubiera reconocido la interdependencia de las naciones.

El del Reino Unido, señaló que el plan ofrecía una base útil y potencialmente eficaz para la acción de los gobiernos, para las Naciones Unidas y para todos los que intervienen en los asuntos de población, y recalcó que era preciso que se formularan programas prácticos para la ejecución del plan.

c) El representante de Estados Unidos, aplaudió el plan como una realización de gran importancia, pero expresó las reservas de su delegación sobre las referencias al establecimiento de un nuevo orden económico internacional, aunque manifestó que su país haría lo que le correspondiera para proporcionar asistencia financiera, en especial a los países de bajos ingresos, procurando su progreso por medio del comercio internacional, de la inversión y de la transferencia de tecnología.

El de Francia, comentó que el plan reconocía el impacto de los factores educacionales y culturales en la población, así como la importancia de la investigación, y de la difusión de información. También expresó reservas sobre las referencias al establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

El de Japón, dijo que el plan era de gran importancia para el futuro de la humanidad, pero estimó que con las modificaciones hechas se le había restado la importancia que el proyecto tenía, en el sentido de que el rápido crecimiento de la población era uno de los principales obstáculos al desarrollo socioeconómico. Igualmente formuló reservas en relación a las referencias hechas sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

d) El representante de Albania comentó que en el plan debían haberse tenido en cuenta, con mayor amplitud, las condiciones particulares de cada país; que no se había hecho mención a las verdaderas causas que agudizan los problemas de población en los países en desarrollo, principalmente la política colonialista de las dos superpotencias; que de su control debían librarse las organizaciones encargadas de la ejecución del plan. Estimó que algunas de las soluciones propuestas no eran injustas ni ineficaces y que el estímulo a la emigración y a la reducción de la fecundidad era asunto particular de cada país.

El de China, señaló algunas deficiencias del plan, entre otras, que el texto no hacía referencia al desempleo, la pobreza y otros problemas demográficos de los países desarrollados, inclusive de las superpotencias. Estimó que, aunque se afirmara el principio de la soberanía nacional en las políticas demográficas, constituía una injerencia el intento de imponer objetivos en la reducción de la población. Criticó que, en varios artículos del plan, se mantuvieron opiniones pesimistas respecto a la llamada "explosión demográfica" y también el empleo de expresiones como "interdependencia", mismas que podrían ser malinterpretadas por las superpotencias, para acentuar la dependencia de los países en desarrollo.

El de Checoslovaquia, que representó a otros diez países socialistas, expresó que el Plan de Acción se basaba claramente en la percepción de la compleja situación demográfica mundial. Señaló que las tendencias demográficas variaban ampliamente porque eran causadas por

factores sociodemográficos. Observó que, si bien cada país era soberano para resolver sus problemas de población, era importante la cooperación internacional basada en el principio de la coexistencia pacífica; puntualizó que el verdadero desarrollo solo era posible con base en la independencia nacional, lo que suponía la eliminación del colonialismo, del neocolonialismo, del *apartheid* y todas las otras formas de discriminación. Además, señaló que los Estados socialistas apoyaban el llamado al establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

e) Por su parte, el representante de la Santa Sede estimó que las modificaciones hechas al plan lo habían mejorado sustancialmente, y que los programas demográficos fueron situados inequívocamente en el amplio contexto de la política de desarrollo. Apreció, sin embargo, que el plan, a pesar de esta nueva perspectiva, solo continuaba en la esfera de la política demográfica, en lugar de ser guía para una auténtica y más amplia política de población. Señaló la preocupación por la familia, por el respeto a la vida y por el uso indiscriminado de los medios preventivos de los nacimientos, mismas materias en que, dada la naturaleza de la Santa Sede, no se podía transigir por lo que, sin desconocer el valor de las enmiendas hechas al plan, no participaba totalmente en el consenso sobre el texto considerado.

La adopción de este plan significó la toma de una nueva conciencia demográfica mundial en la Conferencia de Bucarest de agosto de 1974. En dicho documento se expresó el reconocimiento de los diversos problemas que, para el mundo, implica el crecimiento acelerado de la población, los cuales deben ser resueltos interdisciplinariamente y con espíritu de solidaridad, por encima de las ideologías, para elevar en todas partes la calidad de la vida e impulsar el desarrollo socioeconómico, considerando su interrelación con los aspectos demográficos.

Desde luego, el plan no tiene carácter de obligatorio para los países pertenecientes a la ONU, pero sí constituye un importante documento orientador en la solución de los problemas demográficos, que considera la soberanía de cada país para diseñar su propia política de población, así como que la planeación familiar no sustituye a la acción socioeconómica en la solución de la problemática social, ya que solo es uno de los componentes de tal acción, y que, además, tiene en cuenta que la cooperación internacional es importante para el estudio de los problemas demográficos y para el impulso de la investigación científica, a la vez que para propiciar un clima de respeto a los derechos humanos.[64]

El documento consta de cuatro partes. La primera se refiere a los antecedentes del plan; la segunda a los principios y objetivos; la tercera a las recomendaciones para la acción, y la cuarta a las recomendaciones para la aplicación.

En la primera parte, entre otros temas de interés, en el número 1 se indica que el Plan de Acción debe considerarse como un elemento importante del sistema de estrategias internacionales y como un instrumento de la comunidad internacional para la promoción del desarrollo económico, la calidad de la vida, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

[64] *Plan de acción mundial sobre población*. México: CONAPO, 1974.

En la segunda parte, entre otros principios y objetivos, en el número 14 se citan:

- La finalidad principal del desarrollo social, económico y cultural, del que son integrantes los objetivos y políticas demográficas, es mejorar los niveles de vida y la calidad de la vida del pueblo.

- Se reconoce la interrelación existente entre población y desarrollo.

- Se precisa que "independientemente de la consecución de los objetivos económicos y sociales, el respeto por la vida humana es la base de todas las sociedades humanas".

- "Todas las parejas e individuos tienen el derecho humano fundamental de decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para ello; la responsabilidad de las parejas e individuos en el ejercicio de este derecho exige que tengan en cuenta las necesidades de sus hijos, vivos y futuros, y sus obligaciones hacia la humanidad".

- Se reconoce que la familia es la unidad básica de la sociedad y que debe ser protegida mediante leyes y políticas apropiadas.

- Se indica que la mujer tiene derecho a la plena integración en el proceso de desarrollo y a participar en un plano de igualdad en la vida educativa, social, económica, cultural y política; y se recomienda tomar las medidas apropiadas a efecto de que las responsabilidades familiares se compartan plenamente por la pareja.

- Se recomendó, en lo referente a la solución de los problemas de población, reconocer las diversas condiciones existentes en cada país y las que prevalecen en el interior de cada uno de ellos.

En la tercera parte, números 16 a 94, relativa a las recomendaciones para la acción, en el inciso sobre las metas y políticas demográficas se insinuó que con base en las proyecciones de las Naciones Unidas -variante baja-, para 1985 la tasa de crecimiento de la población de los países en desarrollo podría disminuir del 2.4% al 2% , en tanto que la de los países desarrollados sería de menos del 0.7% ; y a nivel mundial la tasa disminuiría del 2% al 1.7%.

En el tema referente a la procreación, la formación de la familia y la condición de la mujer, números 27 a 40, entre otras se hicieron las siguientes puntualizaciones:

El Plan reconoce las diversas políticas demográficas de los países y no recomienda ninguna norma mundial respecto al tamaño de la familia.

El Plan reconoce la necesidad de crear las condiciones socioeconómicas que permitan asegurar a todas las parejas el derecho a procrear como lo estimen conveniente.

Se recomienda, atendiendo a la proclamación de la Conferencia sobre Derechos Humanos y las resoluciones internacionales en la materia, que todos los países, independientemente de sus objetivos demográficos generales:

- *Respeten y aseguren el derecho de las personas a decidir de una manera libre, informada y responsable, el número y espaciamiento de sus hijos.*

- *Promuevan una educación adecuada sobre la paternidad responsable y pongan a disposición de las personas que lo deseen, el asesoramiento y medios para ejercerla.*

- *Se aseguren de que la planeación familiar no solo tenga el objetivo de prevenir los nacimientos no deseados, sino que incluya también la eliminación de la esterilidad involuntaria y de la subfecundidad, a efecto de que se pueda procrear el número deseado de hijos y que se facilite la adopción.*

- *Se asegure que los métodos de la planeación familiar se basen en conocimientos científicos válidos y probados; que se incluya la descripción completa de los riesgos que puede implicar el uso o no empleo de los métodos anticonceptivos.*

- *Reconozcan a la familia como la unidad básica de la sociedad, tomen las medidas apropiadas para su protección mediante una legislación y política familiar adecuada.*

- *Aseguren la plena participación de las mujeres en la vida educativa, social, económica y política de sus países, en condiciones de igualdad con los hombres. Por lo que se recomienda auspiciar la instauración de una legislación apropiada.*

- *La igualdad del hombre y la mujer en la familia y en la sociedad mejora la calidad general de la vida. Este principio de igualdad debe ser plenamente realizado en la planeación de la familia en la que ambos cónyuges deben tener en consideración el bienestar de otros miembros de la familia.*

- *El mejoramiento de la condición de la mujer en la familia y en la sociedad puede contribuir, cuando se desee, a una mejor dimensión de la familia, y que la mujer tenga la posibilidad de planear los nacimientos mejora su situación individual.*

La cuarta parte, relativa a las recomendaciones para la acción, comprende los números 95 a 108, y en ella se alude al papel de los gobiernos nacionales, al de la cooperación internacional, así como al monitoreo, examen y evaluación.

Entre otras consideraciones se formularon las siguientes:

- Que el éxito del Plan Mundial dependería del apoyo que le dieran los gobiernos nacionales.

- Que era asunto de cada gobierno la responsabilidad de trazar una política para hacer frente a sus problemas de población y de desarrollo económico y social.

- Que las políticas nacionales deberían formularse y ser ejecutadas no solo sin violar las normas universalmente reconocidas sobre derechos humanos, sino, antes bien, fomentando su debida protección.

El relator general presentó un proyecto de informe de la Conferencia, en la 17ª sesión, mismo que fue considerado en esta y en la 18ª. del 30 de agosto de 1974, fecha en que se aprobó el informe.

Posteriormente, la Asamblea General de la ONU, durante su 29 periodo de sesiones, emitió la Resolución 3 344 correspondiente a la 2 323ª Sesión Plenaria del 17 de diciembre de 1974, tomó nota con satisfacción del informe de la Conferencia Mundial de Población; expresó su reconocimiento al Gobierno Rumano por su cooperación a la realización del evento y felicitó al Secretario General de la ONU y al Secretario General de la Conferencia por el éxito obtenido.

Asimismo, entre otros temas, destacó que en la aplicación del Plan Mundial de Población debía considerarse el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, e instó a los gobiernos a que considerasen las recomendaciones para la adopción de las medidas y aplicación de las políticas y programas demográficos, que estimaran apropiados.

5.2 Aportaciones de México en Bucarest

Debemos destacar que, cuando México asistió a Bucarest, en lo fundamental ya se había adelantado a los planteamientos del Plan Mundial de Acción en Población, inclusive, algunos de los principios de la legislación demográfica mexicana formaron dicho plan aprobado en agosto de 1974.

Estos cinco principios son medulares:

> *Primero. Se declaró en el proemio del Plan que: "La Conferencia, teniendo debidamente en cuenta las aspiraciones humanas a una mejor calidad de la vida y a un rápido desarrollo socioeconómico, y teniendo en consideración la interrelación de las situaciones demográficas y el desarrollo económico...".*

Esta interrelación ya se había considerado en nuestra Ley General de Población al preceptuarse en el artículo 50, que el Consejo Nacional de Población tendría a su cargo la planeación demográfica del país "con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que planteen los fenómenos demográficos".

> *Segundo. En la tercera parte del Plan, relativa a las recomendaciones para la acción, en lo concerniente a la procreación, formación de la familia y condición de la mujer, punto 32, inciso e, se consideró el siguiente objetivo: "La promoción de la justicia social, la movilidad social y el desarrollo social, en particular mediante una amplia participación de la población en el desarrollo y una distribución equitativa del ingreso, de la tierra y de los servicios y comodidades sociales".*

Estas ideas ya se encontraban plasmadas en el artículo 1° de nuestra citada ley. En efecto, se prescribía que: "Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".

> *Tercero. Se recomienda también en esta parte del Plan, que los servicios de planeación de la familia operen de conformidad con la Proclamación de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales sobre la materia, número 29, inciso e. La recomendación se hacía con obvia referencia al respeto de la dignidad humana.*

Esto ya se había declarado en el artículo 3°, fracción II de nuestra Ley General de Población, al prescribirse que los programas de planeación familiar "se lleven con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias".

Cuarto. En ese mismo número e inciso, se encuentra el sentido profundo de la planeación familiar, por cuanto se recomienda el aseguramiento de que los servicios en la materia "tengan por objeto no solo la prevención de los nacimientos no deseados, sino también la eliminación de la esterilidad involuntaria y la subfecundidad, a fin de permitir a todas las parejas tener el número deseado de hijos [...]"

En cuanto a que la planeación familiar no se refiere únicamente a prevenir la concepción, esto ya se había definido en el documento gubernamental de 1972: "El Estado Mexicano es respetuoso de tal derecho de autodeterminación familiar, pero a la vez no puede ignorar, ni ser indiferente a los requerimientos de las propias familias que necesitan ayuda y orientación, no solo para limitar la concepción o para estimularla [...]" y de manera contundente, se declaró que el gobierno no podía obligar a los progenitores a "tener muchos hijos, pocos o ninguno".

Quinto. En la Resolución XVI, a efecto de garantizar la libertad de procrear, se recomendó que "los programas de orientación, educación y servicios para que los individuos y las parejas puedan determinar el número y espaciamiento de los hijos que deseen [...], se lleven con absoluto respeto a los derechos fundamentales del ser humano y preserven la dignidad de la familia. En estos programas no deben emplearse medidas coercitivas".

Al respecto, tenemos la ya citada prescripción del artículo 3°, fracción II de la Ley General de Población, para que los programas de planeación familiar se realicen "con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias". Ello excluía intrínsecamente cualquier tipo de apremio o de coacción abierta o encubierta. Además, esto se explicitaría en el Reglamento de la Ley General de Población de 1976, en el artículo 19, al señalar que: "no se identificará a la planeación familiar con el control natal o cualquier otro sistema que implique medidas apremiantes o coactivas".

Las políticas de población en México

4

¡La alegría de vivir!

Other Images México (2009).'Hermanos', foto núm. 76_2581664, Banco de imagen, México.

Las políticas de población en México

1. La tradicional política poblacionista hasta 1970

Considerar la problemática demográfica del México actual obliga a tener en cuenta algunos hechos del pasado, en función de los cuales se explican los diversos criterios establecidos en materia poblacional. Los valores tutelados en las disposiciones normativas se entienden según la circunstancia de cada época.

En 1803, concluyendo la época colonial, Humboldt, en su *Ensayo Político sobre la Nueva España*, estimó que la población del país sumaba casi seis millones de habitantes. Era en realidad muy poca gente y se agrupaba principalmente en las metrópolis de importancia. La inmensidad del territorio y sus vastos recursos naturales, desde antaño, sugerían el aumento de la población para trabajar el país y defenderlo. Ya los criollos manifestaban su preocupación por la escasez de habitantes y advertían la necesidad de proteger el norte.

La falta de población recomendaba, además de su incremento natural, la inmigración para colonizar. Era un recurso tradicional, sin embargo, la inmigración indiscriminada tuvo funestas consecuencias, pues indudablemente que la autorización dada a los anglosajones para establecerse en Texas influyó en la segregación de estos territorios. Entre otros factores, ciertamente la falta de población en los territorios septentrionales facilitó la anexión de éstos a Estados Unidos. "El designio expansionista era obvio, y así lo advirtió el Conde de Aranda mucho antes. Nuestra independencia tuvo lugar cuando este designio ya estaba en marcha".[65]

Como se sabe, a mediados del siglo XIX el expansionismo norteamericano dirigió a nuestro país una prepotente acción militar, que significó para México la pérdida de Texas, Nuevo México y Alta California, o sea 2'205 639 km^2, algo más de la mitad del territorio nacional. Por otra parte, la ambición expansionista forzó la venta de otra parte importante del territorio, ubicado al sur de California, denominado La Mesilla.

El escenario demográfico de México, en lo sucesivo, se circunscribió a los actuales límites geográficos del río Bravo, en el septentrión, al Suchiate, en el sur, la tierra del Quetzal, con una extensión de 1 958.201 km^2.

---

[65] Carrillo Flores, Antonio. *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*. México: Ed. Porrúa, 1981, p. 224.

Durante el Porfiriato (1877-1910), según Daniel Cosío Villegas, se establecieron las bases económicas del México moderno, entendiéndose por "moderno" lo que está entre lo antiguo y lo contemporáneo. Porfirio Díaz modernizó el país comunicándolo, organizando la banca, otorgando créditos e impulsando la industrialización. El país se vinculó con la dinámica del desarrollo de las economías capitalistas, aunque no hubo una equitativa distribución en los beneficios del progreso. También se auspició la migración europea, pero no solo con el propósito de aumentar la población, sino con el fin de que los inmigrantes contribuyeran con sus conocimientos, artes y oficios al desarrollo del país, aunque en realidad esta migración no fue numéricamente importante.

Durante esa misma época, se promulgaron los códigos sanitarios de 1891, 1894 y 1902, en los cuales se advierten disposiciones prohibitivas al expendio de medicamentos nocivos o que se pudieran utilizar con algún fin criminal, dentro de los que pueden considerarse los abortivos, prohibición que, desde luego, contribuyó de manera indirecta al incremento de la población.

Transcurrido el periodo revolucionario, los regímenes subsecuentes no estructuraron propiamente una política de población, si bien había complacencia por el incremento natural después del millón de vidas que costó el movimiento armado. Sería hasta 1930, con la Ley de Inmigración, cuando explícitamente se empezaría a definir una política demográfica acorde a las circunstancias de ese tiempo. Sin embargo, no debe pasar inadvertido el hecho de que, durante la gestión administrativa de Felipe Carrillo Puerto como gobernador de Yucatán (1918-1923), quien fuera fundador y dirigente del Partido Socialista del Sureste, favoreció el desarrollo de las actividades en materia de planeación familiar, efectuadas por parte de la doctora Margaret Sanger, teniendo en cuenta que incidía en la salud y en la emancipación de los trabajadores y aun enfrentando a las opiniones reaccionarias.

Da testimonio de esta acción precursora, el folleto destinado a informar sobre la regulación de la natalidad denominado *La Brújula del Hogar* (1922) que trataba de los "medios seguros y científicos para evitar la concepción", escrito por la doctora Sanger. En la parte introductoria decía: "Creo que la información que voy a dar es suficiente y, si la sigue fielmente, cualquier mujer podrá evitar el embarazo, o dejar que ocurra si así lo desea". En su opinión, dadas las circunstancias, las mujeres trabajadoras deberían procrear dos hijos como máximo para desarrollar su familia decentemente, y puntualizaba: "La mujer debe hacer uso de su derecho de negarse a poblar la Tierra de esclavos y a llenar el mercado de niños explotados".[66]

Las actividades en materia de planeación se apoyaban en una red de clínicas con servicios de planeación familiar dentro del campo de la medicina preventiva, vinculadas a una clínica central en Mérida, la capital, lo cual se ha estimado que constituyó el primer servicio oficial de planeación familiar en el mundo, en la época reciente, hecho que también es indicador de que las diversas entidades federativas tienen sus peculiares problemas sociodemográficos.

Por otra parte, se entenderá mejor la relación entre las políticas demográficas y las normas jurídicas si se tiene en cuenta que hay políticas de población

[66] Sanger, Margaret. La regulación de la natalidad o la brújula del hogar: medios seguros y científicos para evitar la concepción", 1922.

explícitas e implícitas. Corresponden a las primeras, aquellas en las que se ha hecho una definición expresa, acorde a la cual está el marco legal para influir en la estructura de la población, afectando alguna de las variables demográficas fundamentales: natalidad, mortalidad y migración. En las políticas implícitas no hay declaración de objetivo, pero las medidas legales y administrativas inciden en la estructura de la población, configurándola en cierta forma.

En nuestro país, la acción gubernamental para influir en la variable relativa a la migración, fue precisamente la Ley de Migración de 1930, que expidió el presidente Pascual Ortiz Rubio. El ordenamiento, desde luego, estaba en concordancia con el artículo 11 de la Constitución federal, que prescribe:

> *Todo hombre tiene derecho a entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte o salvo conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.*

En la citada ley, se establecía como autoridad en la materia a la Secretaría de Gobernación y se creó el Consejo Consultivo de Migración, con el carácter de Consejo Técnico del ramo, intersecretarial, presidido por el Secretario de Gobernación, al que se le atribuyeron las facultades de estudiar y dictaminar las medidas que deberían adoptarse para repatriar a los nacionales (por aquella época el país del norte afrontaba la depresión de 1929), así como las relativas al fomento de la inmigración y a la distribución apropiada de estos contingentes en el territorio nacional, y las referentes al análisis de las causas de la emigración, para evitarla o restringirla; si bien, la orientación de ordenamiento tendía a favorecer el aumento de la población.

Posteriormente, se mejoró el diseño de una política demográfica, con la Ley General de Población de 1936, promulgada por el presidente Lázaro Cárdenas. En este ordenamiento, también se consideró como autoridad competente a la Secretaría de Gobernación, cuyo titular presidiría el Consejo Consultivo de Población, intersecretarial.

En el artículo 1°, fracción primera de esta ley, se indicaba que el aumento de la población era uno de los problemas demográficos fundamentales a considerar; precisándose en el artículo 4°, que el aumento de la población debería procurarse por el crecimiento natural, por la repatriación y por la inmigración. Respecto al incremento natural, en el artículo 5° se dispuso que para tal efecto se tomarían las medidas apropiadas para fomentar la nupcialidad, para aumentar la natalidad y para proteger legalmente a la infancia, así como también, para la mejora de la alimentación, para sanear las habitaciones, los centros de trabajo, los lugares poblados, y la elevación del tipo medio de subsistencia. Fue de particular importancia el artículo 25, en el que se preceptuaba que se procuraría ayudar económicamente a las familias nacionales más prolíficas, y los padres y madres que lo solicitasen gozarían de preferencia para la obtención de trabajo.

En el aspecto migratorio, se enfatizó (artículo 28) en fomentar "la corriente migratoria interior hacia los lugares convenientes, tendiendo a limitar o restringir la que se dirige hacia los centros densamente poblados o de recursos insuficientes". Asimismo, se favorecía la repatriación de los nacionales, la que, según el artículo 36, debía llevarse a cabo "sistemáticamente hasta lograr su más completa reintegración al país". Además, se consideraban algunas facilidades para que pudieran arraigarse (artículo 35) los extranjeros que contrajeran matrimonio con mujeres mexicanas de nacimiento. Aunque había cierta consideración hacia el inmigrante, no podía establecerse que existía excesiva liberalidad.

Por su parte, el presidente Manuel Ávila Camacho, frente a la nueva generación, delineaba una política de justicia social y de estímulo a la explotación de los recursos naturales. Así, en su discurso del 10 de diciembre de 1940, al asumir la presidencia, declaró:

> *Si antes los privilegios atrincherados en un poder político que controlaba la estructura económica de la Nación, convertían todo esfuerzo de prosperidad del pueblo en injusto enriquecimiento de minorías sobre la pobreza general, hoy después de asegurada en la Ley una justa distribución de la riqueza producida, sería inexcusable no convertir en fuerza y grandeza económica, los abundantes recursos de México y las oportunidades abiertas.*

En esa misma ocasión, comprometió su voluntad política para crear la legislación de seguridad social, misma que cristalizó en realidad en 1943.

> *El Seguro Social, cuyo sistema comprende como uno de los más importantes, el llamado Riesgo de Maternidad, tomará bajo su amparo este volumen importante de natalidad de la población asalariada brindándole atenciones médicas a las parturientas, pensiones en dinero, cuando ellas sean trabajadoras y alimentos adecuados, o su equivalente en dinero para recién nacido, durante determinado periodo crítico de su vida. Es de advertirse la influencia que en el aumento de la natalidad tendrá el establecimiento de un sistema que hará que los asalariados no vean como una amenaza económica el nacimiento de sus propios hijos, y resulta indudable que él funcionamiento del seguro de maternidad repercutirá benéficamente para el aumento de la densidad de población en el país.*

El presidente Miguel Alemán promulgó, en 1947, otra Ley General de Población. Como en los ordenamientos anteriores, se encomendó el manejo de estas cuestiones a la Secretaría de Gobernación, cuyo titular fungiría como presidente del Consejo Consultivo de Población Intersecretarial, para promover las medidas necesarias.

Entre otros de los problemas demográficos que debían atenderse, se consideraba en el artículo 2°, el aumento de la población, su distribución en el territorio nacional y la asimilación de extranjeros a nuestro medio. Según el artículo 40, el aumento de la población deberá procurarse por el crecimiento natural y la inmigración.

Para estimular el incremento natural, en el artículo 5° se consideraba el fomento de los matrimonios; el aumento de la natalidad; la disminución de la mortalidad; la protección de la infancia; la higiene habitacional y de los centros de trabajo, así como de las poblaciones; además de elevar el tipo medio de subsistencia. Acerca de la

inmigración, se planteaba estimular la repatriación y el otorgamiento de facilidades para que se establecieran en el país colectividades de extranjeros convenientes al desarrollo nacional. También se consideró la posibilidad de restringir la emigración de mexicanos, cuando lo exigiera el interés público (artículos 6°, 7° y 8°).

En las administraciones posteriores, la dinámica demográfica ofrecía con sus problemas un reto a superar; así, el presidente Adolfo Ruíz Cortines en su primer informe, del 1° de septiembre de 1953, declaraba que, hondamente preocupado su gobierno por diversos problemas relacionados con el aumento de la población, entre ellos, el de la emigración de nacionales hacia el país del norte, debido, en parte, a «nuestro extraordinario crecimiento demográfico acentuado en la década 1940-1950, en que se registró un aumento de seis millones, o sea el 30% del 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 absorban la población excedente en varias entidades federativas».

El presidente López Mateos, en el marco de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, según la cual la Secretaría de la Presidencia estaba facultada para intervenir en lo concerniente a la planeación económica y social del país, operando tal dependencia como órgano de coordinación y vigilancia, expidió el acuerdo del 10 de marzo de 1962, Constituyente de la Comisión Intersecretarial para la Formulación de los Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social del País, a corto y largo plazo; entre sus considerandos expresaba:

> *Que es indispensable que, con base en esta disposición, se proceda de inmediato a elaborar planes nacionales de desarrollo integral a corto y largo plazo, cuya ejecución permita que los esfuerzos públicos y privados se canalicen en la medida y dirección deseables, para que el ritmo del progreso económico y social supere satisfactoriamente al incremento demográfico y que el ingreso nacional se distribuya en forma equitativa.*

Por otra parte, en la citada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado figuró el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, denominación de esta dependencia que, desde luego saluda la migración interior y estaba acorde con el artículo 27 constitucional, por cuanto desde 1917 consideraba la creación de nuevos centros de población agrícola las tierras y aguas que les fueran indispensables. Se pretendía la movilización interior del campesinado en interés de una adecuada correlación entre los recursos humanos y el campo, en función del desarrollo.

Sin embargo, es precisamente al inicio de la década de los años sesenta cuando el asunto de la población comienza a contemplarse desde otra perspectiva, aunque todavía no problemática. Es muy revelador el hecho de que en la obra: *México: cincuenta años de revolución*, editada en 1961, en que se hace un balance de los logros alcanzados en diversos aspectos de la Administración Pública, se haya incluido un capítulo, el xx, denominado "La Explosión Demográfica", en el que se hace referencia al Censo de Población levantado en junio de 1960, conforme al cual la población del país sumaba 34.6 millones de habitantes y, al considerar su dinámica, se indicó: "Puede afirmarse que se encuentra definitivamente superado el problema de insuficiencia de población, que fue motivo de in-

quietud para los gobiernos de otras épocas"; observándose que, si bien era cierto que el aumento de la población significaba grandes ventajas, los problemas derivados de tal incremento también podían convertirse en un factor limitante del progreso.

Por su parte, el presidente Gustavo Díaz Ordaz en su primer Informe de Gobierno, del 1° de septiembre de 1965, declaró:

> *Se ha iniciado un severo examen de la Administración Pública, con objeto de proponer reformas que hagan de ella un instrumento más eficaz para el desarrollo económico, social y democrático de nuestro país.*
>
> *Mediante el estudio riguroso de las condiciones económicas de nuestro país, se ha procurado aplicar una política que tienda a aumentar la capacidad productiva, para hacerla superior al crecimiento de la población, fortalecer el mercado interior, adiestrar obreros, crear nuevas fuentes de trabajo, proteger los productos nacionales y defender los precios justos de nuestras materias primas.*

También es de mencionarse que, por espacio de cuatro décadas, habrán de persistir, en el ámbito de la salud pública, los lineamientos incidentes en el aumento de la esperanza de vida y en el incremento de la natalidad, contemplados principalmente en los códigos sanitarios, como el de 1926, que prohibió los medicamentos que pudieran utilizarse con algún fin criminal; el de 1934, que consideró entre las actividades de higiene, las tendentes a prolongar la vida; los de 1949 y 1955, prohibitivos de la propaganda sobre prácticas anticonceptivas o abortivas. Además, los códigos penales de la mayoría de las entidades federativas se orientaban a penalizar el aborto inducido.

No obstante advertir el elevado aumento poblacional, los dirigentes políticos seguían considerando esta situación como un desafío a la Administración Pública. Así, en 1967, el Secretario de Gobernación, Luis Echeverría, en ocasión de celebrarse el cincuentenario de la Constitución de 1917, reconoció la compleja problemática planteada por el crecimiento de la población y señaló, entonces, que ello constituía un reto permanente a la eficiencia de los sistemas productivos y organizativos del país.

El 30 de octubre de 1969, ya candidato a la Presidencia de la República, reconoció la velocidad de nuestra dinámica demográfica al declarar:

> *México está creciendo: seremos casi cincuenta millones de habitantes; al acabar el próximo sexenio presidencial llegaremos a los 62 millones. Más de la mitad de esa población será de jóvenes menores de 20 años. Ese fenómeno básico que se avecina para los años en que ustedes madurarán.*[67]

Posteriormente, el 5 de noviembre precisó sus conceptos demográficos cuando expresó:

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

[67] Echeverría, Luis. *Ideario, Partido Revolucionario Institucional*, Polémica núm. 121, oct. 16 a nov., 1969, p. 144.

niños; que debemos esforzarnos para construir escuelas y medios de vida para el futuro.

Si la Revolución Mexicana hubiera establecido un régimen dictatorial, nosotros habríamos estado controlando el crecimiento de la Ciudad. Pero lo que el Gobierno desde hace muchos años está haciendo, es tratar de resolver los problemas creados por ese gran crecimiento.

Lo que la Revolución quiere hacer en la Ciudad de México no es controlar su población, ni un criterio de pesimismo, sino tener a través de los jóvenes y de los niños una gran fe en el futuro.[68]

Fue más contundente el 7 de diciembre cuando se le pidió una opinión sobre las recientes declaraciones del Presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, en el sentido de que la política crediticia de esa institución vincularía al establecimiento de políticas para reducir el incremento demográfico en América Latina. Al efecto, el licenciado Luis Echeverría comentó: "por lo que toca a México, difiero totalmente, pienso que gobernar es poblar".[69]

Sobre el tema demográfico, ésa fue la tónica de su campaña electoral, cuyo énfasis no disminuyó. Así, el día 12 del mismo mes, precisó que todos los proyectos nacionales estaban condicionados por el crecimiento incesante de la población, de ahí que "los mexicanos que aumenten nuestro efectivo humano deben ser recibidos como fuente de prosperidad y no como fantasmas de pobreza".[70]

Su concepción global de la problemática demográfica puede apreciarse con mayor claridad en el discurso que también pronunció durante su campaña, en la Reunión Nacional para el Estudio de los Problemas de la Familia Mexicana, celebrada en Saltillo, Coahuila, el 18 de abril de 1970, donde hizo los siguientes pronunciamientos:

El mejor capital con que cuenta el país son sus recursos humanos, por lo que estimamos que una estrategia integral del desarrollo exige una política consecuente de bienestar familiar. La sociedad ha de contribuir con acciones más amplias a favorecer la difícil tarea de los padres, concediendo atención prioritaria a las condiciones físicas y morales en que se forman los futuros ciudadanos.

El Estado respeta a la familia como un ámbito esencial de libertad pero no puede permanecer indiferente ante fenómenos que con frecuencia, como la promiscuidad, la insalubridad, el abandono y el mal ejemplo, lesionan gravemente el mejor patrimonio de la comunidad.

La revolución tecnológica avanza en nuestros días con bastante más celeridad que el incremento de la población y aún son inmensas sus expectativas de desarrollo. La paz, el progreso de las ciencias y las transformaciones sociales de nuestro siglo han contribuido a reducir considerablemente la mortalidad. Es indispensable que esos mismos factores propicien en los años venideros un incremento sustantivo y una mejor distribución de los bienes y servicios que hacen posible una vida digna.

Prevalece entre los países y los grupos sociales más favorecidos, una actitud de acumular en su propio provecho los beneficios de la tecnología. Si esta ten-

[68] *Ibid*.
[69] Echeverría, Luis. Diario *El día*. México: 8 de diciembre de 1969.
[70] Echeverría, Luis. *Discurso en Sinaloa*, el día 13 de diciembre de 1969.

dencia continúa, de poco servirán a las inmensas legiones de desheredados los prodigiosos descubrimientos de la ciencia.

La batalla esencial de nuestro tiempo ha de ser, en todas partes, crear y compartir la prosperidad; establecer relaciones de justicia entre los individuos y entre los pueblos, a fin de volver igualitario el progreso del hombre.

El presidente Echeverría, al iniciar su mandato, reiteró en su toma de posesión el 1° de diciembre de 1970, que "el crecimiento demográfico no es una amenaza creadora", sino un desafío que pone a prueba nuestra potencialidad.

En la misma línea el Secretario de Salubridad y Asistencia, Dr. Jorge Jiménez Cantú, el 17 de diciembre de 1970 señaló ante el Director de la Organización Panamericana de la Salud: "México no ha programado, ni tiene por qué programar la planeación familiar; sus instituciones sanitario asistenciales están abiertas a la mujer, al niño, al adulto y al anciano por igual".[71]

[71] Diario *Novedades*. México: 18 de diciembre de 1970.

2. Administración del Presidente Luis Echeverría[72] (PRI). 1970-1976 Hacia la libertad de procrear

2.1 Algunos factores que influyeron en el cambio de la política demográfica mexicana

Diversas circunstancias, como el hecho de que en la década de los años sesenta y setenta se percibieran desajustes sociales a causa de la llamada explosión demográfica; los importantes avances en el campo de la tecnología anticonceptiva; la evolución jurídico-política que habría de conducir al reconocimiento universal de que la mujer tiene los mismos derechos que el varón; y el consenso final acerca de que la planeación familiar constituye un derecho humano fundamental hicieron que el tema demográfico cobrara inusitado interés en los planos político, económico, social, religioso, médico y de los derechos humanos.

La dinámica demográfica en México exigía el reexamen de su política de población, dadas las implicaciones que ofrecía su elevado crecimiento en relación con los recursos del país y con la capacidad de la Administración Pública para la satisfacción de las demandas.

El testimonio estadístico de México indica que conforme al primer censo, el de 1895, la población del país ascendía a 12.6 millones de habitantes, cifra que aumentó casi a los 20 millones en 1940; a cerca de

[72] Abogado de la UNAM.

35 millones en 1960, a los 48 millones en 1970 y a 60 millones a mediados de 1975, aumentando a un ritmo anual de 3.5.

Como resultado, entre otros factores, de la mejoría en las condiciones de higiene y salud, la tasa de mortalidad descendió del 25 por mil en 1930, a 16.9 en 1950 y a 9.2 en 1970; a su vez, la esperanza de vida al nacimiento se incrementó de 41.5 años en 1940 a 49.7 años en 1950, a 58.9 años en1960 y a 62 en 1970.

El ritmo elevado del crecimiento de la población, resultante de la disminución de la mortalidad y de una alta fecundidad, tuvo implicaciones en el ámbito demográfico y socioeconómico, como se advierte en el hecho de que en 1970, conforme al censo de ese año, la población menor de 15 años significaba el 46% del total. Esta situación originó el aumento de la población dependiente y un incremento considerable en las demandas de educación y empleo.

El fenómeno de la migración rural mexicana, también hacia 1970, se había agudizado con la compleja problemática que ello implica, principalmente de atracción: en la Ciudad de México y áreas circunvecinas con casi 8 millones y medio de habitantes; la concentración urbana de Monterrey con un millón 200 mil, y la de Guadalajara con casi un millón. Este hecho incidía en el incremento de los cinturones de precaristas y a que no toda la migración interna podía ser absorbida dentro de la fuerza de trabajo bien remunerada.

Además, en la década de los cuarenta se iniciaron en México importantes programas para el desarrollo económico y comenzó una nueva etapa que reflejó un crecimiento económico del 6 al 7% anual medio, en tanto que en el mismo lapso de 1940-1970 la población crecía a un ritmo promedio de 3%, la situación tendía a ser diferente, pues en los años de 1971, 1973 y 1976 se experimentaron tasas de crecimiento relativamente bajas.[73]

Dadas las circunstancias de un incremento demográfico cuya evolución indicaba una demanda considerable de bienes y servicios, en el marco de una estructura inadecuada de redistribución de la riqueza y de una capilaridad social obstruida, así como de la demanda acumulada de información sobre la regulación de fecundidad y ante la perspectiva de una situación económica internacional cada vez más difícil, hubo de tenerse en cuenta a la opinión pública, misma que jugó un papel muy importante en el cambio de la política de población.

En el debate se cuestionó la idea de que el simple control demográfico auspiciado a veces por intereses foráneos pudiera resolver, *per se* el problema del desarrollo socioeconómico. También se discutió la tesis de que la reducción del crecimiento de la población era indispensable para alcanzar el desarrollo; así como la que planteaba que una vez alcanzado el desarrollo, éste, merced a la elevación de los niveles de vida y a la mejor concientización en la materia, propiciaría el decremento poblacional.

Las diversas corrientes de opinión se expresaron en todos los foros, la prensa, la radio, la televisión, y la cátedra, aflorando siempre el carácter polémico de la cuestión, en particular durante el lapso 1968-72, que va de la definición Pontificia de Paulo VI en la Encíclica

[73] Alba, Francisco. *La población de México; evolución y dilemas*. México: El Colegio de México, 1971.

Humanae Vitae sobre los anticonceptivos, al pronunciamiento del Presidente de México en la III UNCTAD, que significó el inicio de la redefinición de la política mexicana de población al considerar la conveniencia de reducir las tasas de fecundidad en el ámbito de la libertad.

Durante dicho lapso, también se hicieron numerosos pronunciamientos enfatizando que el país contaba con vastos recursos para alimentar a una población mucho mayor que la de ese entonces, y que los programas desalentadores de la natalidad significaban una agresión del imperialismo, interesado en el beneficio de los recursos naturales del tercer mundo, y en evitar los brotes de inconformidad social, por lo que debía rechazarse la injerencia.

Aun cuando las proyecciones del análisis demográfico sugerían medidas correctivas de la dinámica poblacional, en la simbología propia de esa ciencia, con gráficas, algoritmos y fórmulas matemáticas, el replanteamiento de la política demográfica en el plano de la normatividad exigía una revisión del esquema jurídico, ya que el nuevo enfoque habría de soportarse necesariamente en ordenamientos legales. Estimamos que en alguna medida contribuyó al cambio de la legislación demográfica un estudio nuestro, de 1969, en el que presentamos una panorámica que reflejaba la creciente aceptación oficial de la planeación de la familia en el ámbito internacional contemporáneo, dando cuenta de la forma en que se había venido gestando el reconocimiento de ese derecho humano. Señalamos los inconvenientes del crecimiento desmesurado de la población y criticamos al neomalthusianismo para preservar sin mengua la dignidad humana y garantizar la libertad de procrear. [74]

En dicho estudio, titulado *Control de la Natalidad y Planeación Familiar*, apuntamos la diferencia entre dichos conceptos, precisando que el control natal significaba la intervención coercitiva del Estado para incrementar o disminuir el índice demográfico, en tanto que el concepto de planeación familiar implicaba una actitud meramente indicativa, facilitadora de que con absoluto respeto a la dignidad del ser humano, las parejas puedan decidir con libertad sobre su descendencia.

Consideramos que el derecho a la planeación familiar debía garantizarse explícitamente en nuestro régimen jurídico. Su efectividad debía fundarse en algo más que la simple autorización al uso de anticonceptivos en la legislación sanitaria. Por ello, en la conclusión número 12 de nuestro estudio señalamos que el derecho a planear la familia tenía características de derecho fundante en cuya virtud cobraban significado muchos de los derechos humanos, debiendo el Estado garantizar a los cónyuges su libertad para decidir sobre el número y espaciamiento de los hijos. Así, al abarcar nuestro régimen de garantías al derecho a la planeación familiar, se evitaría la acción arbitraria de la autoridad en el campo demográfico.[75]

---

[74] Mora Bravo, Miguel. *Control de la Natalidad y Planeación Familiar*, México, 1969.

[75] *Ibid.*

2.2 El viraje y la estrategia

El debate público hizo aflorar nuevas perspectivas. Diversos factores, tanto del exterior como en el interior, habrían de influir indudablemente en una mayor toma de conciencia sobre las implicaciones del rápido aumento de la población, toma de conciencia que, en el contexto político y socioeconómico, finalmente habría de traducirse en la formulación de la solución mexicana a la problemática demográfica.

En el contexto de la no muy generalizada información para la voluntaria regulación de la fecundidad y de la presión confesional, existía la posibilidad de que en el corto plazo el incremento poblacional pudiera obstaculizar los planes de desarrollo. Así las cosas, habría de seguirse toda una estrategia, en la que, por una parte, permitiera gradualmente advertir un cambio en la esfera oficial y, por otra, que ideológicamente soportara una nueva política de población sin menoscabo del humanismo, del nacionalismo y del desarrollo. En esto jugaría un papel decisivo el Secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, que era un experto en el tema demográfico.

El propio presidente de la República, cuando rindió su primer Informe de Gobierno, el 1° de septiembre de 1971, expresó que: "El crecimiento demográfico puede ganar la partida al desarrollo de nuestra economía. La falta de un esfuerzo intenso y sostenido podría condenar al país a la frustración y a la dependencia". Aunque esto quedó entre líneas.

Una declaración expresa en la que se reconsideraba la actitud netamente poblacionista, significando la toma de una de las decisiones políticas más delicadas, fue hecha por el presidente de México, el 19 de abril de 1972, durante su intervención en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en Santiago de Chile, donde propuso como instrumento complementario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, como elemento indispensable para la instauración de un orden económico internacional más justo.

En esa oportunidad señaló, a propósito del problema demográfico, lo siguiente:

> *La humanidad se duplicará en el curso de una generación. El aparato productivo debe ampliarse a escala mundial para incorporar en el trabajo a grandes sectores marginados e incrementar el bienestar de los que ya tienen ocupación.*
>
> *Necesitamos fortalecer la responsabilidad de cada pueblo y de cada familia respecto al desafío que implican las altas tasas de crecimiento demográfico. Sería, no obstante, erróneo aceptar sin reservas actitudes metropolitanas que solo ven en el aumento de la población de la periferia una amenaza para su propia estabilidad.*

Enfatizó en que:

> *En ausencia de un marco adecuado de cooperación internacional, difícilmente nuestros países obtendrían un crecimiento económico lo bastante acelerado para atender una demanda social multiplicada. Por otra parte, el deterioro creciente de las naciones en vías de desarrollo es el comienzo de un proceso de involución que afecta en toda la humanidad.*

En síntesis, algunos de los principios que informan dicha carta, son los siguientes:

- *Libre disposición de los recursos naturales.*
- *Respeto irrestricto del derecho que cada pueblo tiene para adoptar la estructura económica que le convenga, e imprimir a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.*
- *Renuncia al empleo de instrumentos y presiones económicas para reducir la soberanía política de los Estados.*
- *Supeditación del capital extranjero a las leyes del país al que acuda.*
- *Prohibición expresa a las corporaciones transnacionales de intervenir en los asuntos internos de las naciones.*
- *Abolición de las prácticas comerciales que discriminan las exportaciones de los países no industrializados.*
- *Ventajas económicas proporcionales según los niveles de desarrollo.*
- *Acuerdos que garanticen la estabilidad y el precio justo de los ductos básicos.*
- *Amplia y adecuada transmisión de los avances tecnológicos y científicos, a menor costo y con más celeridad a los países atrasados.*
- *Mayores recursos para el financiamiento del desarrollo, a largo plazo, bajo tipo de interés y sin ataduras.*

Luego de haberse reconocido la conveniencia de aminorar el crecimiento de la población sin desestimar el impulso al desarrollo, en el mismo mes de abril de 1972, acorde con el nuevo criterio gubernamental en materia de población, el Director General de Asistencia Materno Infantil de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Dr. David Fragoso Lizalde, manifestó que por primera vez se realizaría oficialmente un Programa Nacional de Planeación Familiar basado en la paternidad responsable para "que los padres estén conscientes de la grave responsabilidad que adquieren al traer un hijo al mundo, al que le deberán proporcionar cuidados físicos y psíquicos, la oportunidad de darle una educación y de habitar en un ambiente familiar que garantice un desarrollo armónico del individuo en todos los órdenes".

El hecho fue comentado favorablemente por la prensa, así, en la sección editorial del periódico *El Universal*, correspondiente al día 27 de abril de 1972, se apuntaron los efectos negativos del elevado incremento demográfico en el país; se señaló que no obstante los esfuerzos gubernamentales en el ramo de la educación, en el capítulo sanitario, en el renglón de la electrificación y en lo referente a los servicios municipales de la población, aún había gente que se enfrentaba a las insatisfacciones que les imponía una existencia precaria, y en ocasiones, hasta infrahumana, puntualizando:

Todo lo anterior proviene de esa amenazadora y peligrosa explosión demográfica, debida en parte a la ignorancia colectiva y a la indecisión del Estado en no atacar frontalmente el problema, tal como lo han llevado a cabo otros gobiernos que se han visto obligados a realizar una política que detenga en parte ese inusitado crecimiento de la población.

Desde luego, se comentó positivamente el inicio del programa nacional de planeación familiar, que, con bases científicas, "jamás permitirá que se hiera la dignidad humana y, sobre todo, respetará la más absoluta libertad de las parejas, o matrimonios interesados, para procrear los hijos que deseen", destacándose finalmente que "así, dentro de un sentido humano mediante lo que la ciencias emanan, nuestro país iniciará su cruzada contra la explosión demográfica".

Posteriormente, se divulgó en la publicación de la Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, vol. núm. 19, del 7 de junio de 1972, un documento en el que se definían las bases para una política de planeación familiar según la cual se tendía a "normar adecuadamente las mejores posibilidades de integración del núcleo familiar que permitan desarrollar física, mental, económica, cultural y socialmente a la progenie". Se definió a la planeación familiar "como la consciente y libre determinación para servir adecuadamente a la familia en número y calidad compatible con una vida digna de la especia humana".

Por otra parte, dicha planeación familiar se relacionaba con la paternidad responsable, la que en este documento atendía a un criterio humano, racional y cívico. Ciertamente, el término no le resultaba extraño la feligresía de la confesión mayoritaria del país.

Como dato relevante, en este documento se excluyó el término neomalthusiano de *planificación familiar*, que empleaban las transnacionales de la industria química farmacéutica, y se estableció una distinción esencial entre la planeación familiar y el control de la natalidad, "que lesiona la dignidad, la libertad y equivale a interrumpir el proceso de la gestación".

Igualmente se declaró que el Estado mexicano era respetuoso del derecho a la autodeterminación familiar, pero que no podría ignorar los requerimientos de ayuda y orientación, "no solo para limitar la concepción o para estimularla [...]"

Fuera de toda duda, se expresó que el Estado no tenía ningún derecho para obligar a los matrimonios a tener muchos hijos, pocos o ninguno, y se destacó el carácter de los programas de planeación familiar "de acuerdo a su elevado contenido humano, social y ético".

Sobre este giro, en el ámbito oficial, social y académico se comenzaron a emitir opiniones favorables al desarrollo de los programas de planeación familiar a la vez que se oponían a los programas con implicaciones coercitivas.[76]

En su segundo Informe de Gobierno, del 1° de septiembre de 1972, el Primer Mandatario daba cuenta claramente de la magnitud del reto demográfico:

Los progresos alcanzados no han sido suficientes para satisfacer las necesidades que derivan del aumento de la población. De 34 millones de habi-

[76] Cfr. Reading, Alan. *Vecinos Distantes: Un retrato de los Mexicanos*: México: Joaquín Mortiz, 1985.

tantes que éramos en 1960, hemos llegado a 50 millones. Previsiblemente, la población del país se duplicará antes de que transcurra un cuarto de siglo. En esta perspectiva, y en forma deliberada, estamos preparando nuestros recursos humanos y condicionando la estructura productiva del país, para responder a las necesidades sociales del desarrollo compartido y equilibrado.

2.3 La institucionalización del derecho a la planeación familiar en el orden jurídico nacional

Esta se produjo en el contexto de una política nueva demográfica que no relegaba el impulso al desarrollo y a la justicia social; vendría a instrumentarse en diversos ordenamientos legales para garantizar la libertad de procrear.

La reorientación de la política de población que autorizaba los programas de planeación familiar ocurría conforme a una estrategia de reforma que comenzaría por las leyes secundarias para finalmente llegar a la reforma constitucional, o sea, en forma inversa al procedimiento usual conforme al cual, primeramente, se define determinado asunto en el Código Fundamental para su posterior desarrollo normativo en leyes y reglamentos.

Así, el Ejecutivo federal, en febrero de 1973, envió una Iniciativa referente a un nuevo código sanitario. En ese proyecto, suprimió la tradicional prohibición en materia de anticonceptivos, pero dejó subsistente la que existía sobre la inducción a prácticas abortivas. Atentos los diputados a la reorientación demográfica oficial, incorporaron en ese código los programas de planeación familiar.

A los dos meses de haber promulgado el nuevo código sanitario, que ya oficializaba los programas de planeación familiar, el presidente Echeverría hizo su segundo e importante pronunciamiento sobre el rumbo de la política demográfica, el 5 de junio de 1973, cuando declaró que convenía "tomar en cuenta las experiencias universales para ver cómo es posible, con respeto a la dignidad de nuestra población y a nuestras libertades, lograr un descenso en el índice de crecimiento de la población", advirtiendo que los complejos problemas nacionales se complicarían más en los próximos años.[77]

En su tercer informe de gobierno, el presidente Echeverría hizo una serie de puntualizaciones que constituyen un importante cuerpo de doctrina en materia demográfica, que perfilaban claramente la reorientación de la política poblacional, con su muy mexicana singularidad:

México tiene actualmente más de 56 millones de habitantes, que se duplicarán en solo 20 años. Nuestro índice de crecimiento, del 3.5% anual, es uno de los más altos del mundo, 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

[77] Echeverría, Luis. "Ya es necesario detener el crecimiento de la población", en: *Excélsior*, 6 de junio de 1973.

actuales llegaremos a los albores del siglo XXI con 135 millones de mexicanos que habrán de requerir alimentación, vivienda, educación, empleo y todo tipo de servicios. Los padres de esos millones de mexicanos ya nacieron o están por nacer.

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 plantean el problema del crecimiento 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.

Rechazamos la idea de que un puro criterio demográfico regule la fecundidad, y pueda 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.

Del proyecto de adiciones y reformas a la Ley General de Población que, en poco tiempo, habremos de presentar ante vuestra soberanía, se establece el marco jurídico para que los programas de paternidad responsable puedan realizarse con absoluto respeto a las libertades individuales, y como parte de nuestra política general de desarrollo. Ratificamos nuestro humanismo nacionalista y revolucionario. Sostenemos que todo proceso social debe tener como centro al hombre concreto, y que mejorar su condición implica, siempre, preservar su dignidad y su libre albedrío.

Afirmamos que los recursos humanos constituyen el núcleo dinámico de todo cambio trascendente y que el fundamento de progreso es el poder transformador de la voluntad comunitaria.

En consecuencia, el Ejecutivo federal enviaría al Congreso la Iniciativa del 12 de septiembre de 1973, de una nueva Ley General de Población que auspiciaba los programas de planeación familiar con enfoque en los derechos humanos, acorde a las definiciones gubernamentales de 1972. Promovería también la reforma al artículo 4°, para darle rango constitucional a la libertad de procrear; luego, el 13 de septiembre de ese mismo año, el propio Ejecutivo suscribiría la Iniciativa de la Ley Federal de Educación, precisándose entre sus objetivos la difusión de los derechos humanos y del respeto a las libertades fundamentales. Posteriormente, en 1976, promulgó el correspondiente reglamento de la Ley General de Población, concluyendo así toda una estrategia para replantear con tintes de originalidad la política demográfica mexicana, sin subordinación a los intereses hegemónicos internacionales, ni mercantiles de la industria química farmacéutica.

2.4 La solución mexicana

Como culminación de la nueva política mexicana de población, el Ejecutivo federal promovió la reforma al artículo 4° constitucional, que fundaría la nueva política de población y en el que se consignaron los siguientes paradigmas:

1. La igualdad jurídica del varón y la mujer.

2. La protección a la integración y desarrollo de la familia.

3. La libertad de procrear, esto en el contexto de las llamadas garantías individuales, que entrañaban el respeto a los derechos humanos; y un derecho público subjetivo oponible al Estado, como defensa ante cualquier acción apremiante o compulsiva por parte de la autoridad gubernamental en cualquiera de sus dependencias; al tiempo que se facilitaba la información y servicios para la regulación de la fecundidad.

En cuanto al segundo párrafo de dicho artículo sobre la libertad de procrear, el autor de la Iniciativa manifestó que se pretendía impulsar el derecho humano a la planeación familiar. Esa filosofía humanista y libertaria era congruente con el documento de definiciones del gobierno, al inicio del régimen, donde se había señalado que "el gobierno no podría obligar a los matrimonios a tener muchos hijos, pocos o ninguno". La planeación familiar, como expresión de la libertad de procrear, significaba: De más o de menos.

Otro aspecto relevante de la nueva política de población fue su carácter antimalthusiano, pues se definió la adecuación de la política de población a las necesidades que planteara su crecimiento y desarrollo; y también se subrayó el enfoque de los derechos humanos al preceptuar que los programas de planeación familiar "se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias".

La elección conceptual fue clave en esa estrategia, pues se consideraron los aspectos histórico, nacionalista y humanista. Así, se atendió al de planeación familiar referido a la paternidad y a la maternidad responsable que promovía, atento a la nueva realidad demográfica del país, el destacado demógrafo mexicano Gilberto Loyo en la década de los años sesenta. En consecuencia, se excluyó el término *control natal* —coactivo—, y el de *planificación familiar*, que solo significaba, de menos, con carácter apremiante, de raigambre foránea y neomalthusiana, utilizado por la industria químico farmacéutica que, como lo acreditaban las experiencias en otros países, aunque otra cosa se dijera, en los hechos operaba únicamente en la dirección reduccionista.

Algo más sobre planeación

A mayor abundamiento en lo conceptual, se resalta que, como método de gobierno en el contexto de un país democrático, se excluyó el término sovietizante y totalitario de *planificación*, optándose por el de *planeación*. Esto quedó de manifiesto en la Ley sobre Planeación General de la República, que databa de 1930.

Dicho ordenamiento fue promulgado por el presidente Pascual Ortiz Rubio con el propósito de eficientar la Administración Pública, por lo que convendría "formular programas de nuestra vida funcional, social y económica", para el mejoramiento de las condiciones de vida tanto en lo individual, como de la colectividad, atendiendo preferentemente "al mejoramiento de las condiciones en que viven nuestras clases populares para que disfruten de comodidades que fortalezcan su espíritu y conserven su salud".

El artículo primero del ordenamiento en cita, explica sintética, pero cabalmente, el sentido y alcance del impulso a la planeación de nuestro país:

> *La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encausar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición de vida funcional, social, económica, de la defensa nacional, la salubridad pública y necesidades presentes y futuras.*

Como puede apreciarse, ese ordenamiento —parte de nuestro derecho social— conciliaba la acción estatal (planes y programas) con las libertades fundamentales, en interés del desarrollo nacional. Dicha planeación, además de en lo económico y lo social, valía también para el sector salud, entonces llamado salubridad pública; y, con acierto, en lo terminológico, deliberadamente se excluyó el término *planificación*, propio de los regímenes socialistas y totalitarios de economía dirigida.

Durante el régimen del presidente López Portillo, se instrumentó el Plan Global de Desarrollo, sustentado en la planeación. El entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid, al inaugurar un simposio internacional sobre planeación precisó:

> *La planeación representa el camino para convertir las expectativas de hoy en sus soluciones, la manera de concebir el país en el largo plazo, superar la improvisación y la política de la circunstancia y del solo instinto, para arribar a sistemas más racionales y eficaces que sirvan de manera auténtica al desarrollo nacional.*
>
> *En la esencia de la función gubernamental está el identificar objetivos rectores para los esfuerzos nacionales, en términos de normas, instituciones, organización y acciones en materia económica, política y social.*
>
> *En tanto proceso cultural, que forma una mentalidad con conciencia de futuro, la planeación recoge en México la filosofía constitucional que alimentaba el espíritu de su artículo 3º: su aspiración democrática entendiendo a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestro recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica, a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura"; y, asimismo, su carácter humanista, al robustecer "el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, con convicción del interés general de la sociedad".*[78] -

Del Plan Global de Desarrollo del presidente López Portillo, refirió sus cuatro grandes objetivos nacionales:

- *Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural;*
- *Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a las ne-*

[78] Reyes Heroles, Jesús. *Educar para construir una sociedad mejor*. México: SEP, 1985.

cesidades de alimentación, educación, salud y vivienda;

- *Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; y*

- *Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.*

"Mediante la consecución de estos objetivos estaremos haciendo realidad el imperativo de transformar el crecimiento económico en desarrollo social".

Ya durante el régimen del presidente Miguel de la Madrid, la planeación como método de gobierno fue elevada a rango constitucional, así, en el artículo 25 se prescribe en su segundo párrafo que:

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución.

Reiterándose este concepto en el artículo 26 de la propia Constitución en el primer párrafo:

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Finalmente, la ley reglamentaria precisamente se denominó: Ley de Planeación.

Delineando académicamente la planeación mexicana, democrática y participativa, el Secretario de Educación Pública, en el gobierno de Miguel de la Madrid, el maestro Jesús Reyes Heroles explicó:

En una planeación democrática es la sociedad la que se planea a sí misma, es la sociedad la que se dicta un plan que luego deberá seguir. El Estado no se superpone a la sociedad; por lo contrario, surge de ella, y al mantenerse en contacto permanentemente con la misma, a través de la consulta popular, la comunicación social y el intercambio constante de puntos de vista se obtiene una vinculación sociedad —Estado, que hace que la primera actué cada vez más en el Estado y que éste sea cada vez más Estado real.[79]

En este contexto, la planeación familiar es una vertiente del sistema nacional de planeación. Otra denominación sería ajena al sistema y aberrante.

[79] *Ibid.*

Proceso legislativo del derecho a la planeación familiar en México

5

Las familias numerosas también procuran grandes satisfacciones a sus componentes.

CONAPO (2000). Foto núm. 58, Colección fotográfica Familia, México.

Proceso legislativo del derecho a la planeación familiar en México

1. Nuevo código sanitario. 1973

Dadas las anteriores declaraciones oficiales favorables a la reorientación demográfica, procedía iniciar el cambio normativo. Como usualmente ocurría, los proyectos del orden legislativo o reglamentario se realizaban en la secretaría del ramo al que por su materia correspondiera, por ello la Secretaría de Salubridad y Asistencia se ocupó de la reforma en el ordenamiento sanitario.

En ese proyecto, se tomó la decisión trascendental de suprimir la hasta entonces prohibición existente sobre información anticonceptiva, aunque se dejó la prohibición en materia de aborto. Con esta táctica se facilitaba la inclusión en el orden jurídico de la planeación familiar, lo que efectivamente ocurriría en el trámite parlamentario, ya que los diputados de la Comisión Dictaminadora decidieron autorizarla.

Con respeto absoluto a la institucionalidad establecida, el Secretario Jiménez Cantú no incurrió en la pretensión de operar en su área una política neomalthusiana, que desvirtuara nuestra filosofía poblacional derivada de la declaración de 1972. Este defensor de la libertad de procrear en México no buscó la notoriedad ni los múltiples emolumentos, ni la trascendencia artificiosa, se satisfizo con ser un funcionario público eficiente, con austeridad republicana, en el horizonte de la mexicanidad.

Poco antes de que hubiera transcurrido un año, luego del pronunciamiento —de abril de 1972, en la III UNCTAD—, se iniciaba un cambio gradual en el ámbito del régimen jurídico mexicano tendente a influir en la dinámica demográfica hacia la estabilización, con el nuevo código sanitario, cuya Iniciativa suscribió el Ejecutivo federal el 9 de febrero de 1973. Dicha Iniciativa fue enviada a la Cámara de Diputados para la sustanciación del correspondiente proceso legislativo, durante el periodo extraordinario de sesiones del Congreso, que se efectuó del 29 de enero al 26 de febrero de1973.

Iniciativa presidencial

La exposición de motivos se refirió a los diversos aspectos de salud pública en cuyo ámbito incidiría el nuevo ordenamiento, teniendo en cuenta que en los estados contemporáneos, la conservación, restauración y mejoramiento de la salud colectiva eran objetivos fundamentales.

El documento es particularmente importante, pues refleja una posición del presidente Echeverría totalmente diferente sobre la cuestión demográfica al declarar: "La actual realidad socioeconómica del país exige profundas reformas, entre ellas, la de los sistemas de salubridad [en] general debido al vertiginoso crecimiento de la población".

A mayor detalle, cabe señalar que en la exposición de motivos de la Iniciativa que se comenta y en clara alusión a la prohibición referente a la interrupción del embarazo, se advierte un comentario provitalista: "La vida es un derecho supremo inalienable. A ella va ligada la salud en su concepto más amplio y dinámico de bienestar; conservar la vida y mejorar la salud, responde a la práctica de derechos y obligaciones".

Comparecencia del Secretario de Salubridad y Asistencia

En la sesión de la Cámara de origen, correspondiente al día 13 de febrero del mismo año, se acordó citar al Secretario de Salubridad y Asistencia, Dr. Jorge Jiménez Cantú para que, previa autorización del Ejecutivo Federal, explicara con mayor amplitud y claridad las motivaciones y alcance del nuevo código, de manera que los diputados pudieran contar con mejor información para la formulación del Dictamen correspondiente y debatir con mayores elementos de juicio para poder hacer, en su caso, las modificaciones que estimaran procedentes.

El alto funcionario se apersonó en la Cámara de Diputados el día 17 de febrero de 1973 y, previamente al interrogatorio de los legisladores, hizo una consideración general respecto a las materias que contenía el proyecto de código, así como sobre el alcance, criterios y propósitos de la Iniciativa, manifestando que se imponía la necesidad de crear un cuerpo de doctrina social que, en materia de salud, orientara la actividad humana hacia la conquista del derecho a la salud individual y colectiva.

Dijo que, en la Iniciativa, los servicios para la salud se dividían en cuatro grandes áreas: promoción, prevención de las enfermedades y accidentes, curación y control de las enfermedades, y rehabilitación de los inválidos; señaló que los grandes problemas en el campo de la promoción de la salud requerían de un esfuerzo masivo y del apoyo de una labor educativa realizada en gran escala, que despertara y mantuviera el interés de la población en estas actividades.

Al concluir su exposición preliminar, el Secretario de Salubridad expresó que el nuevo ordenamiento tenía que responder a las necesidades de la época y debía reflejar el adelanto de la ciencia médica, aspirándose con él, a perfeccionar y actualizar la legislación sanitaria.[80] Durante su comparecencia, contestó las preguntas que le hicieron varios diputados de los cuatro partidos políticos hasta ese entonces registrados.

[80] H. Cámara de Diputados. *Diario de los debates*, México, febrero de 1973.

Dictamen trascendental de la Cámara de Diputados

En este documento, suscrito por las Comisiones, con fecha 22 de febrero de1973, se comentaron favorablemente diversos aspectos de la Iniciativa, informándose que se habían hecho 33 modificaciones, algunas de forma y otras de fondo, expresándose los motivos tenidos en cuenta.

De todas esas modificaciones llama poderosamente la atención la que se refiere al artículo 34 ya que, según el texto de la Iniciativa presidencial, en este artículo solo se prescribía que la Secretaría de Salubridad y Asistencia en coordinación con la de Educación Pública formularan, entre otros programas educativos populares, los referentes a la salud materno-infantil, a los cuales las Comisiones Dictaminadoras agregaron los de planeación familiar, señalándose que estos programas deberían atender a principios científicos y éticos. Como explicación de esa importante adición solo se adujo que dichos programas los habían considerado de mucho interés para la sociedad. De manera que, con dicha adición al artículo 34, quedaron establecidas, por primera vez en el orden jurídico mexicano, las bases legales de los programas de planeación familiar.

Debate

En la sesión correspondiente al 23 de febrero de 1973, se discutió el Dictamen, en lo general destacando las siguientes intervenciones:

El C. Miguel López González (Partido Acción Nacional, en adelante, PAN) hizo uso de la palabra para manifestar su voto aprobatorio al proyecto de Ley, del que mencionó que, en el fondo, se refería a preservar la vida.

Por su parte, el C. Manuel Stephens (Partido Popular Socialista, en adelante PPS) manifestó que la Iniciativa encuadraba en el marco de la realidad nacional y ponderó que se hubiera reconocido el derecho a la salud, ya que no todas las capas de población eran saludables debido a la existencia de una estructura injusta, pese a los esfuerzos del régimen. Dijo que esa estructura generaba el desempleo y creaba las condiciones para la sobrepoblación. Acusó a los monopolios extranjeros de impedir a los países del tercer mundo su progreso económico frente al crecimiento demográfico.

Recalcó que, conforme a la vieja idea malthusiana, los ideólogos del imperialismo habían considerado como solución de los problemas sociales la brusca reducción del crecimiento de la población, pero él opinó que, para resolver el problema demográfico, debía planearse la economía a efecto de que todos los mexicanos tuvieran derecho al trabajo y se redistribuyera la riqueza. Aun cuando no estuvo de acuerdo con algunos aspectos del proyecto, dio su aprobación.

El Dictamen fue aprobado en lo general por unanimidad de174 votos, y luego se debatió en lo particular, ya que para tal efecto se habían reservado los artículos 34, 247 y 248.

En esta ocasión, el C. Manuel Stephens (PPS), que había impugnado el artículo 34 modificado por las Comisiones Dictaminadoras para asignarle a las secretarías de Salubridad y Asistencia y de Educación Pública el desarrollo de los programas de planeación familiar, pidió que se le explicara si esa modificación tenía alguna relación con la política establecida por el Banco Mundial, donde se sostenía la tesis de que, a menor fecundidad, correspondía un aumento en el ingreso per cápita.

Por las Comisiones le contestó el C. Oscar Hammeken (PRI), quien expresó que, con la adición al artículo 34 no se trataba de imponer a las familias ningún tipo de control específico, ya que solo se pretendía que los padres de familia pudieran contar con una orientación adecuada por la vía educativa, que les permitiera realizar una planeación con sentido de responsabilidad.

También, en relación con el artículo 34, intervino el C. Guillermo Ruiz Vázquez (PRI) quien, como justificación moral de una posición legislativa, precisó que, el sentido que las Comisiones le habían dado al concepto de planeación familiar en el proyecto de código sanitario era el que estaba consignado en la página 145 del Boletín 19 *de El Gobierno Mexicano (1972).*

En este documento, se expresaba que la política de planeación familiar consistía en normar las mejores posibilidades para la integración del núcleo familiar, a efecto de favorecer el desarrollo físico, mental, económico, cultural y social de la familia, significando la planeación familiar como "la consciente y libre determinación para servir adecuadamente a la familia, en número y cantidad compatible con una vida digna de la especie humana".

Señaló que, en el documento citado, también se definía la posición del gobierno mexicano, en el sentido de que éste no tenía derecho a obligar a los matrimonios a que tuvieran muchos hijos, pocos o ninguno, dado nuestro régimen democrático y de libertad, en virtud de lo cual, solo a los cónyuges correspondía el derecho de planear su familia con toda libertad, según sus convicciones, y se manifestó adverso al control de la natalidad por considerarlo atentatorio contra la dignidad del ser humano, auspiciado por el imperialismo para mantener su hegemonía. Luego de tales aclaraciones, dijo que ya no cabrían conjeturas acerca del sentido que tenía la planeación familiar en nuestra legislación.[81]

Aprobado el proyecto de código sanitario, en lo general y en lo particular, se turnó al Senado de la República en su calidad de Cámara Revisora para sus efectos constitucionales.

Dictamen del Senado

En la Cámara de Senadores, durante la sesión vespertina del mismo día 23 de febrero de 1973, se dio trámite a la lectura del Dictamen formulado por las Comisiones Unidas, Única de Salubridad, Tercera Sección de Estudios Legislativos, manifestándose que el espíritu y contenido del proyecto analizado tendía a hacer acorde la legislación con la realidad socioeconómica del país, ya que el aumento demográfico, los avances de la ciencia y la cultura, así como el nacimiento de nuevas costumbres e intereses de la colectividad reclamaban la revisión prudente y justa de los ordenamientos legales.

Además, se estimó que ese proyecto mejoraba en mucho los ordenamientos anteriores, tanto por el mejor planteamiento de algunas cuestiones, como por las innovaciones que contenía, mismas que fueron comentadas de manera general, habiéndose ponderado en el campo de la educación para la salud la participación de la Secretaría de Educación Pública con la de Salubridad y Asistencia en los programas educativos populares destinados a la prevención de enfermedades, asistencia médica y rehabilitación,

[81] *Ibid.*

salud materno infantil, salud mental, mejoramiento del ambiente, nutrición y accidentes. Pero ningún comentario se hizo respecto a la importante modificación hecha en la Cámara de Diputados al artículo 34, que legalizaba los programas de Planeación Familiar, dando tácita anuencia.[82]

Debate

Posteriormente, se discutió el Dictamen en lo general y el senador Francisco Aguilar Hernández (Partido Revolucionario Institucional, en adelante PRI.), señaló que el articulado del proyecto se ajustaba a la doctrina constitucional y a la realidad social, para el efecto de lograr la justicia social y comentó que las bases jurídicas atendían al futuro, considerando los múltiples problemas relacionados con nuevas situaciones del medio ambiente, el rápido crecimiento de la población, la urbanización, la industrialización y el desarrollo científico, por lo que solicitó la aprobación del proyecto.

Igualmente, intervino en apoyo del Dictamen el senador Salvador Gámiz Fernández (PRI), quien más que ponderar propiamente los aspectos del estudio, hizo algunas consideraciones sobre las graves repercusiones que tendría el crecimiento de la población. Al respecto, dijo que México era un país cuyo aumento demográfico se reflejaba en la concentración urbana, misma que planteaba una compleja problemática, que era enfrentada por el gobierno con una importante asignación de recursos y una revisión de la legislación, como en ese caso.

Expresó que el crecimiento de la población se veía afectado, no solo por cuestiones biológicas, sino también por la pobreza, el desempleo, la falta de educación, por la ausencia de una planificación en todos los aspectos de la vida nacional, así como por la carencia de salud y de seguridad social, por lo que todos esos factores debían atenderse a fondo, ya que de otra manera precipitarían conflictos, frustraciones y violencia incontrolable, en perjuicio del pueblo.

Asimismo, dijo que el control del incremento demográfico debía atenderse, pero tomando en cuenta la ampliación del promedio de vida, el impulso a la salud, la seguridad social desde la concepción hasta la muerte, la redistribución de la riqueza, la ampliación de los mercados internacionales, la multiplicación de los centros de trabajo, de la educación y de la cultura. No solo con medidas momentáneas y parciales, que únicamente aumentarían el costo de los servicios médicos.

Si bien reconoció algunos de los problemas del rápido aumento de la población, criticó la solución simplista que se ofrecía con el solo control de la natalidad e indicó que la tesis de la "explosión demográfica" tendía a justificar la violencia y la destrucción, así como la presencia de las poderosas empresas transnacionales, opuestas a la liberación de los países coloniales y semicoloniales y al grupo de países del Tercer Mundo.

Señaló que los planteamientos un tanto malthusianos, llevaban por distintos caminos al mismo final derrotista y que, afirmaciones tales como que "la población crece exponencialmente", que "el aumento de la esperanza de vida incrementa el número de años de trabajo y la oferta de mano de obra", que "el exceso de oferta de mano de obra genera pérdidas económicas", solo constituían el eje ideológico de las

[82] H. Cámara de Senadores. *Diario de los debates*, México, febrero de 1973.

potencias para implantar el control de la natalidad que, aparejado al desarrollo de aventuras belicistas, se orientaba a crear obstáculos al progreso de los países en desarrollo.

Destacó que había correspondido al régimen 1960-1966 iniciar la respuesta al reto que, en todos los órdenes, planteaba el crecimiento demográfico, debiendo enfrentarlo el poder público, el pueblo y todos los hombres conscientes, para revitalizar al país, así como su estructura económica, para que los beneficios del progreso alcanzaran a todo el pueblo. Al concluir su intervención, también ponderó la conveniencia de que se elevara a rango constitucional el derecho a la salud, a la vez que solicitó de la asamblea la aprobación del proyecto del código sanitario.

Cabe señalar que, el senador Gámiz Fernández, al disertar sobre la problemática referente al incremento de la población, se hacía eco de la preocupación expresada por el Ejecutivo, y discretamente justificaba la modificación del artículo 34 de ese código hecha en la Cámara de Diputados. Con ello parece que ya se preparaba al Senado sobre los programas de planeación familiar.

Puesto a discusión en lo particular y no habiendo controversia ni discrepancia alguna, se procedió a recoger la votación, habiéndose aprobado el proyecto del Código Sanitario por unanimidad de 53 votos y se turnó al Ejecutivo Federal para su promulgación, ya que, conforme al artículo 89 constitucional, tal facultad corresponde al presidente de la República. Este código se publicó en el Diario Oficial el día 13 de marzo de 1973.

Cuadro comparativo entre el texto del artículo 34 de la Iniciativa del código sanitario y la modificación propuesta por las Comisiones Dictaminadoras de la Cámara de Diputados.

Iniciativa Presidencial
Capítulo II
De la Educación para la Salud

Artículo 34. La Secretaría de Salubridad y Asistencia en coordinación con la Secretaría de Educación Pública formulará programas educativos populares para la prevención de enfermedades, asistencia médica y rehabilitación, especialmente en lo referente a salud materno-infantil, salud mental, mejoramiento del ambiente, nutrición y accidentes.

Texto de la Cámara de Diputados
Capítulo II
De la Educación para la Salud

Artículo 34. La Secretaría de Salubridad y Asistencia en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, formulará programas educativos populares para la prevención de enfermedades, asistencia médica y rehabilitación, especialmente en lo referente a salud materno- infantil, salud mental, mejoramiento del ambiente, nutrición, accidentes y responsabilidad y planeación familiar, atendiendo a principios científicos y éticos.

Cuadro comparativo entre las disposiciones sobre planeación familiar y aborto, contenidas en los códigos sanitarios de 1955 y de 1973.

Código Sanitario

Diario Oficial del 1° de marzo de 1955
Libro 1
Capítulo IV

Educación Higiénica

Artículo 24.- La Secretaría de Salubridad y Asistencia prohibirá y evitará la propaganda que engañe al público sobre calidad, origen pureza, conservación, propiedad y uso de comestibles, bebidas, medicinas, insecticidas, aparatos, útiles e instalaciones sanitarias, procedimientos de embellecimiento, prevención y curación de enfermedades, o que desvirtúe o contraríe las disposiciones que se dicten sobre educación higiénica y salubridad, o que aconseje al público prácticas anticoncepcionales o abortivas.

Código Sanitario

Diario Oficial del 13 de marzo de 1973
Título Segundo
De la Promoción y Mejoramiento de la Salud

Capítulo II
De la Educación para la Salud

Artículo 34. La Secretaría de Salubridad y Asistencia en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, formulará programas educativos populares para la prevención de enfermedades, asistencia médica y rehabilitación, especialmente en lo referente a salud materno- infantil, salud mental, mejoramiento del ambiente, nutrición, accidentes y responsabilidad y planeación familiar, atendiendo a principios científicos y éticos.

Artículo 37.- La Secretaría de Salubridad y Asistencia no autorizará la publicación o propaganda que desvirtué o contraríe las disposiciones que se dicten sobre educación sanitaria, sugiera al público prácticas abortivas, el uso de estupefacientes o de substancias psicotrópicas o que en general atente contra la salud.

La publicidad o propaganda de las bebidas alcohólicas y del tabaco, se ajustará a lo autorizado por la propia Secretaría en los términos de este Código y sus reglamentos.

2. Ley Federal de Educación. 1973

Iniciativa presidencial

El Ejecutivo Federal suscribió, con fecha 13 de septiembre de 1973, la Iniciativa correspondiente a la Ley Federal de Educación, misma que turnó para su trámite legislativo a la Cámara de Diputados. Entre otras ideas, manifestó en la exposición de motivos que la reforma educativa debía asumir plenamente la circunstancia en que históricamente se ubicaba. Que el hombre como integrante de la sociedad constituía el fin último de la educación y que el ser humano tenía esferas irreductibles en las que no era posible, ni deseable, intervenir, ya que el ámbito de la libertad personal era inviolable y reconocido por el Estado.

De las finalidades de la educación, señaló que se gestan y desarrollan en el seno mismo de la comunidad, de manera que el poder público no las impone arbitrariamente, sino que las hace explícitas y les da la coherencia requerida. Dijo también, que la educación debía preparar al hombre para vivir en plenitud.

Comparecencia del Secretario de Educación Pública

En la Cámara de origen, en la sesión del día 20 de septiembre del mismo año, estimaron pertinente citar al C. Secretario de Educación Pública, Ing. Víctor Bravo Ahuja, a efecto de que les explicara con mayor amplitud los fundamentos del nuevo ordenamiento.

En tal virtud, dicho funcionario compareció el día 27 de septiembre de ese año y entre otras ideas expuso que para que el sistema educativo fuera eficaz "debía renovar permanentemente su contenido, métodos y prácticas, y hacer frente al desafío del futuro, pues de poco serviría la reforma educativa si no considerara la revolución científica y tecnológica, el crecimiento demográfico, la escasez de recursos naturales y la mayor interacción política y cultural entre las naciones".

Luego de haber definido la filosofía del nuevo ordenamiento, concluyó su exposición preliminar diciendo que esa Iniciativa presuponía el movimiento de la sociedad entera, para liquidar las contradicciones que le impedían su crecimiento armónico. Después el C. Abel Vicencio Tovar (PAN), le preguntó acerca de las medidas que tomaría el Gobierno para resolver el problema educativo, dado el incremento en la demanda de ese servicio y la elevación del costo del mismo, frente a la falta de presupuesto necesario; pregunta que constituyó, desde luego, un velado reclamo de nuevas concesiones para la Iniciativa privada en materia educativa.

Dictamen de la Cámara de Diputados

Conforme al Dictamen formulado por las Comisiones, considerado en la sesión correspondiente al día 9 de noviembre, se comentaron favorablemente diversos aspectos de la Iniciativa, estimando que se trataba de una ley particularmente importante ya que, entre otros sectores, atañía a los ciudadanos en lo particular, a la familia como célula social y a todos los grupos sociales, culturales y económicos.

Dicha Iniciativa fue calificada de objetiva, en cuanto que comprendía las necesidades, propósitos y prácticas de la época, atendiendo a sus aspectos económicos y sociales, así como a la amplitud de

nuestra evolución demográfica, tanto cualitativa como cuantitativamente. Lo cual es indicador de que los legisladores también contemplaron el aspecto referente a la calidad de la vida, factor en el que juegan un papel muy importante los programas de planeación familiar.

Además de ponderar otros aspectos de la Iniciativa, declararon que le habían hecho algunas modificaciones, unas de fondo y otras de forma, para darle mayor claridad a algunos artículos. Del análisis efectuado a dichas modificaciones, por su importancia destaca la del artículo 5°, que contaba originalmente quince fracciones relativas a las finalidades de la educación, tanto de aquella impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, como la de los particulares autorizados, modificación que consistió en adicionar un nuevo e importante objetivo, que incorporaron en la fracción IX, estableciendo que la educación también debería tender a concientizar en materia de planeación familiar. En consecuencia, el texto de las demás fracciones se corrió hasta la número XVI.

Con esta modificación, resultante de una discreta maniobra legislativa, se amplió el dispositivo legal de operación, en la materia que nos ocupa, y se le daba coherencia con el artículo 34 del Código Sanitario, de marzo de 1973, para el desarrollo de los programas de planeación familiar en México.

Debate

Durante la discusión del proyecto, en lo general y en lo particular, ningún legislador se interesó por debatir la adición de la fracción IX al artículo 5°, lo relevante en tal fase del proceso legislativo fueron los parlamentarios de Acción Nacional, por acudir a tácticas dilatorias en la aprobación de esa Ley, no obstante haber reconocido que constituía un adelanto en la materia, además de objetar reiteradamente la rectoría del Estado en materia educativa, haciendo derivar el debate hacia el aspecto ideológico del artículo 3° constitucional.

En su oportunidad, este artículo fue aprobado, junto con los artículos 10, 31 y 35, por mayoría de 149 votos contra diez. [83]

Dictamen del Senado

El proyecto aprobado por la Cámara de Diputados luego fue turnado a la Cámara de Senadores, y en ésta a las Comisiones Unidas, Primera y Segunda de Educación y Segunda Sección de Estudios Legislativos, dieron cuenta el día 22 de noviembre de 1973 de su Dictamen, señalando que habían hecho suyo el Dictamen de la colegisladora.

También formularon diversos comentarios respecto al capitulado y aludieron a la necesidad de concientizar sobre la conveniencia de aprovechar, de manera óptima, los recursos naturales y el deber de contribuir a la preservación del equilibrio ecológico; además de considerar que se atendía al urgente imperativo de planear la familia, sin menoscabo de la libertad y con respeto a la dignidad humana. Así pues hubo coincidencia de opinión en el tema.

[83] H. Cámara de Diputados. *Diario de los debates*, México, noviembre de 1973.

Debate

El Dictamen fue discutido en lo general, el día 27 de noviembre, ampliándose en la tribuna los fundamentos de las Comisiones Dictaminadoras, y se insistió en que el nuevo ordenamiento respondía a los reclamos de la realidad nacional, pero ninguna referencia se hizo a la fracción IX del artículo 5º. Como ningún legislador se registró para participar en el debate en lo particular, se procedió a tomar la votación y se aprobó el proyecto de Ley por unanimidad de 50 votos[84]. Se turnó al Ejecutivo para sus efectos constitucionales, y se publicó en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 1973.

El comparativo entre el texto del artículo 5º en la Iniciativa de la Ley Federal de Educación y las modificaciones propuestas por las comisiones dictaminadoras en la Cámara de Diputados.

[84] H. Cámara de Senadores. *Diario de los debates*. México, noviembre de 1973.

Cuadro comparativo entre el texto del artículo 5° de la Iniciativa de la Ley Federal de Educación y las modificaciones propuestas por las comisiones dictaminadoras en la Cámara de Diputados.

Iniciativa Presidencial
Capítulo I
Disposiciones Generales

Artículo 5°. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento oficial, se sujetará a los principios establecidos en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tendrá las siguientes finalidades.

I. Promover el desenvolvimiento armónico de la personalidad, para que se ejerzan en plenitud las capacidades humanas.
II. Crear y fortalecer una conciencia de identidad nacional y situarla en un marco de convivencia internacional.
III. Alcanzar, mediante la castellanización, una comunidad de habla para todos los mexicanos, sin menoscabo del uso de las lenguas vernáculas.
IV. Proteger y conservar los bienes y valores que constituyen el acervo cultural de la nación y hacerlos accesibles a la colectividad.
V. Fomentar el conocimiento y el respeto a las instituciones nacionales.
VI. Enriquecer la cultura con la creatividad y la incorporación de ideas y valores universales.
VII. Hacer conciencia de la necesidad de un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y contribuir a preservar el equilibrio ecológico.
VIII. Promover las condiciones sociales que llevan a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales, dentro de un régimen de libertad.
IX. Vigorizar los hábitos intelectuales que permiten el análisis objetivo de la realidad.
X. Crear las condiciones indispensables para el impulso de la investigación científica y la difusión de la cultura.
XI. Lograr que las experiencias y conocimientos obtenidos al adquirir, transmitir y acrecentar la cultura se integren de tal modo que se armonicen tradición e innovación.
XII. Fomentar una comunidad científica y tecnológica que responda a las necesidades del desarrollo nacional independiente.
XIII. Infundir el conocimiento de la democracia como forma de gobierno y de convivencia, que permita a todos participar en la toma de decisiones orientadas a la transformación de la sociedad.
XIV. Promover las actitudes solidarias para el logro de una vida social justa.
XV. Enaltecer los derechos humanos y libertades fundamentales y procurar la paz universal con base en el reconocimiento de los derechos económicos y políticos de las naciones.

Texto de la Cámara De Diputados
Capítulo I
Disposiciones Generales

Artículo 5°. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento oficial, se sujetará a los principios establecidos en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tendrá las siguientes finalidades:

I. Promover el desarrollo armónico de la personalidad, para que se ejerzan en plenitud las capacidades humanas.
II. Crear y fortalecer la conciencia de la nacionalidad y el sentido de la convivencia internacional.
III. Alcanzar, mediante la enseñanza de la lengua nacional, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo del uso de las lenguas autóctonas.
IV. Proteger y acrecentar los bienes y valores que constituyen al acervo cultural de la nación y hacerlos accesibles a la colectividad.
V. Fomentar el conocimiento y el respeto a las instituciones nacionales.
VI. Enriquecer la cultura con impulso creador y con la incorporación de ideas y valores universales.
VII. Hacer conciencia de la necesidad de un mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y contribuir a preservar el equilibrio ecológico.
VIII. Promover las condiciones sociales que lleven a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales, dentro de un régimen de libertad.
IX. Hacer conciencia sobre la necesidad de una planeación familiar con respeto a la dignidad humana y sin menoscabo de la libertad.
X. Vigorizar los hábitos intelectuales que permiten el análisis objetivo de la realidad.
XI. Propiciar las condiciones indispensables para el impulso de la investigación, la creación artística y la difusión de la cultura.
XII. Lograr que las experiencias y conocimientos obtenidos al adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, se integren de tal modo que se armonicen tradición e innovación.
XIII. Fomentar y orientar la actividad científica y tecnológica de manera que responda a las necesidades del desarrollo nacional independiente.
XIV. Infundir el conocimiento de la democracia con la forma de gobierno y convivencia que permita a todos participar en la toma de decisiones orientadas al mejoramiento de la sociedad.
XV. Promover las actitudes solidarias para el logro de una vida social justa.
XVI. Enaltecer los derechos individuales y sociales y postular la paz universal, basada en el reconocimiento de los derechos económicos, políticos y sociales de las naciones.

3. Ley General de Población. 1974

El Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, al rendir, el 1° de septiembre de 1973 su tercer Informe de Gobierno, advirtió que la población de México contaba con 56 millones de habitantes mismos que, en un plazo de 20 años, habrían de duplicarse, según el índice de crecimiento poblacional del 3.5%, siendo previsible que, al inicio del siglo XXI, la población del país fuera de 135 millones, demandantes de alimentación, vivienda, educación, empleo y todo tipo de servicios. Por tal razón, declaró que había llegado el momento de considerar seriamente ese problema, aunque aclaró: "Rechazamos la idea de que un puro criterio demográfico orientado a reducir la natalidad pueda sustituir 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".

En esa misma ocasión, también anunció que enviaría una Iniciativa de adiciones y reformas a la Ley General de Población de 1947, que contendría el marco jurídico para el desarrollo de los programas de paternidad responsable que, respetando la libertad individual, estarían considerados dentro de la política general de desarrollo del país.

Iniciativa presidencial

No obstante, con fecha 12 de septiembre de 1973, suscribió la Iniciativa de una nueva Ley General de Población, que abrogaría a la de 1947. Dicho proyecto, que fue turnado a la Cámara de Diputados, constó de siete capítulos referentes el primero, al objeto y atribuciones, el segundo a migración, el tercero a inmigración, el cuarto a emigración, el quinto a la repatriación, el sexto al registro de población e identificación personal y el séptimo a las sanciones.

En el artículo 1º, se precisó que el objeto de la ley era la regulación de los fenómenos demográficos en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de que la población participara con justicia de los beneficios del desarrollo económico y social. No obstante que esta Iniciativa se enmarcaba en la circunstancia de un acelerado incremento poblacional, no se optó por la solución simplista de propiciar la reducción solamente.

En el artículo 2°, se dispuso que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, promoviera y ordenara las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales, entre los que no se destacó el de propiciar el aumento de la población, como ocurría en la Ley de 1947.

Antes bien, se ocupó abiertamente del tema específico de la planeación familiar, en el artículo 3°, fracción II, estableciendo que la Secretaría de Gobernación tendría, entre otras atribuciones, las de dictar, ejecutar y, en su caso, promover ante las dependencias competentes, las medidas necesarias para que, por medio de los servicios educativos y de salud pública a disposición del sector público, se realizaran programas de planeación familiar, con absoluto respeto a las libertades individuales, a la dignidad del ser humano y de las familias. Lo cual deberían observar también los organismos privados que realizaran programas de este tipo, atendiendo al objetivo demográfico de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como de aprovechar de la mejor forma los recursos naturales y humanos.

En lugar del Consejo Consultivo de Población, de la Ley de 1947, propuso la creación del Consejo Nacional de Población que, conforme al artículo 5°, tendría a su cargo la planeación demográfica del país, cuidando de que los programas de desarrollo económico y social, formulados por el sector gubernamental, vincularan sus objetivos a las necesidades que plantearan los fenómenos demográficos.

Dicho Consejo, según lo preceptuado en el artículo 6°, se integraría con un representante de la Secretaría de Gobernación, cuyo titular fungiría como presidente, así como un representante por cada una de las secretarías de Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, de la Presidencia y de la Reforma Agraria; previéndose también que, cuando se tratara de otras dependencias u organismos del sector público, el presidente del Consejo podría solicitar la concurrencia de sus titulares o de sus representantes, a las sesiones correspondientes, para el desahogo de dichos asuntos.

Sobre la estructura del Consejo Nacional de Población expuso que obedecía al hecho de que la problemática de la población repercutía en todas las áreas de la acción gubernamental, por lo que las acciones que se emprendieran incidirían en el ámbito de las diversas secretarías y departamentos de Estado; conservando las atribuciones de la Secretaría de Gobernación como conducto del Ejecutivo Federal en la resolución de los problemas demográficos nacionales, y se establecieron las bases jurídicas y operativas de esa Coordinación, estructurándose al citado Consejo "como pieza maestra para una acción integral del Estado".

Comparecencia del Secretario de Gobernación

En la sesión de la Cámara de Diputados del día 20 de septiembre de 1973, las Comisiones encargadas de dictaminar la Iniciativa presidencial solicitaron que compareciera el Secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, previa autorización correspondiente, para que diera a los legisladores una explicación más amplia sobre el contenido y significado de esa Ley.

En virtud de que la solicitud fue aprobada, el alto funcionario compareció ante esa Cámara el día 16 de octubre de 1973, donde, a manera de explicación introductoria, hizo una amplia consideración sobre el alcance de la Iniciativa e indicó, entre otras cosas, que ese ordenamiento constituía el marco jurídico necesario para racionalizar el proceso demográfico mexicano, atendiendo a nuestros propios valores y metas así como al momento histórico que hacía necesaria una nueva política de población para el efecto de que el incremento demográfico no se constituyera en un diluyente del desarrollo.

Sobre los programas de planeación familiar, declaró que tenían como objetivo el bienestar del núcleo social básico, así como posibilitar que las parejas mexicanas, mediante la capacitación adecuada, estuvieran en condiciones de ejercer su libertad de procrear, con responsabilidad hacia ellas mismas, hacia su descendencia y hacia la colectividad. Posteriormente, contestó a las preguntas que le formularon 20 legisladores de los diversos partidos políticos, sobre los tópicos que consideraron de mayor interés.[85]

[85] H. Cámara de Senadores. *Diario de los debates*. México, octubre de 1973.

El C. Píndaro Uriostegui Miranda (PRI) le preguntó que, si en opinión del Gobierno, el crecimiento demográfico era alarmante al grado de afectar algunos aspectos del desarrollo.

R. En México es grave la dimensión del problema. La población del mundo crece a una tasa del 2% anual y en cambio la mexicana a 3.5%.

La filosofía de la Revolución Mexicana rechaza las tesis neocolonialistas de que el control natal sustituye al desarrollo.

Se reorienta la política demográfica, desde un punto de vista indicativo y no compulsivo, con respeto a la libertad del ser humano, a la dignidad y a la intimidad de la familia, con los programas de planeación familiar, entre otras medidas.

La C. Margarita García Flores (PRI), aludiendo concretamente a la fracción II del artículo 3°, inquirió sobre las medidas que se llevarían a cabo para realizar los programas de planeación familiar y también preguntó sobre la diferencia entre este concepto y el de control de la natalidad.

R. Se propone la promoción de programas, no de campañas, en materia de planeación familiar para que por la vía educativa los mexicanos adviertan la conveniencia de regular su crecimiento.

Se expone a las mujeres el problema demográfico, la vinculación entre la familia y el desarrollo del país, y se les instruye sobre los medios para que logren familias reducidas.

En la Iniciativa se consideró la planeación familiar como un derecho individual que es expresión del ejercicio de la libertad.

Se excluye el control de la natalidad que supone la acción compulsiva y autoritaria.

El C. Humberto Lira Mora (PRI) solicitó que se le informara sobre si existía una tasa óptima de crecimiento demográfico para México.

R. La Ley no se refiere a una cifra óptima de población.

Ningún hombre sobra, lo que falta es desarrollo.

El C. Salvador Robles Quintero (PRI) pidió que se le explicaran con mayor amplitud algunos de los efectos del crecimiento demográfico en el empleo, el ahorro, en los planes de industrialización y modernización agropecuaria, así como en la salud pública, la educación, la urbanización, la vivienda, etcétera.

R. Todos esos indicadores, el empleo, el ahorro, la vivienda, la educación, de una u otra manera están inmersos en el problema demográfico. Necesitamos crear cada año medio millón más de empleos.

El ahorro nacional está vinculado íntimamente al problema demográfico. En la medida en que en una familia hay más hijos, su ahorro familiar también se diluye y se tiene que subdividir entre los miembros de la familia.

El ahorro público resiente el impacto demográfico, porque en la medida que existen más mexicanos dependientes, son mayores los esfuerzos del Estado,

sobre todo en los aspectos del desarrollo social, disminuyendo el volumen de inversión en la productividad.

La planeación familiar debe constituir una política no solo encaminada a la reducción de la natalidad, sino a responsabilizar a la familia, para la conveniente nutrición, educación y capacitación de los hijos.

El C. Gerardo Medina Valdez (PAN) preguntó por qué no se habían precisado claramente en esa Iniciativa los objetivos de la política demográfica, de la misma forma como se encontraban definidos en la Ley de población de 1947, en sus artículos 2° y 4°, referente este último a la conveniencia de procurar el incremento de la población.

R. Los objetivos de la Ley están precisados claramente: regular el volumen de la población, su dinámica y la distribución en el territorio nacional, con el fin de que participe equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.

Se tiende a regular y a estabilizar el crecimiento de la población.

Los programas de planeación familiar están encaminados a la reducción de la natalidad.

El C. Alejandro Mújica Montoya (PARM), refiriéndose a la fracción II, del artículo 3° de la Iniciativa, preguntó si los programas de planeación familiar tenían algún enfoque particular hacia los sectores de menores ingresos.

R. Se caería en el malthusianismo si la planeación familiar se enfocara exclusivamente a los sectores desposeídos. Por eso, el problema demográfico se ubica dentro de una estrategia general de desarrollo.

La C. Ma. Eduwiges Vega (PRI) interrogó sobre la medida en que los programas de planeación familiar contribuirían a la liberación femenina.

R. El movimiento feminista del siglo XX, para transformar las condiciones socioeconómicas de la mujer, tiene en la planeación familiar uno de sus objetivos y, al mismo tiempo, uno de sus principales instrumentos.

El incorporar a la mujer a los beneficios de la educación y del desarrollo, empieza a ser uno de los instrumentos, no solo para su liberación total, sino también para la reducción de la natalidad.

La mujer no debe ser esclava de su propia fecundidad. La Ley General de Población intenta crear el marco jurídico y las condiciones para que la mujer mexicana se libere en este aspecto. La maternidad es un hecho cualitativo, no cuantitativo.

La C. Matilde de Mar Hidalgo (PRI) inquirió sobre la posibilidad de que en México se autorizara libremente el aborto, como una medida para influir en la dinámica demográfica.

R. Con esta Ley se pretende evitar que la mujer recurra al aborto, para controlar el crecimiento de la familia.

Se busca ampliar medios no cruentos de la planeación familiar.

Legalizar el feticidio, como una medida para planear la familia, sería el último paso realmente desesperado para un país joven como el nuestro.

Esta es una ley humanista, es una ley para la vida.

El C. Diódoro Carrasco (PRI) interrogó respecto a las disposiciones de carácter migratorio en relación con los braceros.

R. Esta Iniciativa de ley mejora a la vigente respecto al conjunto de trámites que ha de cumplimentar quien desea emigrar para trabajar.

Se faculta a la autoridad administrativa para investigar las causas de la emigración y regularla. Se indica que la Secretaría de Gobernación dictará las medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, para la protección de los emigrantes mexicanos.

El C. Salvador Castañeda O'Connor (PPS) inquirió sobre la forma en que los programas de planeación familiar se consideraban en la estrategia del desarrollo. Además, preguntó sobre la conveniencia de que la planeación del desarrollo fuera coordinada por una comisión intersecretarial, que también considerara el fenómeno demográfico.

R. La Ley está encaminada a englobar la política demográfica dentro del concepto general y dinámico de desarrollo, mismo que está enmarcado por la Constitución.

Se crea el Consejo Nacional de Población para analizar con carácter interdisciplinario los propósitos de la política demográfica, vinculándolos a los programas de planeación económica y social.

El C. Juan C. Peña Ochoa (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, en adelante, PARM) solicitó información respecto a los efectos que tendría la ley de la materia sobre la inadecuada distribución de la población en el territorio nacional.

R. Con la nueva Ley General de Población, se pretende que, adecuando la política demográfica a la política general de desarrollo del país, se estimulen las políticas tendentes a revitalizar las zonas deprimidas; a distribuir más equitativamente la población dentro de su contexto geográfico; y a impedir, dentro de lo posible, las migraciones del medio rural hacia las zonas urbanas, arraigando más al campesino y al hombre producto del campo, creando las condiciones socioeconómicas apropiadas.

Debe, además, atenderse a criterios como el de la descentralización industrial y el de la descentralización administrativa, que propendan evitar la macrocefalia en los grandes centros urbanos, fenómeno que es de los que más inciden en la dilución del desarrollo, en el mar de la población.

El C. Héctor Castellanos Torres (PRI) preguntó acerca del problema de la migración rural-urbana y de la baja producción agropecuaria.

R. La reforma agraria integral merece más atención de la conciencia nacional, entendiéndola no solo como el justo reparto de la tierra sino como la adecuación de todos los instrumentos productivos para lograr que la tierra le dé al hombre sus frutos, asegurando su subsistencia y la de sus hijos.

Si la ciudad no lleva prosperidad al campo, el campo seguirá trayendo miseria a la ciudad.

La gran reforma agraria no solo consiste en transformar el campo sino en transformar al hombre que vive en el campo.

El C. Ignacio Carrillo (PRI), interrogó sobre el Registro General de Población e Identificación Personal.

R. El registro con los datos relativos a la identificación de los habitantes de la República, mexicanos o extranjeros, facilitará la acción de la Administración Pública.

La cédula de identificación personal tendrá el carácter de un instrumento público probatorio de los datos que contenga en relación con el titular para facilitar sus trámites.

No hay un propósito de control o de autoritarismo, ni en el establecimiento del registro, ni en la expedición de la cédula.

El C. Héctor González García (PRI), aludiendo al capítulo primero sobre la Planeación Demográfica y al VIII, relativo al Registro de Identificación Personal, solicitó que se le informara sobre la posibilidad de que el Congreso pudiera intervenir tanto en la formulación de las leyes, como en sus respectivos reglamentos.

R. Conforme a nuestro sistema, con base en el principio de la división de poderes, la expedición de los reglamentos es facultad exclusiva del C. Presidente de la República.

El C. Eugenio Ortiz Wals (PAN) inquirió respecto a si consideraba que el país con una tasa de crecimiento demográfico del 3.5 en un plazo de 20 años afrontaría un grave problema de sobrepoblación. Además, preguntó que si en los últimos 30 años se había realizado una estrategia idónea para mejorar las condiciones de vida, y finalmente interrogó sobre si el gobierno contaba con un inventario básico nacional de los recursos naturales y humanos.

R. El Presidente de la República estima que ha llegado el momento de encarar el fenómeno demográfico, y vincularlo a la estrategia general de desarrollo.

En esta Ley se incorpora a la estrategia global de desarrollo un elemento complementario, estabilizador del proceso de desarrollo, que es la reducción racional del crecimiento de la familia, en un marco de libertad y respeto a la dignidad humana.

Se cuenta con inventarios de recursos físicos y humanos hechos por el CETENAL, que es la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, y la Comisión de Recursos Humanos, para planear las actividades del sector público.

El C. Pedro Bonilla Díaz de la Vega (PPS), refiriéndose al artículo 3°, fracción V, objetó que se hablara de grupos marginados que debían integrarse, refiriéndose a los indígenas.

R. En el Congreso Interamericano Indigenista de Pátzcuaro, en 1940, se impugnó el término incorporación y se convino en sustituirlo por el de integración, que implica respeto a la identidad, a los hábitos de vida y a los patrones culturales de los núcleos indígenas.

Todo ser marginado, sea o no indígena, tiene derecho a desmarginarse.

El C. Mario Ruiz de Chávez (PRI) inquirió sobre la forma en que podría evitarse la emigración de técnicos y profesionales sin menoscabo de sus derechos constitucionales.

> *R. Ninguna disposición administrativa es lo suficientemente eficaz para contener la emigración de científicos y técnicos, si no existen en el país las condiciones necesarias para su desarrollo.*
>
> *El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología tiene, entre otros objetivos, la creación de condiciones favorables para evitar la 'fuga de cerebros'.*

El C. Carlos Madrazo (PRI) interpeló sobre la relación entre la explosión demográfica y las tensiones causantes de conductas antisociales.

> *R. Ningún país está asegurado contra las tensiones sociales o contra los hechos antisociales. Pero creo que están íntimamente relacionadas esas tensiones, que en algunos casos originan conductas antisociales, con los bajos niveles de desarrollo.*
>
> *Hay menos tensiones si hay mayor desarrollo y justicia social.*

No habiendo otras cuestiones que aclarar, se dio por concluida la comparecencia del Secretario de Gobernación.

Dictamen de la Cámara de Diputados

En la Cámara de origen, el día 22 de noviembre de 1973, se dio trámite a la primera lectura de Dictamen suscrito por las Comisiones, conforme al cual se le hicieron diversas modificaciones a la Iniciativa de Ley. Entre otras, al artículo primero, relativo al objeto de la Ley, se le hizo una modificación de estilo. Al artículo 3°, referente a las facultades de la Secretaría de Gobernación, una adición al proemio en la parte final donde se establecía que esa Secretaría promoviera las medidas necesarias ante las dependencias competentes, al que se agregó: "o entidades correspondientes"; en la fracción primera, al inicio, se sustituyó el término *ajustar*, por *adecuar*; y a la fracción x, relativa a los programas de reordenación de los asentamientos humanos, se le hizo una modificación de estilo.

En la sesión del 27 de noviembre de 1973, se dio trámite a la segunda lectura del Dictamen y, en esta ocasión, informaron las Comisiones que le habían hecho nuevas modificaciones, por haber estimado conveniente darle una redacción más clara a algunos artículos.

Así, el artículo 3°, que ya había sido modificado en el proemio y en sus fracciones I y X, ahora resultaba modificado en su fracción II, referente a las facultades de la Secretaría de Gobernación sobre el desarrollo de los programas de planeación familiar, mismos que, conforme a la Iniciativa, se precisaba deberían efectuarse con absoluto respeto a las libertades individuales, sustituyéndose este concepto por el de "derechos fundamentales del hombre", lo cual fue un acierto, ya que el primer concepto se refiere propiamente a los derechos políticos, en tanto que el segundo es de una amplitud mayor.

Debate

Posteriormente se discutió el Dictamen en lo general, e hicieron uso de la palabra cuatro legisladores, uno por cada partido político de los entonces registrados, quienes se manifestaron a favor del Dictamen y formularon las consideraciones que estimaron pertinen-

tes, aludiendo a los valores de la nueva política demográfica: nacionalista, respetuosa de los derechos humanos, fortalecedora del núcleo familiar, posibilitadora de la paternidad responsable, establecida sobre bases científicas, tendente a estabilizar el crecimiento de la población, propiciadora de familias pequeñas, encaminada a mejorar la calidad de la vida y vinculada al proceso general de desarrollo.

Intervino, por el PRI, el C. Rodolfo Echeverría Ruiz, quien se refirió a algunos aspectos de la Iniciativa, de la comparecencia y del Dictamen. Comentó que el propósito de la Iniciativa era actualizar la legislación demográfica y puso de relieve el sentido humanista de la misma, al centrar su atención en el respeto profundo por el ser humano, así como en el carácter nacionalista de la nueva Ley de Población, que institucionalizaba los programas de planeación familiar atendiendo a nuestros propios intereses y no a los foráneos.

Por el PAN, el C. Eugenio Ortiz Walls apuntó que la parte medular de la Iniciativa se refería a la definición de una política demográfica diferente de la establecida en la Ley de Población de 1947. Coincidió con el planteamiento hecho en la exposición de motivos, sobre "los riesgos que aparejan el rápido y excesivo crecimiento de la población" y dio su aprobación al carácter indicativo y no compulsivo, conforme al cual los programas de planeación familiar estarían regidos por el respeto a los derechos fundamentales del hombre y a la preservación de la dignidad de la familia. Consideró que la nueva ley de población constituía un primer paso bien intencionado, que expresaba una política demográfica más realista.

Por el PPS, el C. Pánfilo Orozco, refiriéndose al tema de la planeación familiar, dijo que su partido, que basaba en el materialismo histórico el estudio e interpretación del proceso de cambio en la sociedad, no podía manifestarse contra una política de paternidad responsable pero, aclaró, que estaba en contra del neomalthusianismo que el imperialismo norteamericano quería imponer como solución a los problemas sociales que planteaba el crecimiento de la población.

Por el PARM, el C. Alejandro Mújica Montoya manifestó su complacencia por la definición de una nueva política, orientada a estabilizar el crecimiento de la población, apoyada en los programas de planeación familiar establecidos en la fracción II del artículo 3° de la Iniciativa, precisando que su partido entendía por paternidad responsable "simple y llanamente que las familias deben tener el número de hijos que puedan mantener y educar"; y expresó su satisfacción porque se hubiera considerado en la Iniciativa, por primera vez, la necesidad de que las familias se planearan racionalmente, así como porque se hubiera precisado que los programas de desarrollo económico y social del país, debían ajustarse a las necesidades planteadas por el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.

Al final de estas intervenciones, fue puesto a votación el Dictamen en lo general, mismo que fue aprobado por unanimidad con 188 votos.

Conforme al procedimiento establecido, se pasó a la discusión del Dictamen en lo particular y para debatir los artículos que al efecto habían reservado, entre los que no figuró el 3°, cuya fracción II como ya se ha indicado, se refería al desarrollo de los programas de planeación familiar. Los artículos reservados fueron los siguientes: el 6°, por el C. Abel Vicencio Tovar (PAN); el 75 por el C. Alfredo Oropeza (PAN); los

artículos 6°, 94, 105, 109 y 120 por el C. Gerardo Medina Valdez (PAN); habiéndose inscrito para hablar en pro, por las Comisiones, la C. Margarita García Flores (PRI) y, respecto de los artículos 95, 105 y 120, el C. Jesús Dávila Narro (PRI).

Con relación al tema de nuestro estudio, intervino el C. Abel Vicencio Tovar (PAN), quien propuso que se modificara el artículo 6° referente a los funcionarios que debían integrar el Consejo Nacional de Población, para que en dicho Consejo tuvieran cabida los Gobernadores de los Estados.

El C. Mario Ruiz de Chávez (PRI), hizo uso de la palabra para defender el artículo 6° en los términos del Dictamen y refutó la propuesta del legislador panista, aduciendo que no era procedente incluir en el Consejo Nacional de Población a los gobernadores de los estados, o invitarlos por decreto para que concurrieran a las sesiones del Consejo, ya que entonces no se trataría de una simple invitación, además de que, por otra parte, dicho Consejo solo constituía un órgano de consulta de la Secretaría de Gobernación.

De nueva cuenta intervino Vicencio Tovar para aclarar que solo había pretendido enriquecer la Iniciativa y no obstaculizarla, e insistió en solicitar que se aprobara su proposición, ante la cual, nuevamente subió a la tribuna el C. Ruiz de Chávez, para expresar su inquietud porque se había hablado de malthusianismo y reiteró que la modificación propuesta no era procedente porque con la inclusión de los gobernadores en una dependencia del Ejecutivo Federal, se contravendría el pacto federal.

Por su parte, el C. Pánfilo Orozco Álvarez (PPS) pidió la palabra para aclararle al C. Ruiz de Chávez que su partido en ningún momento había tachado a la Iniciativa de neomalthusiana, como parecía insinuarse, sino que solamente se había manifestado en contra de la política norteamericana que achacaba todos los problemas sociales de los países no desarrollados, al aumento de su población.

Finalmente, fue reservado para su votación nominal el artículo 6°, el que en su oportunidad fue aprobado por 163 votos contra 17. Además, se debatieron el artículo 75 del Capítulo III, referente a la inmigración; los artículos 94, 105,109 y 120 del capítulo VII relativo a las sanciones, y el artículo 4° transitorio, relativo a la fecha de Inicio del registro de la población mexicana, que impugnaron (sin éxito) los legisladores del partido Acción Nacional. Concluido el debate en lo particular y habiéndose aprobado, se turnó al Senado de la República para sus efectos constitucionales.

Dictamen del Senado

En la sesión correspondiente al día 11 de diciembre de 1973 se dio lectura al Dictamen formulado por las Comisiones, Primera de Gobernación única de Migración y segunda sección de Estudios Legislativos, de la Cámara revisora, conforme al cual se manifestó que compartían los puntos de vista expuestos, tanto en la Iniciativa presidencial, como en el Dictamen, con las modificaciones propuestas por la colegisladora.[86]

Dichas Comisiones estimaron que, "ante el insoslayable problema del desmesurado incremento demográfico y los que el mismo origina" la Iniciativa planteaba las soluciones más inteligentes y sensatas, por lo que se emitía una opinión favorable y se solicitaba su aprobación.

[86] H. Cámara de Senadores. *Diario de los debates*. México, diciembre de 1973.

Debate

Después, al discutirse el proyecto de ley, en lo general, hizo uso de la palabra el C. Luis M. Farías, quien aludió al constante aumento de la población en el mundo y dijo que "ya no se llamaba sobrepoblación al tener muchas personas en el mismo espacio, sino al tener muchas personas en relación con el pleno disfrute de la vida." Calificó de "valiente" la Iniciativa, por cuanto el Ejecutivo Federal se había propuesto con ella afrontar la nueva perspectiva demográfica, en la búsqueda de un equilibrio entre la población y los recursos, sin medidas coercitivas, respetando la libertad, razón por la que solicitó la aprobación del Dictamen en sus términos. Habiéndose aprobado por unanimidad, se remitió al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.[87]

El nuevo ordenamiento se publicó en el Diario Oficial del 7 de enero de 1974.

[87] H. Cámara de Senadores. *Diario de los debates*. México, diciembre de 1973.

Cuadro comparativo de las modificaciones hechas al artículo 3° de la Iniciativa de la Ley General de Población, conforme al Dictamen de las comisiones de la Cámara de Diputados.

Iniciativa Presidencial

Artículo 3°. Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará, o en su caso promoverá ante las dependencias competentes, las medidas necesarias para:
Ajustar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.
Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados se lleven a cabo con absoluto respeto a las libertades individuales y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.

III–IX- Ídem.
X. Procurar la movilización de nacionales de las zonas muy pobladas de la República, hacia las regiones de baja densidad de población para su radicación.
XI-XIII- Ídem.

Dictamen

Artículo 3°. Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:
Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.
Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a las libertades individuales y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.

X. Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población.

Cuadro comparativo entre los objetivos referentes al crecimiento de la población en las Leyes Generales de Población de 1947 y 1974.

Ley General de Población de 1947

Artículo 2°. Los problemas demográficos de cuya resolución se ocupa esta Ley comprenden:

- *El aumento de la población.*
- *Su racional distribución dentro del territorio.*
- *La fusión étnica de los grupos nacionales entre sí.*
- *La asimilación de los extranjeros al medio nacional.*
- *La protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales, y*
- *La preparación de los núcleos indígenas para incorporarlos a la vida nacional en mejores condiciones físicas, económicas y sociales desde el punto de vista demográfico.*

Artículo 4°. El aumento de la población debe procurarse:

- *Por el crecimiento natural, y.*
- *Por la inmigración.*

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

Ley General de Población de 1974

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

Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.

Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.

Disminuir la mortalidad.

Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que le afectan.

4. Artículo 4° Constitucional. 1974

En la exposición de motivos de la Iniciativa del 12 de septiembre de 1973, correspondiente a la Ley General de Población, manifestó el Presidente de la República que el Gobierno estaba plenamente consciente de la importancia y complejidad del fenómeno demográfico, por lo que habría de inscribir esta acción en el contexto jurídico político de la Constitución, considerando el respeto a las libertades fundamentales del hombre y la dignidad de la familia.

En tal virtud, un año más tarde, enviaba a la Cámara de Diputados para la sustanciación de su proceso legislativo una Iniciativa suscrita el 18 de septiembre de 1974 para reformar en la Constitución los artículos 4°, 5°, 30 apartado B, fracción II, 123 apartado A, fracciones II, V, XV, XXV, XXIX, y apartado B fracciones VIII y XI, inciso C. Las reformas del artículo 4° se referían a la igualdad jurídica del varón y la mujer, a la protección y desarrollo de la familia y al derecho a la procreación, conceptuado luego como el derecho a la planeación familiar; la del artículo 5°, a la incorporación en su texto, del que correspondía al anterior artículo 4°; y las de los artículos 30 y 123, a la citada igualdad jurídica.

Por otra parte, para establecer concordancia entre las reformas al Código Fundamental y la legislación secundaria, envió otra Iniciativa de la que nos ocuparemos más tarde, sobre reformas y adiciones a diversas leyes y códigos, suscrita en la misma fecha, conforme a la cual se proyectó el derecho a la planeación familiar en el Código Civil para el Distrito Federal y se eliminaron de los demás ordenamientos todas aquellas disposiciones que implicaran para la mujer alguna situación discriminatoria.

Iniciativa Presidencial

La parte medular de esas reformas constitucionales fue el nuevo artículo 4º:

> *El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.*

En la exposición de motivos, aludiendo a la igualdad jurídica de la mujer y el varón, del que se pretendía beneficio para ella, afirmó el promotor:

> *No solo es indiscutible que la educación y el trabajo dignifican, sino también es incontestable que la educación y el trabajo son variables interdependientes, de tal manera que trabajar para educarse se complementa con la acción correlativa de educarse para trabajar. El trabajo y la educación son procesos creativos y, por lo tanto, liberadores. Dar educación y trabajo a la mujer no solo es resolver problemas económicos, sino fundamentalmente formar conciencias libres.*

Sobre la parte inicial del párrafo primero, concretizó: "Precisamente esta Iniciativa enriquece la ideología libertaria y de solidaridad social de nuestra Constitución, ordenando la igualdad jurídica de los sexos y enmarcándola entre los derechos a la educación y al trabajo".

Se encuentra, pues, en tales consideraciones, la razón que hubo para ubicar el nuevo texto del artículo 4° en dicho numeral y no en cualquier otro del cuerpo constitucional. El nexo que existe entre la materia de los artículos ,precedente y subsiguiente, es claro, ya que es estrecha la relación entre la educación y la eliminación de cualquier forma de discriminación hacia la mujer. Así, como con la planeación familiar; la

disminución y espaciamiento de los embarazos incidirá en una mayor contribución de la mujer a la fuerza de trabajo. Efectivamente, el artículo 3º se refiere a la educación y el artículo 5° a la libertad de trabajo, al cual se le adicionó el texto que antes correspondía al artículo 4º, dada la similitud de sus materias.

Acerca del principio igualitario, también refirió que se habían tenido en cuenta planteamientos populares, coincidiendo la acción estatal con un vasto movimiento internacional reflejado en la Declaración sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 1967; en las recomendaciones de la "Conferencia Mundial de Población", celebrada en Bucarest en agosto de 1974, y en la proclamación de 1975 como el Año Internacional de la Mujer.

En relación con la segunda parte del primer párrafo, en que se prescribe que la Ley deberá proteger la organización y el desarrollo familiar, apreció que "Es en el seno de la familia donde se conservan con más pureza las formas de convivencia que dan a la sociedad mexicana su carácter singular y donde se generan las más limpias y auténticas aspiraciones y transformaciones", y que, considerando que el plebiscito nacional era suscrito diariamente por la familia mexicana, su preservación "es garantía de permanencia social y de legítimo cambio", por lo que se proponían las bases para que operase en el seno de cada familia una revolución de las conciencias y de las acciones.

Respecto al segundo párrafo del artículo 4°, precisó que se consideraba al derecho a la procreación como una garantía personal de raigambre solidaria, misma que era congruente con la política demográfica mexicana racional y humanista que estaba acorde con la Declaración de Teherán de 1968, conforme a la cual este derecho fundamental suponía libertad y responsabilidad e implicaba un derecho a la información y un compromiso de solidaridad.

Sobre este particular, estimó que, si se habían valorado culturalmente las más simples funciones vitales, con mayor razón la función reproductiva merecía valorarse, y que este valor se reflejara en la cultura, atendiendo a un criterio de responsabilidad. "Por la cultura el hombre es responsable, su responsabilidad lo hace libre. Por su libertad se educa e informa. Desterrar de nuestra existencia los hijos de la ignorancia y la pobreza favorece la procreación por la libertad, la educación, el amor y la comprensión de la pareja, y refuerza el sentido solidario de la función generadora."

Acerca de los principios rectores de la nueva política de población de la que esta reforma constitucional era piedra angular, declaró que lo eran, la consecución del bienestar de la población, considerándola como el centro rector de los programas de desarrollo, al acentuar los aspectos cualitativos de la política demográfica y "promover la planeación familiar, como un moderno derecho humano para decidir libre, informada y responsablemente la estructura de la célula básica social".

La incorporación del nuevo artículo 4° al Código Fundamental, implicó que al artículo 5° se le adicionara el texto del anterior artículo 4°, dada la similitud de sus materias sobre la libertad de trabajo y algunas de sus modalidades. En concordancia con el primer párrafo del nuevo artículo 4°, referente a la igualdad jurídica del varón y la mujer, propuso la reforma del artículo 3° en el apartado B, fracción II, para establecer que tanto el hombre o la mujer mexicanos, que contrajeran matrimonio con persona extranjera, podrían transmitirle la nacionalidad mexicana, recogién-

dose el espíritu de la declaración de la ONU sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer.

Atendiendo al mismo criterio de igualdad entre el varón y la mujer, propuso la reforma al artículo 123 en sus apartados A y B, para suprimir en materia de relaciones laborales las disposiciones que implicaban un trato preferencial para la mujer, exclusivamente por razón de su sexo, dado que tales disposiciones podrían significar una aparente protección que en realidad lesionaría su dignidad al ser considerada en un plano de inferioridad respecto al varón o encubrir una forma de discriminación que desvirtuara la idea proteccionista.

Sobre este asunto, apuntó que "el incremento de la participación en el trabajo fortalece la unidad nacional", siendo todos por igual, hombres y mujeres, corresponsables del destino nacional; de ahí que la única diferencia que podría establecerse válidamente entre los derechos de la mujer y el varón sería aquélla que se derivara de la protección social a la maternidad, preservando la salud de la mujer y del producto, en los periodos de gestación y lactancia.

Cabe señalar que, según estas reformas, se dio relevancia a los valores de la igualdad del varón y la mujer ante la Ley, de la procreación responsable, de la integración familiar, de la política integral de desarrollo y del carácter humanista y cualitativo de la política demográfica.

Comparecencia del Secretario de Gobernación

El día 3 de octubre de 1974 se informó en esa Cámara que, dada la importancia de las Iniciativas a discutir, las respectivas Comisiones habían considerado conveniente que se realizaran audiencias públicas para que los legisladores pudieran contar con mayor información al emitir los dictámenes correspondientes. En dichas audiencias se expresó total apoyo a esas Iniciativas, pero no se incluyeron en el Diario de los Debates los interesantes puntos de vista presentados. Por otra parte, las Comisiones también consideraron pertinente citar al Secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, a que compareciera ante los legisladores, previa autorización, para que explicara con mayor amplitud el sentido y alcance de esas Iniciativas. Así que el funcionario se apersonó en esa Cámara el 15 de octubre, e hizo una exposición sobre los criterios y el alcance de las dos iniciativas.[88]

Luego de referirse al importante papel que, a lo largo de la historia, desempeñaron en nuestro país mujeres distinguidas, y de reseñar los diversos cambios que se habían producido en la legislación para incorporar a la mujer, cada vez más, al desarrollo nacional, dijo que esa evolución alcanzaba su culminación con la nueva legislación demográfica, con las reformas a la Constitución y las referentes a las diversas leyes y códigos consideradas en esa ocasión, quedando reconocida definitivamente la igualdad jurídica entre varones y mujeres, así como también la garantía de toda persona de decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos. Estas reformas incidirían en la revaloración de los papeles del hombre y la mujer dentro del matrimonio y la familia, acentuando la protección legal a la célula básica de la sociedad.

[88] H. Cámara de Diputados. *Diario de los debates*. México, octubre de 1974.

Acerca de la reforma relativa a la equiparación jurídica del varón y la mujer, comentó que se atendía a la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, suscrita en 1967; y, respecto al segundo párrafo del nuevo artículo 4°, declaró que México sería el primer país que consignara en su Constitución el derecho humano fundamental a la planeación familiar. (No se sabía que Yugoslavia lo había hecho en febrero de ese mismo año).

En el transcurso de la comparecencia, contestó a las preguntas que le formularon 14 legisladores de los diversos partidos sobre los aspectos de esas Iniciativas que consideraron de particular importancia. Así, la C. Estela Rojas de Soto (PRI) inquirió sobre el alcance de la igualdad jurídica del varón y la mujer.

R. No hay democracia sin libertad, y la libertad es ilusoria sin la igualdad: Igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades; no se trata de una igualdad biológica.

No se pretende por el solo hecho de que la ley declare al más alto nivel la igualdad entre varones y mujeres, que ésta vaya a producirse. Entre la igualdad jurídica y la de hecho, hay una larga brecha. Es la misma distancia que separa al desarrollo del subdesarrollo.

Con esta reforma se pretende incorporar plenamente a la mujer en el aspecto educativo, en el mercado laboral, en una vida familiar revalorada y en el ámbito político."

El C. Alejandro Mújica Montoya (PARM) preguntó sobre las razones para establecer el derecho a la planeación familiar en el artículo 4° constitucional.

R. Hemos rodeado todos los aspectos de la vida de una serie de protecciones y garantías; pero no lo hemos hecho, en lo referente al aspecto fundamental de la creación de la vida misma.

En el artículo 4° se consigna el derecho a la planeación familiar: Es una garantía individual.

La planeación familiar es un instrumento liberador; de igualación a la mujer, en el contexto de los derechos humanos.

La planeación familiar tiene para la mujer cuatro vertientes: decidir el número de hijos, determinar su espaciamiento, posponer el nacimiento del primer hijo y procrear al último en edad más temprana.

El C. Jesús Dávila Narro (PRI), referente al artículo 30 constitucional, preguntó sobre los motivos para considerar a la mujer mexicana como transmisora de la nacionalidad, al contraer matrimonio con extranjero.

R. Mientras que el hombre mexicano, en el matrimonio residencial es transmisor de la nacionalidad, no lo es (a la fecha) la mujer que casa con extranjero residente en México, lo cual es una desigualdad.

La reforma se sitúa en el campo más legítimo de la igualdad jurídica del varón y la mujer respecto a la transmisión de la nacionalidad, propone además al arraigo y a la nacionalización completa de las familias mexicanas.

La C. María Edwiges Vega Padilla (PRI) interrogó sobre la posibilidad de que se liberalizara el aborto en México, como una medida para el control demográfico.

R. Conforme al nuevo artículo 4° constitucional, el aborto no es, ni puede ser, un medio de planeación familiar.

El aborto no es un medio preventivo de los nacimientos, es un medio reparativo.

Nuestro esquema jurídico, desde la Constitución, tiende a proteger la vida, la libertad y la libre decisión de hombres y mujeres. Decisión a la que debe encomendarse la prevención del nacimiento, no una solución cruenta y antisocial como el aborto que deja honda huella física y psicológica en la mujer y en la familia.

El C. Ezequiel Rodríguez Arcos (PPS) inquirió acerca de los vestigios de discriminación femenina existentes en varias áreas sociales.

R. La nuestra no es, ni puede ser una sociedad unilateral, no puede basarse el esquema de una sociedad moderna en la preeminencia de uno u otro sexo.

Si hemos borrado de la Ley toda discriminación jurídica, cada mexicano debe aprestarse a hacer su parte de este nuevo y trascendental esfuerzo para lograr que la vigencia de la ley sea una realidad social.

El C .Hugo Manuel Félix García (PRI) solicitó información sobre los efectos de la reforma laboral en la mujer, considerando la igualdad jurídica.

R. Se busca erradicar tutelas y protecciones a la mujer, que en realidad se han vuelto en contra suya y le han cerrado o reducido el acceso a los mercados laborales.

No implícitamente, sino explícitamente, se hace un reconocimiento a la igual capacidad de la mujer para laborar; a la igualdad real de la mujer para ser sujeto de relación contractual, como el varón.

La C. Ofelia Casillas Ontiveros (PRI) preguntó sobre la protección legal al desarrollo y organización de la familia, consignada en el artículo 4° constitucional y sobre las características de la familia en la sociedad moderna.

R. En la familia se dan como reflejo todos los cambios sociales, pero cuando cambia la familia, es cuando en realidad empieza a cambiar genuinamente la sociedad. Por eso, al incorporar en la Constitución la protección de la familia, como garantía social, ello significa un paso más en la modernización de las instituciones jurídicas nacionales.

La familia nuclear es el modelo al que nos orientamos. Es evidente que el modelo de la familia moderna, la de la familia industrial de los países con mayor grado de desarrollo, es la familia conyugal o nuclear, integrada con un reducido número de componentes y pocos hijos.

Buscamos conducir las pautas familiares dentro de la vía de un desarrollo previsor que vaya acoplando la familia a las necesidades de la sociedad moderna y que vaya formando a. través de la familia, la nueva sociedad a que aspiramos.

La familia debe ser preservada desde dentro y fuera de las tendencias disgregadoras, como la insuficiente valoración del papel de la mujer y de la madre de familia. Es imprescindible que varones y mujeres contribuyan también a cambiar las estructuras mentales en la vida familiar.

El C. Manuel Ramos Gurrión (PRI) interpeló sobre los efectos que se producirían en la legislación secundaria al aprobarse las reformas Constitucionales en materia de igualdad jurídica.

R. Se confía en el poder transformador del derecho.

La transformación de Derecho Constitucional significa la transformación de todo el orden jurídico, federal y local.

El C. Octavio Peña Torres (PRI) inquirió sobre los motivos para suprimir de la legislación civil del Distrito Federal el depósito de personas en materia de divorcio.

R. Atendiendo al criterio de igualdad jurídica, debe darse tanto al hombre como a la mujer el mismo trato legal sustantivo y adjetivo por lo que se propone, para estos casos, se acuerde la separación de los cónyuges, suprimiéndose el depósito de la mujer.

El C. Lázaro Rubio Félix (PPS) interrogó respecto a los obstáculos que podrían encontrarse al ponerse en práctica las reformas propuestas.

R. En las encuestas se ha encontrado que de un cien por ciento de mujeres que declararon pertenecer a la religión mayoritaria; el 98 por ciento indicaron no considerar incompatible su credo religioso con la planeación familiar.

Nuestra Constitución garantiza la libertad de cultos y estas reformas parten del respeto a la libertad y a la dignidad humana, por lo que no hay incompatibilidad en la práctica de su religión y el desempeño de su nuevo papel en la sociedad moderna.

La C. Ma. de la Paz Becerril (PRI) referente al artículo 164 del Código Civil para el Distrito Federal, que estipula la igualdad de los cónyuges para sostener económicamente el hogar, preguntó acerca de la excepción establecida para alguno de ellos cuando estuviera imposibilitado para laborar.

R. La mujer tendrá que contribuir siempre, no solo cuando trabaje y tenga bienes propios y sí, en cambio, a lo anterior no estará obligado cualquiera de los cónyuges que se encuentre imposibilitado para trabajar y carezca de bienes propios, en cuyo caso el cónyuge no impedido, varón o mujer, atenderá íntegramente a los gastos.

La teoría moderna del equilibrio entre el varón y la mujer también valora económicamente el trabajo doméstico.

Conforme al espíritu de esta reforma, la posibilidad de que la mujer trabaje fuera del hogar debe hacerse compatible, para que también desempeñe corresponsablemente con el varón sus labores domésticas, ya que deben ser compartidas por los cónyuges.

El C. Federico Martínez Manautou (PRI) referente al artículo 423 del Código Civil para el Distrito Federal, preguntó acerca de la inclusión del concepto del buen ejemplo, en la educación de los hijos.

R. Dentro de la familia no solo se debe corregir y castigar mesuradamente. La pauta que los hijos deben seguir no debe expresarse en términos de imposición, sino de buen ejemplo.

El C. Mario Ruiz de Chávez (PRI) interrogó sobre el alcance que tendría esa reforma en la participación política de la mujer, al reconocérsele la plena igualdad de derechos.

> *R. Es evidente que la incorporación de la mujer a la vida social y económica tiene gran trascendencia política. Politiza a las mujeres para que, a su vez, ingresen con paso más firme en la vida pública, administrativa, legislativa y judicial de la nación.*
>
> *No hay un mundo del hombre y otro de la mujer. Hay un solo mundo para todos. Es en la unidad de ambos donde se va logrando el mejoramiento, la auténtica superación de la sociedad.*

No habiendo más cuestiones que tratarse dio por concluida la comparecencia del Secretario de Gobernación.

Dictamen de la Cámara de Diputados

Fue suscrito por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, el 11 de noviembre de 1974, manifestándose que la reforma relativa a la igualdad jurídica de la mujer y el varón reconocía la participación femenina en el discurso histórico del país y significaba el avance legislativo más importante en ese sentido. Además, se señaló que el nuevo artículo 4° constitucional era el eje de las reformas estudiadas y que dicho artículo contenía tres principios esenciales:

El primero, sobre la igualdad jurídica del varón y la mujer, que implicaba la ruptura de antiguas barreras que impedían a la mujer mexicana su cabal desenvolvimiento en todos los órdenes.

El segundo, correspondiente a la protección legal de la organización y el desarrollo de la familia, que constituía una nueva garantía social; por lo que fomentar la integridad familiar implicaba para la sociedad y para la acción gubernativa la obligación de crear las condiciones externas de carácter socioeconómico, posibilitadoras de las relaciones de auténtica convivencia en la organización de la familia, del desarrollo y de su participación en la comunidad. Si bien, se advirtió como razón de modernidad la tendencia a la formación de familias no numerosas.

Del tercer principio, contenido en el segundo párrafo el nuevo artículo 4°, referente al derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, se estimó procedente su inscripción en el contexto de las garantías individuales, porque su libre ejercicio suponía la ausencia de coacción por el poder público y el derecho de oponerse a él, así como la obligación del Estado a proporcionar la información adecuada y de concientizar para responsabilizar.

Destacaron que "la determinación del número y espaciamiento de los hijos son rasgos fundamentales de la planeación familiar" y, puntualizaron que "una menor cantidad de hijos posibilita una mayor atención y cuidado para cada uno de éstos y la incorporación de la mujer a las tareas colectivas. La separación de los nacimientos racionaliza la fecundidad y facilita la organización de la vida femenina".

Esta observación de las Comisiones es de la mayor importancia ya que, por una parte, al consignarse que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, se reconoce y garantiza la

libertad de los progenitores en cuanto a su decisión sobre el número de hijos, que puede ser grande o pequeño. De ahí el carácter indicativo de los programas de planeación familiar, pues si la disminución en los nacimientos fuera coaccionada, se trataría en realidad de programas de represión familiar.

En el Dictamen que se comenta, se ponderaron igualmente las reformas a los artículos 30 y 123, acordes con el párrafo primero del nuevo artículo 4° en el espíritu de igualdad; y, en lo que se refiere al artículo 5°, las Comisiones propusieron el cambio del vocablo hombre por el de persona, atendiendo al criterio de no discriminar a la mujer.[89]

Debate

En la sesión correspondiente al 14 de noviembre, se discutió el Dictamen en lo general, e intervinieron para hablar a favor cinco legisladores:

La C. Margarita García Flores (PRI) expresó que, conforme al nuevo artículo 4° constitucional, se sancionaba legalmente un derecho natural que hasta entonces no se había reconocido en el ordenamiento jurídico positivo, de manera que, al establecerse el derecho a la planeación familiar, con la correlativa obligación del Estado de proporcionar la información necesaria para que las parejas pudieran decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos, se contemplaba a la planeación familiar como un derecho de todo ser humano que le permitiría asumir conscientemente la responsabilidad individual y social de garantizar a su familia seguridad, bienestar y comunicación. Ponderó el primer párrafo del nuevo artículo 4° sobre la igualdad del varón y la mujer ante la Ley y destacó el derecho a la planeación familiar como una expresión del derecho social.

Intervino posteriormente el C. Eugenio Ortiz Walls (PAN). Según este legislador, la igualdad jurídica del varón y la mujer, concretizada entonces, ya les devenía por su dignidad de seres humanos y ponderó el interés del Estado en proteger el desarrollo y la organización de la familia. Sobre la incorporación al texto constitucional del derecho de toda persona a decidir libremente sobre el número y periodicidad en el nacimiento de sus hijos, estimó que ello solo era el reconocimiento de un derecho natural por parte del Estado.

El C. José Natharet Escobar (PPS) manifestó que su partido, desde que nació la lucha política, había postulado la conveniencia de que tanto la mujer como el hombre fueran considerados jurídicamente en un plano de igualdad y expresó su conformidad con el señalamiento sobre la responsabilidad de la pareja en la procreación de los hijos que iba más allá de la mera concepción e implicaba “el anhelo de contribuir al ensanchamiento de una vida superior”.

El C. Héctor Valencia Mallorquín (PARM) apoyó lo dicho por la C. Margarita García Flores al referirse a que en México, la participación de la mujer, con un largo historial de lucha, había traído como consecuencia el reconocimiento constitucional de la igualdad; lo que no significaba una concesión otorgada a las mujeres por el Ejecutivo Federal, puesto que constituía el reconocimiento que a la mujer le hacía la sociedad y la patria.

[89] H. Cámara de Diputados. *Diario de los debates*. México, noviembre de 1974.

El C. Serafín Domínguez Ferman (PRI) comentó ampliamente las dos Iniciativas e hizo indicación de que, para valorar adecuadamente el texto propuesto del nuevo artículo 4° constitucional, era necesario tener en cuenta la problemática mundial dentro de la cual se ubicaba nuestra problemática poblacional, advirtiendo que la explosión demográfica había propiciado, en algunos países, la implantación de políticas de control natal como una maniobra tendiente a perpetuar las hegemonías de las potencias, para desvanecer la amenaza que les representaban los países no desarrollados y explotados; pero que frente a la tesis del control natal, México sustentaba la tesis de la paternidad responsable, garantizando en el nuevo artículo 4° el derecho a la procreación, de manera libre, responsable e informada.

Consideró que se favorecía a la familia al legislar en materia de planeación familiar, preceptuando que el Estado debe proteger a la familia y presidir su desarrollo, lo mismo que al reconocer la igualdad jurídica de ambos sexos y al establecer las bases sobre las cuales la mujer podrá acceder a la igualdad laboral con el varón. Asimismo, estimó que al legislar en pro de la formación de familias modernas, en las que el número y espaciamiento de los hijos no resultara esclavizante para ninguno de los progenitores, se favorecía a la familia estable y armónica, que debe ser "instrumento del cambio social".

Luego de estas intervenciones, en las que afloró un consenso pluripartidista, se votó que el Dictamen estaba suficientemente discutido en lo general y se aprobó por unanimidad de 194 votos.

Conforme a la secuencia legislativa establecida se procedió a debatir el Dictamen en lo particular por lo que, al efecto, intervino el C. Manuel González Hinojosa (PAN) para impugnar el artículo 4° del que en su primera parte, la referente a la igualdad jurídica del varón y la mujer, dijo que era algo inútil ya que, en su opinión, el espíritu de igualdad estaba contenido en los artículos 1° y 3° de la Constitución, por lo que según él, se trataba de una reiteración desafortunada.

Respecto al segundo párrafo del artículo 4°, relativo al derecho de cada persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, dijo que le parecía un contrasentido jurídico filosófico puesto que, para fundar la disposición de referencia, eran suficientes los artículos 6° y 24, relativos a la libertad de pensamiento y de conciencia. Argumentó que "ninguna norma jurídica es eficaz para garantizar que la decisión sea libre, responsable e informada" y dijo que esta garantía solo debió referirse al hecho de decidir libremente, ya que los conceptos de responsabilidad e información, pertenecían al orden de lo moral, de la conciencia íntima del ser que no podía ser regulada por el derecho.

Estimó que, en todo caso, debería establecerse que esa decisión debía tomarse de común acuerdo, pero no de manera individual como constaba en el texto del Dictamen; y, finalmente, dados los términos en que se expresaba el nuevo artículo, manifestó dudas respecto a la procedencia del amparo por violación de la garantía.

En seguida el C. Eugenio Ortiz Walls (PAN) se solidarizó con la argumentación de González Hinojosa, externando su conformidad con la parte del artículo 4° sobre la igualdad jurídica del hombre y la mujer, no así con la segunda parte de ese primer párrafo ya que, durante su participación en el trabajo de las Comisiones Dictaminadoras, había sugerido un texto

conforme al cual se establecía que la Ley protegiera la integridad, además del desarrollo y la organización de la familia. Por lo demás, se congratuló que el Congreso hubiera trabajado para elevar a rango constitucional "ese derecho natural" y solicitó que fuera considerado por la Asamblea el texto que había propuesto su fracción parlamentaria.

Por las Comisiones Dictaminadoras, intervino el C. Jesús Dávila Narro (PRI) para rebatir muy acertadamente las objeciones de los diputados de Acción Nacional, precisando que el texto del artículo 4° no era reiterativo ya que en realidad consignaba una garantía específica, referente a la formación de la familia, a la tutela del Estado respecto a su organización y desarrollo y a la igualdad jurídica del varón y la mujer.

Aclaró que tampoco había contrasentido en lo relativo al derecho a la planeación familiar ya que el gobernado tiene una garantía en correlación al Estado que tiene una obligación, por lo que al establecerse la planeación familiar como un derecho subjetivo del gobernado —del orden jurídico, no del orden moral— todo gobernado tiene derecho a determinar de manera libre, responsable e informada, el número y espaciamiento de sus hijos.

En cuanto a la propuesta de la oposición para adicionar el concepto de "integridad" a la segunda parte del primer párrafo del artículo 4°, manifestó que no era procedente ya que conforme al análisis funcional sociológico, el concepto de organización y desarrollo comprende al de integridad. Concluyó destacando que la planeación familiar es más libre cuando es responsable y cuando es informada y solicitó que se aprobara el texto del artículo 4° en los términos del Dictamen, ya que las modificaciones propuestas por los diputados de Acción Nacional en nada contribuían a enriquecer su contenido.

Nuevamente intervino el C. Manuel González Hinojosa (PAN) para decir que el diputado Dávila Narro no le había resuelto su cuestión e insistió en que el texto del artículo 4° tenía conceptos de orden jurídico y de orden moral, no correspondiendo al Derecho imponer el cumplimiento de los deberes éticos, aunque sí podía posibilitar su cumplimiento; argumentó que dentro del variado régimen de libertades constitucionales estaba implícita la facultad de decidir, sobre todas las cosas en las que el hombre tuviera que decidir, incluyendo la decisión sobre el número y espaciamiento de los hijos, razón por la que, según él, era innecesario establecer esa garantía específica.

Por las Comisiones Dictaminadoras, luego intervino el C. Luis del Toro Calero (PRI) quien expresó que el texto del nuevo artículo 4° constitucional contenía varios derechos individuales y contemplaba su garantía. Así, en la primera parte del primer párrafo del nuevo artículo 4°. "El varón y la mujer son iguales ante la Ley", se contempla un derecho individual, cuya garantía, o medio que el ordenamiento constitucional establece para preservar los derechos, es el juicio de amparo.

Respecto a la segunda parte del primer párrafo de ese artículo: "Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia", precisó que se refería a una garantía social porque obligaba al Estado a proporcionar los medios necesarios para el fin señalado y que la familia, conforme al derecho social, constituía una entidad nuclear frente a la propia sociedad y frente al Estado.

Referente al segundo párrafo del artículo 4°, "Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos", dijo que contenía un derecho individual, relativo a la libertad de decidir; y una ga-

rantía social, referente al conjunto de prestaciones e informaciones que el Estado estaba obligado a proporcionar, para posibilitar el ejercicio de esa libertad.

Luego disertó sobre los derechos individuales y los sociales, diciendo a propósito de los derechos individuales, que éstos se desenvuelven en una relación bilateral en la que, por una parte, está el sujeto activo que es la persona y, por otra, el sujeto pasivo que es el Estado, mismo que tiene la obligación de hacer, o no hacer, o de proteger, siendo el objeto de la garantía constitucional los derechos del hombre individual o socialmente considerados. Asimismo, expresó que los derechos sociales cuyo sujeto activo es un grupo social son complementarios de los derechos individuales.

En el campo del derecho social, indicó, el sujeto activo lo constituyen grupos como los sindicatos, los ejidos o núcleos de población y la familia, casos en que el Estado tiene la obligación positiva de fiscalizar, preservar, proteger e intervenir. Esta situación es diferente a la del Estado ante los derechos individuales, en que tiene la simple obligación de abstenerse, de no hacer. Aclaró que en el derecho social familiar, la familia se ha considerado como un grupo, con sus necesidades y problemas, frente al cual el Estado interviene otorgándole los medios para la realización de los derechos que le son consustanciales. Apuntó también, correlativamente a esta cuestión, que el derecho a la información correspondía a las garantías sociales.

Aludiendo a las dudas de González Hinojosa respecto a la procedencia del amparo por violación a los derechos garantizados en el artículo 4°, señaló que sí era procedente, ya que el amparo se interpone contra actos de autoridad lesivos a las garantías constitucionales, pudiendo operar, en el caso de que se quisiera imponer un control natal o se pretendiera exigir a algún individuo o pareja que procrearan determinado número de hijos, o ninguno. Concluyó sugiriendo la posibilidad de estudiar si la familia podría ser titular de la acción de amparo y solicitó la aprobación del artículo discutido en los términos del Dictamen.

Nuevamente intervino el C. Eugenio Ortiz Walls (PAN), para declarar que no estaban contra el espíritu de la Iniciativa, sino contra el texto del artículo 4° presentado por las Comisiones, por lo que leyó el texto que ellos proponían: "Toda persona tiene derecho a decidir libremente sobre el número y la periodicidad en el nacimiento de sus hijos y a recibir información del Estado respecto a la planeación familiar responsable" y conminó a la Asamblea para que cada quien emitiera su voto conforme a sus convicciones.

A su vez, el C. Del Toro Calero (PRI) se disculpó con Ortiz Walls por el descuido de no haber leído el texto de su propuesta, pero replicó que en realidad no presentaba nada diferente, razón por la cual las Comisiones Dictaminadoras habían preferido conservar el texto de la Iniciativa, que atendía a las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest en 1974.

Al considerarse suficientemente discutido al artículo 4°, fue aprobado por una mayoría de 176 votos, habiéndose manifestado 17 en contra. Los artículos no impugnados se aprobaron por unanimidad con 192 votos y se turnó al Senado de la República para sus efectos Constitucionales, en su calidad de Cámara Revisora.

Dictamen del Senado

En la Cámara de Senadores se dio trámite a la primera lectura del Dictamen suscrito por las Comisiones Unidas: Primera de Gobernación, Primera de Trabajo y Primera de Justicia, el día 26 de noviembre de1974. En él se manifestó que se habían considerado los motivos de la Iniciativa Presidencial, así como los puntos de vista expresados durante las audiencias públicas, además de las explicaciones del C. Secretario de Gobernación durante su comparecencia y también las opiniones de los representantes de los diversos partidos políticos en el trabajo de las Comisiones de la Cámara de origen, en cuyas deliberaciones también ~ participaron las Comisiones del Senado.[90].

Conforme al análisis efectuado al nuevo artículo 4° constitucional, las Comisiones Dictaminadoras coincidieron en que la nueva norma garantizaba tres intereses jurídicos: la igualdad jurídica del varón y la mujer; la protección legal de la organización y desarrollo de la familia; y el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de los hijos.

En cuanto se refiere al interés de equiparar jurídicamente al varón y la mujer, se dijo que ello facilitaría la participación femenina en cuatro ámbitos esenciales de la vida nacional: el educativo, el familiar, el laboral y el político.

Sobre el interés de proteger la organización y desarrollo de la familia se manifestó que se pretendía enriquecer las posibilidades de la familia mexicana, fundándola en la solidaridad del grupo, para que se eleve su integridad y forme adecuadamente la personalidad de sus componentes, a efecto de que el nivel de vida familiar se traduzca en una saludable vida colectiva.

Respecto al tercer interés relativo a la libertad para decidir sobre la descendencia, se dijo que esa garantía "aunque atañe y vincula más íntimamente a la mujer, por la creación de la vida misma, tiene el propósito de proteger a la pareja", ya que nuestra política demográfica humanista supone la ausencia de coacción por parte del poder público mismo que debe proporcionar la información adecuada para que ese derecho pueda ejercitarse con plena conciencia de la responsabilidad social que implica.

Se declaró que, "en el segundo apartado del artículo 4°, se colige también la planeación familiar", estimándola desde todo punto consecuente con la reforma constitucional, ya que el espaciamiento entre los hijos incidirá en una familia no numerosa, lo que permitirá darle a los hijos una adecuada atención física y moral; además de que, para la mujer, significará mayores posibilidades para desarrollarse en otros ámbitos e inclusive se le facilitará el contribuir al sostenimiento del hogar; a su vez, el espaciamiento entre los hijos contribuirá evitar los riesgos que implican las gestaciones frecuentes.

En el Dictamen, se concluyó ponderando las reformas a los artículos 5°, 3° y 123 que conjuntamente se propusieron y se solicitó la aprobación.

En la sesión del día 28 de noviembre de 1974, se procedió al trámite de la segunda lectura e hizo uso de la palabra la C. Aurora Ruvalcaba Gutiérrez (PRI) para destacar la importancia de dichas reformas y solicitar la aprobación del Dictamen.

[90] H. Cámara de Senadores. *Diario de los debates*. México, noviembre de 1974

Acerca de la igualdad jurídica del varón y la mujer, dijo que la naturaleza le había asignado a la mujer una función reproductiva pero que, como a todo ser humano, no le estaba impedida su realización en otros campos por lo que, con esa reforma, podría desempeñarse tanto en la reproducción como en la producción. También comentó que, dado el exceso de población, la maternidad ahora tenía un sentido diferente del que pudo haber tenido en épocas pasadas; así como que existía la que tendencia universal hacia una legislación equitativa en la relación hombre mujer, tendente a lograr un cambio de mentalidades, por la igualdad de oportunidades en la educación, por el compañerismo en el hogar y en el trabajo y por una paternidad responsable.[91]

La Iniciativa fue aprobada por unanimidad con 47 votos y se turnó a las legislaturas de los estados para sus efectos constitucionales ya que, conforme a lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución, sus reformas, además de ser aprobadas por el Congreso de la Unión, deben aprobarse también por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.[92]

Cuadro comparativo entre el texto del nuevo artículo 4° constitucional propuesto en la iniciativa presidencial y el propuesto por el Partido Acción Nacional (PAN) en el Estudio de Comisiones.

Iniciativa Presidencial	***Propuesta del PAN***
El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. *Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de los hijos.*	*Toda persona tiene derecho a decidir libremente sobre el número y la periodicidad en el nacimiento de sus hijos y a recibir información del Estado respecto a la planeación familiar responsable.*

[91] H. Cámara de Senadores. *Diario de los debates*, México, noviembre de 1974.

[92] *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1974.

5. Artículo 162 del Código Civil para el Distrito Federal. Reforma de 1974

Simultáneamente a la Iniciativa de Reformas y Adiciones Constitucionales, el Ejecutivo Federal envió otra a la Cámara de Diputados, también suscrita el 18 de septiembre de 1974, a efecto de que el espíritu del nuevo artículo 4° constitucional informara a la legislación secundaria atendiendo al criterio de la igualdad jurídica entre el varón y la mujer: Ello lo había anunciado en su cuarto informe de gobierno el 1° de septiembre de 1974: "Hemos dispuesto una revisión completa de las leyes federales, a fin de someter a vuestra soberanía las Iniciativas conducentes a eliminar cualquier vestigio de discriminación femenina". Por otra parte, conforme a esta Iniciativa el derecho a la planeación familiar habría de reflejarse, por primera vez, en un código civil del país.

En lo concerniente a la declaración específica de igualdad entre el varón y la mujer, puede comentarse que en la Constitución Federal de 1917, desde su promulgación, se había señalado en su artículo 1° el disfrute igualitario de todos los derechos, pero a pesar de ello, por diversas circunstancias, se había relegado a la mujer en muchos aspectos.

No obstante, el criterio de igualdad se fue concretando paulatinamente. La Ley de Relaciones Familiares del 12 de abril de 1917 y el Código Civil de 1928, constituyeron avances decisivos en la promoción de la mujer. En 1946 se le reconoció el derecho para votar y ser votada en las elecciones municipales y en 1953 se le hizo el otorgamiento pleno de los derechos políticos, consignándose finalmente, de manera explícita, este principio igualitario en el artículo 4° de la Ley Fundamental y en la correspondiente legislación secundaria, por la reforma de 1974.

Iniciativa Presidencial

Sobre los tópicos aludidos, la materia de esta Iniciativa comprendió diversas Reformas y Adiciones a la Ley General de Población, la Ley de Nacionalidad y Naturalización, Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Código de Comercio, Código Civil para el Distrito Federal y Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

En la exposición de motivos, el Ejecutivo argumentó que en esas reformas y adiciones se recogían las recomendaciones del Plan Mundial de Acción, manado de la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest, en agosto de 1974, para eliminar todas aquellas disposiciones que, a título de protección, significaban discriminación femenina en la legislación nacional, pues se reconocía que, a la luz de las nuevas circunstancias de nuestra realidad política, económica, social y cultural, algunas disposiciones legales resultaban limitantes para la mujer en el beneficio de los avances sociales, así como en su incorporación al desarrollo nacional.

En este documento fue ratificado el criterio desalentador del incremento poblacional al declarar que con la nueva política, entre otras metas, se buscaba la estabilización del crecimiento demográfico mediante "regulaciones racionales", no como una medida para sustituir al desarrollo, sino para acelerarlo con justicia y libertad.

Acerca de la adición del segundo párrafo al artículo 162 del Código Civil para el Distrito Federal, señaló la congruencia con la política demográfica fundada en el nuevo artículo 4° constitucional y explicó que con tal prevención se fortalecía la dimensión social de los derechos y deberes que nacen del matrimonio, epígrafe del Código en el que quedaría reconocido el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

En efecto, propuso que al texto del artículo 162 en que se prescribía que "los cónyuges están obligados a contribuir cada uno por su parte a los fines del matrimonio y a socorrerse mutuamente", se adicionara el siguiente párrafo:

> *Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Por lo que toca al matrimonio, este derecho será ejercido de común acuerdo por los cónyuges.*

En tal virtud, el derecho a la planeación familiar consignado en el segundo párrafo del nuevo artículo 4° constitucional, se proyectaba a la legislación civil, en el ámbito de los deberes y derechos que nacen del matrimonio y, al precisarse el común acuerdo de los cónyuges en el ejercicio de este derecho, se reconocía la no injerencia coactiva estatal, en la materia.

El impacto demográfico de esta disposición, podrá establecerse a partir de que, en una relación más igualitaria, se refleja el aumento de decisiones compartidas por la pareja, y ello incide en el empleo de métodos para la planeación familiar, lo que traerá como consecuencia una menor fecundidad.

Dictamen de la Cámara de Diputados

Según el estudio efectuado por las Comisiones correspondientes, suscrito el 11 de noviembre de 1974, se tuvieron en consideración los puntos de vista de los partidos políticos, de las Comisiones del Senado, de los participantes en las audiencias públicas y del Secretario de Gobernación durante su comparecencia. Apreciándose que con esa Iniciativa se trataba de hacer una revisión completa de los ordenamientos que incidían en la participación de la mujer en los procesos educativos, culturales, económicos, sociales y familiares, conforme a una estrategia de desarrollo, transformadora de las estructuras sociopolíticas de México. Con lo cual, nuestro país se sumaba al movimiento internacional auspiciado por la ONU para el adelanto de las mujeres.[93]

Aludiendo al artículo 4° constitucional, se refirió que establecía el derecho a la procreación razonada, como una garantía personal de carácter solidario y efectos sociales y que ese derecho fundamental implicaba libertad, responsabilidad e información, tanto para los hombres como para las mujeres. Que protegía la libertad inidvidual, poniendo a su alcance los medios para decidir con pleno conocimiento de causa sobre el número y espaciamiento de los hijos, por lo que establecía un derecho a la información y un compromiso de solidaridad; y que al promover la planeación familiar como un derecho humano, se acentuaban los aspectos cualitativos de la política demográfica.

Respecto a la adición del artículo162 del Código Civil para el Distrito Federal, cuya materia se refiere a la

[93] H. Cámara de Diputados. *Diario de los debates*, México, noviembre de 1974

planeación familiar, se comentó que, al ser analizada en el seno de las Comisiones, alguien había opinado en el sentido de que se suprimiera la parte inicial de ese segundo párrafo: "Toda persona", por considerar que era reiterativo del texto correspondiente al nuevo artículo 4° constitucional, pero que, no obstante, se había llegado a la conclusión de que otros ordenamientos secundarios también contenían los enunciados de la Constitución, para darle mayor claridad, por lo que no resultaba inusitada la reiteración objetada; de manera que no parecía impropio que en el Código Civil del Distrito Federal, al regular la relación fundamental de la pareja unida en matrimonio, se aludiera, en principio, a un derecho consignado en la Constitución Federal, sobre una conducta lícita que podían adoptar libremente tanto el hombre como la mujer, en las cuestiones relativas a su descendencia.

Debate

Durante la discusión del Dictamen en lo general, en la sesión del 14 de noviembre, intervinieron legisladores de varios partidos políticos para expresar su voto aprobatorio.

El C. José de Jesús Martínez Gil (PAN) comentó algunos antecedentes sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer, refiriéndose a la Revolución Francesa, a los Estados Unidos en 1848, y 1910, en México; a la Conferencia de las Naciones, celebrada en San Francisco en 1945; a la Carta de las Naciones Unidas; y al Código Civil para el Distrito Federal de 1928, en cuya exposición de motivos se advertía este propósito. Dijo también, que la mujer era el destino del hombre y de la familia, así como un factor determinante en la sociedad, por lo que la diputación de su partido votaría favorablemente.

El C. Pedro Bonilla Díaz de la Vega (PPS), manifestó que la fracción parlamentaria de su partido apoyaba toda Iniciativa tendente a igualar a los derechos del varón y la mujer. Sin embargo, dijo que "cuando se habla de los derechos de la mujer y de equipararla al varón en el uso y disfrute de las reivindicaciones sociales, nos estamos refiriendo a la mujer trabajadora, a la mujer proletaria, porque nadie piensa en dar más derechos a los que ya indebidamente disfrutan las mujeres ricas, las que tienen o comparten con sus maridos enormes extensiones de tierras, a las propietarias de las fábricas y de las minas y de otros medios e instrumentos de la producción económica y de cambio". Al concluir su intervención, señaló que, para el Partido de la clase trabajadora, la incorporación de la mujer a todas las actividades productivas fortalecía a su clase, en su lucha por acabar con la explotación.

Finalmente, el dictamen fue aprobado en lo general, conforme a la votación nominal por unanimidad con 147 votos. Posteriormente, se pasó al debate en lo particular, considerándose los artículos que al efecto se habían reservado, pero conforme al propósito de nuestro estudio, únicamente nos ocuparemos del debate que suscitó la adición del segundo párrafo al artículo 162 del Código Civil para el Distrito Federal.

El C. Abel Vicencio Tovar (PAN) impugnó la redacción del artículo 162:

> *Toda persona tiene el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada, sobre el número y espaciamiento de sus hijos. Por lo que toca al matrimonio, este derecho será ejercido de común acuerdo por los cónyuges.*

En lugar de ese texto propuso el siguiente:

> *Los cónyuges están obligados a contribuir cada uno por su parte, a los fines del matrimonio y a ayudarse mutuamente. Los derechos y obligaciones que nacen del matrimonio serán siempre iguales para los cónyuges. El derecho de decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos será ejercido responsablemente de común acuerdo por los cónyuges.*

En apoyo a su proposición, dijo que había considerado el espíritu del artículo 4° constitucional, así como la ubicación del artículo 162 del Código Civil en el epígrafe de los derechos y obligaciones que nacen del matrimonio, pareciéndole más propio que la adición se hubiera referido solamente a los cónyuges, excluyendo la hipótesis de "toda persona", la cual estimaba fuera de lugar, y señaló que en el propio Código Civil existían otras disposiciones que garantizaban los derechos de los progenitores que no estaban unidos en matrimonio, además de que, en su opinión, no tenía sentido reproducir casi literalmente en una ley secundaria un texto de la Constitución.

El C. José Luis Estrada Delgadillo (PRI), respondió a la impugnación de Vicencio Tovar señalando que este asunto ya se había discutido en el trabajo de las Comisiones Dictaminadoras y adujo que era lógico que, dentro del capítulo relativo a los derechos y obligaciones que nacen del matrimonio, cuya materia comprende el derecho a la procreación dentro de la familia, se incluyera el texto que se proponía adicionar al segundo párrafo del artículo 162, por lo que solicitó la aprobación de la adición en los términos del Dictamen, así como que se desechara la proposición del PAN.

De nueva cuenta intervino el C. Vicencio Tovar, para precisar que el segundo párrafo que se proponía adicionar al artículo 162 contenía dos hipótesis. La primera: Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, cuya parte inicial "toda persona" era la única que consideraba fuera de lugar, y que la segunda hipótesis, "por lo que toca al matrimonio, este derecho será ejercido de común acuerdo por los cónyuges", no la objetaba, ya que se refería concretamente a los derechos y deberes que nacen del matrimonio, materia regulada en ese capítulo del Código Civil.

Por las Comisiones, la C. Ma. Aurelia de la Cruz Espinoza Ortega (PRI), manifestó que si a Vicencio Tovar le parecía fuera de lugar la adición —que ella entendió se impugnaba completa—, de ese segundo párrafo, estimaba que el derecho del ser humano a la procreación de los hijos no podía estar en otro capítulo del Código Civil distinto del que se refería a la familia, como podría ser el de bienes, y, posteriormente, se refirió al artículo 164, también debatido.

A continuación se consultó a la Asamblea si consideraba suficientemente discutido el asunto, votándose en sentido afirmativo, reservándose para su votación nominal en conjunto, por lo que en su oportunidad, el artículo 162 se aprobó por 130 votos a favor, contra 14.

Dictamen del Senado

En la sesión del 3 de diciembre de 1974, se dio lectura al Dictamen suscrito por las Comisiones Unidas, Primera de Gobernación, Primera de Trabajo, Primera de Justicia y Única de Comercio; manifestando que, en el análisis de la Iniciativa, las Comisiones del Senado habían participado en las Comisiones de la Colegisladora, y tenían en cuenta las opiniones de las audiencias públicas y los puntos de vista del Secretario de Gobernación durante su comparecencia en la Cámara de Diputados.[94]

Según el Dictamen, esa Iniciativa constituía un complemento de las reformas constitucionales anteriormente aprobadas, tendentes a fortalecer la igualdad jurídica del varón, de la mujer, y de la unidad familiar, así como para promover una participación femenina más amplia en las grandes tareas del país. Formularon sus consideraciones respecto a cada una de las materias de las reformas y adiciones planteadas en la Iniciativa y de las referentes al Código Civil del Distrito Federal; apuntaron que se continuaba el avance que significó la Ley de Relaciones Familiares de 1917 y el Código Civil vigente de 1928.

Estimaron que la adición al artículo 162 resultaba muy conveniente, por que se refería a las obligaciones de los cónyuges para su contribución a los fines del matrimonio, y concordaba con el contenido del nuevo artículo 4° constitucional, reconociendo el derecho de toda persona a decidir, de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos con el objeto de fortalecer el desarrollo familiar "y por lo que toca al matrimonio, para que este derecho no sea ejercitado de una manera individual e irrestricta sino de común acuerdo por los cónyuges para hacer más consistente la institución del matrimonio".

En la sesión del 5 de diciembre fue puesto el Dictamen a discusión en lo general y en lo particular, sin que se hubiera manifestado la intención de debatirlo. Se aprobó por unanimidad con 48 votos, turnándose al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales. [95]

[94] H. Cámara de Senadores. *Diario de los debates*. México, diciembre de 1974.

[95] *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1974

Cuadro comparativo entre el texto de adición al artículo 162 del Código Civil para el Distrito Federal, en la Iniciativa Presidencial y el texto propuesto por el Partido Acción Nacional (PAN).

Iniciativa Presidencial	*Propuesta del PAN, en la Cámara de Diputados*
Los cónyuges están obligados a contribuir cada uno por su parte a los fines del matrimonio y a socorrerse mutuamente. *"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Por lo que toca al matrimonio, este derecho será ejercido de común acuerdo por los cónyuges".*	*Los cónyuges están obligados a contribuir cada uno por su parte, a los fines del matrimonio y a ayudarse mutuamente. Los derechos y obligaciones que nacen del matrimonio serán siempre iguales para los cónyuges. El derecho de decidir sobre el número y espaciamiento de los hijos será ejercido responsablemente de común acuerdo por los cónyuges.*

El nuevo artículo 4° constitucional

6

La paternidad responsable redunda en bienestar en todos los órdenes, de la progenie, del grupo familiar y de la comunidad en general.

Del álbum fotográfico del autor.

El nuevo artículo 4° constitucional

1. En el contexto de las garantías individuales

1.1 Los derechos individuales fundamentales

Al tener en consideración que, en la reforma de 1974, los dos párrafos iniciales del artículo 4° constitucional estaban inscritos, de manera impropia en el rubro de las llamadas G*arantías Individuale*s, hemos decidido, como antecedente de importancia, mantener en este trabajo algunos comentarios que, en ese contexto, se hicieron entonces, advirtiendo que, a raíz de la reforma de 2011, el concepto de garantías individuales fue sustituido por el de Derechos Humanos; y aclarando que el citado capítulo, primero del Código Fundamental, consta de 29 artículos, pero no en todos se alude a los derechos humanos.

Esta parte dogmática del Código Fundamental, vino a ser un reflejo de la famosa declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano- que, el siglo XVIII, como dijo Mario de la Cueva, "fue una respuesta al absolutismo y al despotismo que creó el círculo infranqueable de la libertad personal y marcó un no hacer al Estado". [96]La proyección universal de su ideario puede apreciarse en la parte dogmática de las constituciones modernas en que se enuncian determinados derechos fundamentales del individuo. "El reconocimiento de los derechos individuales del hombre es el primer avance de la libertad. Los derechos fundamentales a la vida, el pensamiento, la igualdad, el trabajo y la seguridad jurídica, constituyen una esfera de acción libre e idéntica para todos, más allá de la cual el Estado no puede penetrar, ni sus leyes ni sus agentes. Valen para determinar que es función principal del Estado la garantía de los derechos de libertad".[97]

En cuanto a terminología se refiere, es importante hacer notar que, en nuestra anterior Constitución, la de 1857, en su título primero, la sección se denominó "De los derechos del hombre", estipulándose en el artículo 1° que "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

---

[96] De la Cueva, Mario. "El deporte como un derecho y un deber ético de la juventud, como una función social y como un deber jurídico de la sociedad y del Estado". En: *Memoria del Primer Congreso Internacional del Derecho del Deporte*, México, 1968, T.I. p. 233.

[97] Álvarez del Castillo, Enrique. *El derecho social y los derechos sociales mexicanos*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1982, p. 5.

La concepción filosófica de los derechos humanos en las constituciones de 1857 y 1917 es, desde luego, diferente. Efectivamente, cuando en la sesión del 10 de julio de 1856 asumía la actitud propia de un positivista jurídico, don Ignacio Ramírez "el Nigromante", objetó que, antes de decirse que los derechos del hombre son la base de las instituciones sociales, debía averiguarse y definir cuáles eran esos derechos, pues preguntó si serían los concedidos por la Constitución o los derivados del Evangelio y del derecho canónico, o bien, los reconocidos en el derecho romano o en las Siete Partidas; terminó afirmando que el derecho nace de la Ley. [98]

Este punto fue replicado por don Ponciano Arriaga, desde una posición *jusnaturalista*, argumentando que los derechos no nacían de la ley, sino que eran anteriores a ella y con ellos nacía el hombre. "El derecho de la vida, el de la seguridad, etc., existen por sí mismos y a nadie se le ha ocurrido que se necesite una ley que conceda a los niños el derecho de mamar, y a los hombres todos el de alimentarse y el de vivir".[99] Esta tesis prevaleció y, luego de discutirse exhaustivamente este artículo, fue aprobado en votación de 70 contra 23.

En el artículo primero de la Carta de 1917, se estipuló que: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Aparte de la impropia denominación de las garantías individuales, es criticable, respecto de los derechos a garantizar, que se indique que son los que la Constitución "otorga", dado que los derechos fundamentales son consustanciales al ser humano por esa sola condición. La inscripción de los derechos fundamentales a tutelar entonces en el capítulo de las garantías individuales, significó que, en cuanto a su disfrute, cualquier atentado o violencia por parte de la autoridad, procedería la acción de amparo —la garantía— para su salvaguarda.

Ahora bien, en este supuesto fue que el nuevo artículo 4º se inscribió en la parte dogmática de la Ley Fundamental, preceptuando el segundo párrafo: "Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos", a propósito de lo cual, en la exposición de motivos de la Iniciativa, se consideró el derecho a la procreación, como una garantía personal de raigambre solidaria, y se precisó igualmente que, conforme a la nueva política demográfica del país, se promovía la planeación familiar como un moderno derecho humano.

El carácter fundamental de los derechos humanos, radica en que entraña el absoluto reconocimiento a la dignidad de la persona humana y a la libertad solidaria.

En lo que hace a los demás párrafos de este artículo, adelantamos que contenían diversos preceptos de carácter individual, social y programático. Nos ocuparemos de ellos más adelante.

Acerca de la protección a las llamadas garantías individuales —derechos individuales—, en la Carta de 1917 se dispuso en el artículo 103 que son compe-

[98] Zarco, Francisco. *Congreso extraordinario constituyente 1956-1957*. México: El Colegio de México, 1957, p. 249.

[99] *Ídem*., p. 251.

tentes los Tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, precisándose en el artículo 107 las bases del juicio de amparo. Ello se explica si tenemos en consideración que en el Código Fundamental de un Estado de Derecho, en un régimen democrático, se encuentran delimitados las atribuciones de la autoridad y los derechos de los individuos, cuyo disfrute se garantiza y preserva del atropello que les pudiera infligir la autoridad estatal.

1.2 Los derechos sociales

El derecho social, como disciplina jurídica diversa del derecho público y del derecho privado, nació en el Congreso Constituyentede 1856-1857, integrándose en su concepción dialéctica —según Trueba Urbina— con tres disciplinas en cierne: derecho familiar, para tutelar a los menores, hijos abandonados, huérfanos, mujeres; derecho del trabajo, para proteger el interés de la clase trabajadora; y derecho agrario, tuitivo de los campesinos.[100] Sin embargo, tal derecho social no cristalizó en la Constitución de 1857, debido a la incomprensión de los conservadores.

Como reflejo de las aspiraciones populares de la Revolución Mexicana, el Congreso Constituyente, como innovación en el esquema constitucional moderno, incluyó además los derechos sociales, figurando éstos, por primera vez en la historia, en la Constitución Mexicana de 1917, con mayor mérito dadas las características del Código Político liberal burgués tradicional, que solamente tutelaba los derechos individuales frente al Estado.

Entre estos derechos sociales, se advierten los consignados en el artículo 3° en materia educativa; en el 27, que tutela los derechos de ciertos grupos, como los campesinos, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; en el 28, de contenido económico-social prohibitivo de los estancos y los monopolios; y, muy particularmente, en el artículo 123, para salvaguardar el interés de la clase trabajadora.

La consignación de los derechos sociales vino a significar la intervención del Estado a favor de los grupos más necesitados de la sociedad. Según el Dr. Burgoa "en el régimen jurídico instituido por la Constitución del 17, opera el sistema de intervencionismo de Estado, alternando con el liberal-individualista en cuanto a varias de las garantías del gobernado".[101]

Posteriores reformas y adiciones incrementaron otros preceptos de carácter social al artículo 4° constitucional, referentes a la protección de la salud, al derecho a la vivienda digna, y a la protección de los derechos del menor (otros derechos integrados pueden consultarse en el texto completo del artículo 4° que se incluye).

Según el maestro Trueba Urbina, el derecho a la planeación familiar consignado en el segundo párrafo del artículo 4° también corresponde al derecho social familiar, pues dice:

[100] Trueba Urbina, Alberto. *Derecho Social Mexicano*. México: Ed. Porrúa, 1978, p. 106.

[101] Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. México: Ed. Porrúa, 1975, p. 146.

> *Si bien es cierto que ese derecho siempre lo han tenido los progenitores, debe reconocerse que no habían podido ejercerlo las clases económicamente débiles porque no estaba a su alcance el conocimiento de los medios para regular su fecundidad, aparte de no contar con recursos para proveerse de los adelantos científicos en la materia, cuestión que, por lo demás, era agravada por el marco de una legislación poblacionista que muy bien burlaban las gentes de recursos económicos.*[102]

En relación con la protección de los derechos sociales, existen varias posiciones en la doctrina. Desde luego, se admite que los derechos sociales son complementarios de los individuales. Una corriente de opinión sostiene que las personas, aunque parte de un grupo, pueden valerse de la garantía individual de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional. Por su parte, Trueba Urbina ha promovido lo que él denomina el "amparo social", partiendo de la consideración de que en la Constitución se consignan tanto garantías individuales, como sociales. De esta manera se protegerían, además de los derechos del hombre-individuo, los del hombre-social y los de ciertos grupos.

El Dr. Juventino Castro, sobre este asunto, señaló que en la Constitución de 1917, al lado de los derechos individuales, se consignaron los derechos sociales:

> *[...] es decir, derechos públicos que se otorgan no a las personas físicas ni morales, tomando en cuenta sus facultades y atributos que tradicionalmente se les ha reconocido, sino derechos colectivos, ocasionalmente difusos o bien de grupo, clase o de categoría.*[103]

Y agregó:

> *[...] si la garantía de los derechos públicos subjetivos es la acción de amparo, paralelamente a la creación de los derechos sociales debieron crearse —si se quería ser consecuente con el cambio operado— disposiciones nuevas que permitieran accionar de nuestro máximo juicio constitucional para tutelar estos nuevos derechos establecidos.*[104]

1.3 Los derechos individuales fundamentales, sociales y declaraciones programáticas en el nuevo artículo 4°

Otra pertinente aclaración va en el sentido de que las llamadas "garantías individuales" consignadas inicialmente en la Constitución de 1917, en la parte dogmática, se clasificaron como de igualdad, de libertad, de propiedad, de seguridad jurídica y sociales, cuya efectividad procedería, en algunos casos, mediante la acción de amparo, pues otras que implicarían el soporte económico del Estado, encontrarían limitantes a veces insuperables para la satisfacción de las prestaciones de carácter económico.

Además de estas garantías individuales (derechos individuales fundamentales) como ya se dijo, consta-

[102] Trueba Urbina, Alberto. *op. cit., p. 468*.

[103] Castro, Juventino. *Ensayos constitucionales*. México: Textos universitarios, S.A., 1970, p. 167.

[104] Ídem., p. 168.

ban las llamadas garantías sociales (derechos sociales, que se vinieron incrementando), lo que significó propiamente una toma de nota para la instrumentación de las políticas correspondientes; entonces tales derechos sociales quedaban en el nivel de las Declaraciones Programáticas. No obstante, debería promoverse su efectiva garantía.

De la materia que informó el nuevo artículo 4º constitucional, correspondieron propiamente a las llamadas garantías individuales —derechos individuales fundamentales—, los preceptos relativos a la igualdad jurídica del varón y la mujer, así como el referente a la libertad de procrear; por lo que en la hipótesis de una situación en que la autoridad vulnerara, o que implicara discriminación por razón de sexo o alguna compulsión a los progenitores, en cuanto a su descendencia, sería procedente la acción del amparo.

Dicho artículo incluyó también importantes preceptos que corresponden al derecho social familiar, enriquecedores del constitucionalismo social mexicano contenido en la Carta de 1917, ya que en los artículos 27 y 123 se habían consignado los derechos sociales para tutelar el interés de las clases campesina y obrera, advirtiéndose la expansión del derecho social al ámbito familiar, en las disposiciones relativas al patrimonio familiar y al salario mínimo. En el nuevo artículo 4º —segunda parte del primer párrafo— consta la declaración relativa a la obligación legal de proteger la organización y el desarrollo de la familia. También el derecho a la planeación familiar —segundo párrafo— supuso una acción gubernativa de información y apoyo.

De las posteriores adiciones, corresponden a esta materia el cuarto párrafo, en que se consigna la declaración del derecho de toda familia a la vivienda digna; así como la establecida en el quinto párrafo, sobre protección de los derechos del menor estipulándose la acción subsidiaria del Estado para su protección.

Todas estas disposiciones han venido a conformar la base constitucional del derecho social familiar(en posterior reforma se incluiría el interés superior del niño). Por lo que toca a la protección de la organización y desarrollo de la familia, el decreto publicado en el Diario Oficial del 21 de diciembre de 1982, previene la reestructuración del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia(DIF), cuya acción de alguna manera se relaciona con la declaración del quinto párrafo sobre la protección de los derechos del menor. Además, en la legislación secundaria se contienen diversos preceptos en la materia.

Conviene precisar que las declaraciones programáticas no eran una extraña modalidad en el Código Fundamental, ya que nuestra Constitución, además de norma suprema, presenta un perfil programático al considerar, en el artículo 3º, inciso “a”, a la democracia no solo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la población.

Se advierte pues, en la materia de los cinco párrafos que integraron hasta 1984 el nuevo artículo 4º constitucional, que en él se contenían derechos tanto de carácter individual fundamental, como social y de declaraciones programáticas.

Sobre este último tópico, el ilustre jurista hispano José Castán Tobeñas ha expresado que:

Desde el punto de vista estrictamente positivo, el valor y la obligatoriedad de las declaraciones suele no ser claro y suscitar dudas. Se discutió siempre en derecho constitucional el valor jurídico de las declaraciones de derechos. A veces tienen sus enunciados [un] valor positivo inmediato, otros son simples requerimientos al legislador para establecer una ulterior ordenación; con frecuencia se trata de expresiones programáticas o de afirmaciones teóricas o postulados morales que aconsejan o recomiendan ciertas normas de conducta o el cumplimiento de determinados deberes. Sobre todo, los llamados derechos sociales de las constituciones modernas, tan ampliados en las actuales declaraciones universales o multinacionales, se mantienen con frecuencia en el terreno de lo programático.[105]

2. Exégesis del artículo 4°

2.1 Diversos comentarios a los dos párrafos originales

En el desarrollo de este trabajo nos hemos ocupado de los diversos ordenamientos que han venido a configurar la actual política demográfica del país, cuya piedra angular es el citado artículo 4° constitucional, mismo que solamente constó de los dos primeros párrafos según la reforma de 1974: el primero, referente a la igualdad jurídica del varón y la mujer y a la protección legal respecto a la organización y desarrollo de la familia; y el segundo, referente al derecho a la planeación familiar.

Este artículo, en su contexto inicial, fue examinado por distinguidos juristas mexicanos, quienes emitieron diversas opiniones, tanto sobre el fondo como de la forma, de lo que resultan diferentes puntos de vista sobre el sentido y alcance de los preceptos que contiene partiendo de la consideración de que dicho artículo se encuentra en el título correspondiente a las garantías individuales. En tal virtud, nos ocuparemos de dichas opiniones, en particular de las emitidas sobre el segundo párrafo del artículo 4° que, aunque escasas en nuestro medio jurídico, vienen a constituir una importante aportación doctrinaria.

Así pues, en la primera parte del primer párrafo se establece que "el varón y la mujer son iguales ante la Ley". Tal disposición constituye una declaración explícita de igualdad, que entraña una garantía específica, la cual nada estorba en nuestro régimen jurídico. Ésta, según los antecedentes legislativos, fue motivada por el propósito de reconocerle a la mujer una situación de igualdad jurídica respecto al varón. Ciertamente, en la práctica podrá invocarse esta declaración para muy diversas situaciones, que en cada caso los juzgadores deberán considerar al efecto de admitir o no su procedencia.

Sobre esa primera parte del primer párrafo, se han emitido algunas opiniones en el sentido de que no resultaba necesaria tal proclamación de igualdad, puesto que ya en el artículo 1° de la Carta de 1917, quedó establecido que en México todo individuo gozará de las garantías otorgadas por la propia Constitución; no obstante, la mujer encontraba para su desenvolvimiento algunas limitaciones en diversas normas, las cuales,

[105] Castán Tobeñas, José. *Los derechos del hombre*. Madrid: Ed. Reus, 1976, p. 122.

en un principio, tendían a protegerla con ciertos visos de paternalismo, pero luego, tales normas vinieron a propiciar, en muchos casos, una sutil discriminación.

Otro punto de vista ha sido que la igualdad jurídica absoluta entre el varón y la mujer nunca podrá darse. Sin embargo, se advierte que ese espíritu de igualdad se ha orientado razonablemente. Así, por ejemplo, en la Iniciativa presidencial del 18 de septiembre de 1974, respecto a las reformas al artículo 123 constitucional, se manifestó que:

> *En las circunstancias actuales de nuestro avance social, la única diferencia que puede establecerse válidamente entre los derechos del varón y la mujer, será aquella que se derive de la protección social a la maternidad, preservando la salud de la mujer y del producto en los periodos de gestación y de lactancia.*

Además, consecuente con el espíritu igualitario de esa reforma constitucional, se reformó también la legislación secundaria conforme a la Iniciativa del Ejecutivo Federal del 18 de septiembre de 1974, en los siguientes ordenamientos: Ley General de Población, Ley de Nacionalidad y Naturalización, Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado, Código de Comercio, Código Civil para el Distrito Federal, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Respecto a la segunda parte del primer párrafo: "Ésta [Ley] protegerá la organización y el desarrollo de la familia", se trata de una declaración relativa al derecho social familiar, que denota una particular preocupación del Estado por la célula fundamental de la sociedad, misma que debe ser objeto de una apropiada legislación secundaria. En esta materia, es plausible la acción desarrollada por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

En cuanto al segundo párrafo: "Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos", se reconoce la libertad de procrear como un derecho individual, que impide a la autoridad ejercer cualquier medida que afecte el tamaño de la familia, como ha ocurrido en otras latitudes donde hay una procreación legalmente planificada. Pero esto es ajeno a nuestra filosofía demográfica.

Implica, por otra parte, un derecho específico de información con el fin de que los progenitores puedan espaciar su descendencia de manera libre, responsable e informada. Esto supone, para la autoridad, el deber de proporcionar la información apropiada y los medios necesarios para la realización de dicha planeación familiar, en este aspecto se garantiza un derecho social.

Por su parte, el Dr. Burgoa, en su obra *Las Garantías Individuales* ha expresado que:

> *[...] el segundo párrafo de dicho precepto merece insoslayables comentarios críticos. La decisión que el hombre y la mujer tomen respecto del número y espaciamiento de los hijos que deseen tener entraña una determinación sobre la realización o la abstención de actos meramente fisiológicos, aunque con proyección familiar y social. Es absurdo que en la Ley Fundamental del país se establezca que el hombre y la mujer tienen libertad para copular o no copular cuando estimen conveniente. En puntual congruencia lógica y conforme al propósito que animó la declaración que comentamos, la*

Constitución también debería prescribir la libertad para comer o vestir conforme a los deseos de los gobernados, lo que sería risible. [106]

Con el debido respeto, estimamos que el sentido de dicho segundo párrafo no se refiere exclusivamente a la "libertad para copular o no copular", tratándose de la regulación de la fecundidad en la planeación familiar pues, si tal fuera el sentido, parecería que la ley autoriza únicamente el empleo de los métodos de Billings y de Ogino-Knaus, o del ritmo, prácticas naturales que solo son dos, entre los diversos métodos anticonceptivos existentes y permitidos, como la anticoncepción sistémica u hormonal, la local o de barrera, la que utiliza dispositivos intrauterinos y la que se basa en métodos definitivos, como la obstrucción tubaria bilateral o salpingoclasia, en la mujer y la vasectomía, en el hombre.

En este precepto, se reconoce positivamente el derecho de las parejas para planear, con entera libertad, el número y espaciamiento de sus hijos, pudiendo obtener información de los diversos procedimientos de la moderna tecnología anticonceptiva. Esto ocurre en el contexto de la política demográfica desalentadora del incremento desmesurado de la población, a efecto de estabilizar su crecimiento racionalmente.

Por consiguiente, este segundo párrafo significa un aspecto de la política demográfica, que respeta la dignidad de las personas y la libertad de las parejas, e impide a la autoridad ejercer cualquier coacción sobre ellas para que tengan cierto número de hijos o para obligarlos a que utilicen determinado método anticonceptivo.

En su libro *Garantías y Amparo*, el Dr. Juventino V. Castro estima que este segundo párrafo del nuevo artículo 4° constitucional expresa, en cuanto garantía individual, la protección frente al Estado prepotente y significa el reconocimiento, al más alto nivel jurídico, de la libertad de procrear, lo cual es consistente con nuestro régimen democrático conforme al cual, en materia demográfica, se ha optado por una planeación libre y no por una impuesta:

Sería relativamente sencillo enfrentarse al problema de la llamada explosión demográfica, con medidas impositivas tales como la esterilización masiva, las altas tasas fiscales a las familias que rebasen determinado número de hijos, e inclusive sanciones penales por desobedecer las instrucciones concreta o genéricamente dictadas respecto al número y espaciamiento de la prole de las parejas. Instrumentos "relativamente sencillos" pero definitivamente anti-libertarios, y que ignoran el alto costo social que implican.[107]

En cuanto a la redacción del párrafo estudiado, el maestro Alberto Trueba Urbina, en su obra *Derecho Social Mexicano*, opina que:

[...] al incluir a la planeación familiar en las garantías individuales se cometió un error, ya que la reproducción natural de los humanos se debe no a individuos en lo particular, aisladamente, sino que esta obedece a la unión del hombre y la mujer; en tal virtud hubiera sido más propio establecer que los progenitores tienen derecho a decidir de

[106] Burgoa, Ignacio. *Op. cit., p.*

[107] Castro, Juventino. Garantías y amparo. México: Ed. Porrúa, 1983, p. 58.

manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.[108]

Por otra parte, estima que esa garantía debió incluirse en la parte relativa al matrimonio, en el artículo 130 constitucional, puesto que, según él, se trata de una garantía social, del derecho social familiar. Esto, en consideración de que en el párrafo tercero del artículo 130 se regulaba:

[...] el matrimonio es un contrato civil. Éste y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

La terminología de este segundo párrafo también fue criticada por el Dr. Burgoa, quien ha estimado "en el supuesto no admitido de que los actos fisiológicos determinativos de dicho número y espaciamiento pudiesen ser, material legislable" otro debió ser el texto:

La Constitución, —indica— en lo que atañe al régimen de garantías individuales que instituye, no debe prescribir, como no prescribe, lo que los gobernados pueden hacer, sino lo que las autoridades estatales no deben hacer o dejar de hacer en su detrimento. Creemos, por consiguiente, que al redactarse el segundo párrafo del artículo 4° constitucional que comentamos, no se tomó en cuenta la implicación esencial de la garantía individual, por lo que indebidamente se incluyó tal párrafo en el título correspondiente de nuestra Ley Suprema. Si se hubiere advertido la naturaleza jurídica de las garantías del gobernado el texto del multicitado párrafo se habría concebido en los siguientes términos: "No se podrá impedir a nadie el derecho a decidir de manera libre responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos.[109]

Conviene aclarar también que, quienes ignorando el original sentido y alcance del artículo 4° constitucional, de la Ley General de Población y su Reglamento, han pretendido erróneamente encontrar la base para justificar la interrupción voluntaria del embarazo, como expresión del derecho a decidir —consignado en el multicitado segundo párrafo— sobre el número y espaciamiento de los hijos. Tales opiniones derivan de una interpretación muy superficial, pues, si conforme a la hermenéutica jurídica, para efectos de interpretación, se atiende al sentido que se desprende del proceso legislativo de los diversos ordenamientos que configuran la política demográfica, podrá advertirse sin dificultad que en el segundo párrafo se consigna el derecho a la planeación familiar, de la cual se excluyó expresamente el aborto por considerarlo contrario al sentido humanista de la legislación demográfica; o sea que, conforme a esta interpretación, para el efecto de que los progenitores puedan espaciar convenientemente su descendencia, la decisión correspondiente ha de tomarse en relación con la prevención del embarazo, pero no con su interrupción. Según lo aclaró el Secretario de Gobernación al explicar la Ley General de Población en la Cámara de Diputados (16-X-73); criterio que reiteró cuando explicó el alcance del segundo párrafo del nuevo artículo 4° constitucional (15-X-74).

[108] Trueba Urbina, Alberto, op. cit., p. 469.

[109] Burgoa, Ignacio. *Op. cit*., p. *298*.

En esa ocasión —como ya lo hemos comentado—, al contestar a la pregunta que le formuló una diputada sobre la posibilidad de que se despenalizara el aborto para influir en la dinámica demográfica, precisó que la libre decisión de hombres y mujeres en la procreación, debía tomarse considerando "la prevención de los nacimientos y no la solución traumática de la interrupción del embarazo".

3. En el contexto de los Derechos Humanos

3.1 Los derechos fundamentales y su garantía

En principio, debemos recordar que la denominación "garantías individuales" que figuraba en el primer capítulo del Título Primero de la Constitución por los constituyentes de 1917, siempre fue del todo inadecuada, ya que confundía lo garantizado con la garantía, que es la acción del amparo. Hemos conocido alguna opinión en el sentido de que tal denominación obedeció al propósito de establecer una diferencia respecto a la Constitución de 1857, cuyo capítulo primero trataba "De los Derechos del Hombre", señalando en el artículo 1° que:

> *El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.*

Después, en el año 2011, se reformó la Carta de 1917, en la que se sustituyó el rubro del capítulo "De las Garantías Individuales" por el "De los Derechos Humanos y sus Garantías"; reformándose en consecuencia el artículo 1°:

> *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*
>
> *Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*
>
> *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*
>
> *Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzaran, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.*
>
> *Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones*

de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra cosa que atente contra la dignidad humana y que tenga por objetivo anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Ahora bien, para la debida tutela y efectividad de los derechos humanos o fundamentales, interesa saber que se cuenta con otros artículos del cuerpo constitucional:

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano parte;

Artículo 107. Las controversias de las que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;...

Así como con las acciones de inconstitucionalidad que se pueden hacer valer conforme al artículo 105 constitucional, fracción II, por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o por las Comisiones de las Entidades Federativas; y las que se derivan de otros instrumentos del Derecho Internacional diferentes de los Tratados Internacionales, en que se aluda a los derechos humanos.

3.2 Artículo 4º. Texto vigente en 2013

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos. (31-XII-1974)

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizara. (13-X- 11)

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. (3-II-1983)

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantiza el respecto a este derecho. El daño y deterioro ambiental genera responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. (8-II-12)

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, en las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. (8-II-12)

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. (7-II-1983)

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio de interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. (12-X-11)

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios. (12-X-11)

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. (12-X-11)

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La Ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural. (30-IV-09)

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia. (12-X-11)

3.3 Los antecedentes del derecho social mexicano

Hemos comentado que, además de los derechos individuales fundamentales, en la Constitución de 1917, se inscribieron preceptos de derecho social, habiéndose incorporado otros de este carácter a lo largo de su vigencia, entre otros, los relativos al derecho social familiar.

Pero los antecedentes ideológicos del derecho social se encuentran en nuestro país desde los albores de la Independencia, en particular en el documento de José María Morelos, *Los Sentimientos de la Nación de 1813*, en cuyo artículo 12 se consignó:

Que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

Luego, en el pensamiento liberal del siglo XIX, viene al caso señalar que, a diferencia del liberalismo europeo cuya piedra angular era el principio *laissez faire, laissez passer*, el liberalismo mexicano, en lo económico, planteaba metas de justicia social.

La protección de la niñez en nuestro país ha sido objeto de una abundante legislación. Un antecedente interesante está en la propuesta que hiciera el letrado potosino, Ponciano Arriaga, ante el Congreso de su estado, para institucionalizar una Procuraduría de Pobres; esto, una década antes de la celebración del Congreso Constituyente de 1856-1857. En ese proyecto reflejó su preocupación por la suerte del hombre que, carente de trabajo, era víctima de los usureros ante la imperiosa necesidad de proveer para la subsistencia de una familia acaso numerosa y enferma. Se preguntaba, por ello: '¿no habrá un procurador de pobres que clame al cielo pidiendo la quemazón de esas casas de vil cicatería, donde un ladrón público engorda con el sudor de los infelices?' Su preocupación por la niñez desvalida le llevó a sugerir que dicho procurador promoviera que se diera atención a los niños enfermos en las boticas durante la noche, por cuenta del Estado.

Correspondió el mérito a Ignacio Ramírez, el Nigromante, de haber definido al derecho social como las normas protectoras de los desvalidos, niños, huérfanos, abandonados, mujeres y jornaleros, en el debate parlamentario del Constituyente de 1856-57, como bien lo ha acreditado Trueba Urbina.[110] Planteó, además, las bases ideológicas de la propia función social, compartiendo este criterio Ponciano Arriaga, José María Castillo Velazco e Isidoro Olvera, ante la incomprensión de los conservadores, pero, dejando constancia de su preocupación por mejorar la condición de los económicamente débiles y desprotegidos.

Ahora bien, los preceptos que hemos analizado respecto a la igualdad jurídica del varón y la mujer, así como los relativos a la protección y desarrollo de la familia y a la protección de los derechos del menor, vinieron a incorporarse al Código Fundamental a partir de 1974, debido a las recomendaciones que en la materia se produjeron en el ámbito de las Naciones Unidas. Ya en el debate del Constituyente del siglo XIX se había sugerido que tales tópicos debían haberse contemplado en esa Constitución; no obstante la importancia de este antecedente no fue considerado en las Iniciativas sobre el artículo 4° constitucional vigente, ni se tomó en cuenta por los legisladores que las dictaminaron, debatieron y aprobaron, si bien, señalaron únicamente que su materia correspondía al derecho social.

Por ello, estimamos de elemental justicia destacar la intervención del jurista Ignacio Ramírez, en la sesión del 10 de julio de 1856, cuando se discutió el artículo 1° del proyecto de Constitución. Habría de transcurrir más de medio siglo para que en la Constitución de 1917 cristalizaran los propósitos del Nigromante.

De aquella célebre sesión destacamos sus pronunciamientos precursores:

[110] Trueba Urbina, Alberto, *op. cit.*, *p.*.

- El proyecto se olvida de los derechos sociales de la mujer, no considerando su emancipación ni el otorgamiento de funciones políticas.

- En el matrimonio la mujer es igual al varón y tiene derechos que reclamar, que la Ley debe asegurarle.

- Atendida su debilidad, es menester que la Legislación le conceda ciertos privilegios y prerrogativas.

- Antes que pensar en la organización de los poderes públicos, se debe atender al buen orden de la familia, base verdadera de toda sociedad.

- Nada se dice de los derechos de los niños, de los huérfanos, de los hijos naturales que, faltando a los deberes de la naturaleza, abandonan los autores de sus días para cubrir o disimular una debilidad.

- Algunos códigos antiguos duraron por siglos, porque protegían a la mujer, al niño, al anciano, a todo ser débil y menesteroso, y es necesario que hoy tengan el mismo objeto las Constituciones.[111]

Por nuestra parte, para honrar la memoria de Ignacio Ramírez, el Nigromante, propusimos en un artículo publicado en el Foro de *Excélsior,* del 15 de septiembre de 1983, una adición al artículo 4º constitucional para promover el derecho a la digna senectud.

Consideramos el derecho a la digna senectud como una declaración programática de carácter social, que podría consignarse en el contexto correspondiente a la protección de los derechos del menor, en los términos siguientes:

"Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. Es deber de los hijos prestar asistencia a sus padres. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores y los ancianos, a cargo de las instituciones públicas." La innegable realidad social de más de 11 millones de personas mayores de 60 años, que enfrentan diversas dificultades, como el abandono familiar, el desamparo económico y la indiferencia, cuando no un sutil menosprecio, olvidándose que el México de hoy, en su grandeza, se lo debemos a las generaciones que dejaron en su trabajo lo mejor de su vida, han de ser factores a tener en cuenta para no rezagar a los mayores.

La declaración programática propuesta, vendría a ser el punto de partida para el posterior desarrollo normativo de una legislación protectora de las personas de la tercera edad, tanto en el aspecto económico, como en el de la salud y el referente al esparcimiento, que haga digno el ocaso de la vida.

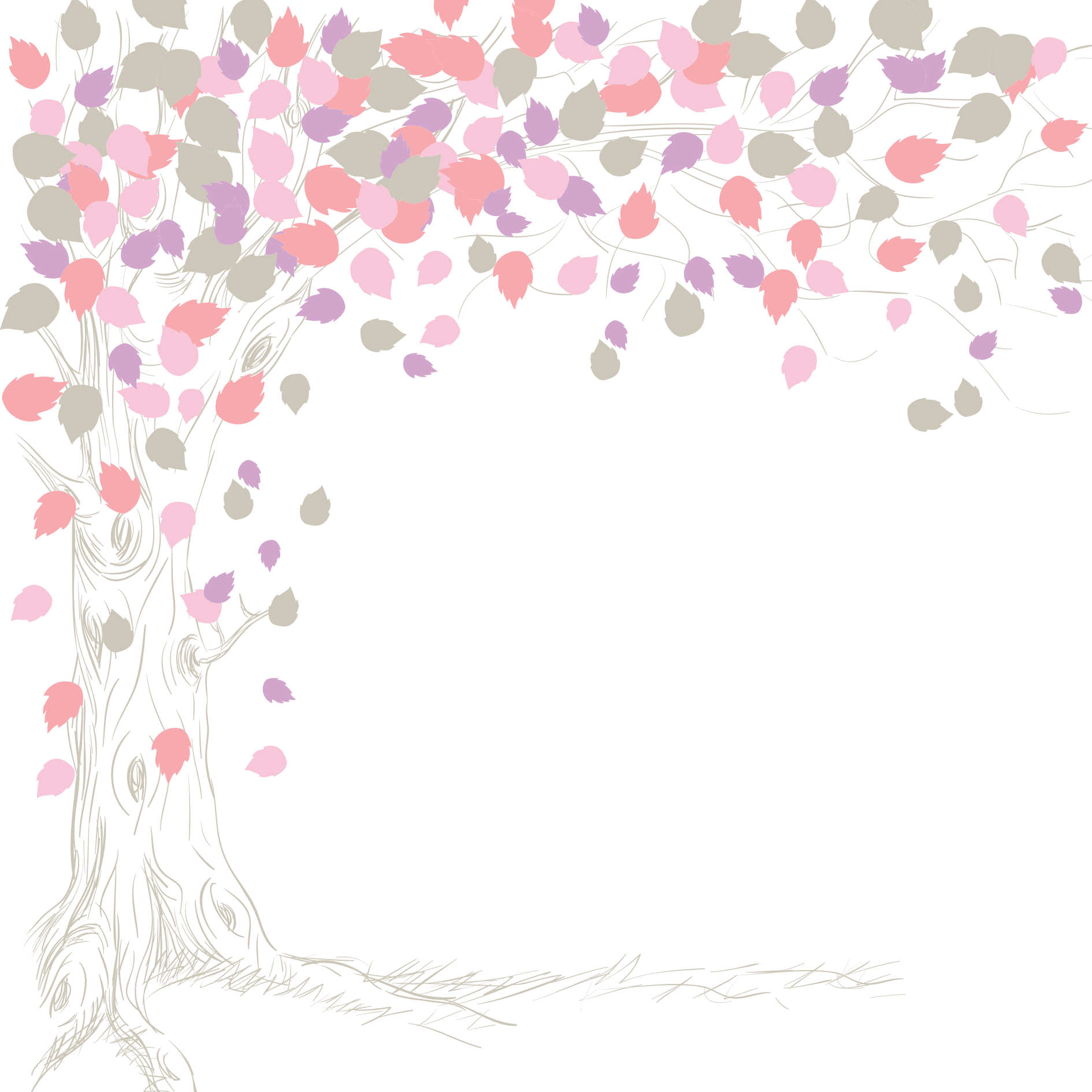
Sería hasta la Constitución de 1917, cuando como resultado de las conquista de las clases obrera y campesina en la revolución, se positivarían, por primera vez en el constitucionalismo mundial, los derechos sociales, así tenemos al artículo 3° en materia educativa, al 27 en materia agraria, al 123 en materia laboral; y recientemente al derecho social familiar.

La efectividad de los derechos sociales exige una decidida intervención del Estado para apoyar la promoción social de los grupos económicamente débiles, para combatir la desigualdad social, no mediante caridades sino con proyectos de justicia social. La antítesis del constitucionalismo social mexicano es

[111] Zarco, Francisco. *Op. cit.*

el neoliberalismo, que históricamente nos es ajeno, pero que desde los años ochenta se ha empeñado en eliminar “el paternalismo”.

Un balance objetivo de ese modelo económico pernicioso, consta en el editorial de La Jornada (5-III-14) “México en la ocde”, el cual refiere que, a veinte años de haber hecho ingresar a México a ese organismo, persisten las condiciones de pobreza y desigualdad que se “han profundizado mediante la aplicación de un modelo económico que concentra la riqueza nacional en unas cuantas manos y ha mantenido o multiplicado en número de pobres”.



Administración del presidente José López Portillo (PRI), 1976-1982
La reorientación de la política de población

7

La política de población heurística refleja una justa redistribución del ingreso aplicada a todos los grupos y clases sociales.

Notimex (s/f). 'Niña leyendo', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.

Administración del presidente José López Portillo[112] (PRI), 1976-1982 La reorientación de la política de población

1. Definiciones preliminares

En esa época y en concordancia con cierto terrorismo demográfico, eran frecuentes los eventos académicos relacionados con la explosión demográfica, siendo ésta motivo de análisis y de debate. En una conferencia afloró que unos demógrafos le habían planteado al presidente López Portillo la conveniencia de determinar algunas metas programáticas para evitar los efectos negativos del rápido aumento de la población. Externaron también, que el Presidente era un abogado de profesión, que había sido catedrático de Teoría del Estado, y que, por ello, conocía muy bien la relevancia de la población como elemento constituyente del Estado, la que tenía los derechos fundamentales y sus garantías para hacerlos efectivos; y que en el tema de la población, la paternidad responsable jugaría un importante papel preventivo. Dicho concepto, en su acepción amplia, significaba la responsabilidad de ambos padres ante el futuro inmediato y frente a los efectos a largo plazo.

Refirieron, además, que el Presidente estimaba que, por medio de la educación, la concientización demográfica serviría para saber cómo aumentábamos, cómo estábamos distribuidos y cómo convendría crecer, así, la disminución de la dinámica poblacional ocurriría con el ejercicio de la libertad de procrear y la paternidad responsable.

Con vistas a la campaña electoral en la sucesión presidencial correspondiente al sexenio 1976-1982, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) formuló para su candidato, José López Portillo, a manera de plataforma, un Plan Básico de Gobierno que constó de cien puntos, precisando en el número 12, que es dentro del marco de nuestras libertades como deben y pueden fructificar los mecanismos de planeación que regulen el crecimiento demográfico de México, y se afirmó que resultaba indispensable continuar con la política respetuosa de la libertad personal que, al convencer y persuadir, facilitaba la planeación de la familia.

En relación con el tema que nos ocupa, resultan de importancia los pronunciamientos del candidato, en los cuales se advierte el impulso continuado en materia de planeación familiar.

[112] Abogado de la UNAM

En ocasión de rendir protesta como candidato, el 5 de octubre de 1975, expresó que el desarrollo de México dependía fundamentalmente de su propio esfuerzo, pero que no podrían descartarse a la ligera las restricciones impuestas por la desquiciante situación internacional. Además, señaló que las bases inequitativas de las relaciones económicas internacionales significaban un hecho generador de conflictos, por lo que habría de esperarse, como una solución, la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, aunque el camino fuera largo y difícil.

Durante su campaña electoral, en una conferencia de prensa ofrecida en la ciudad de Saltillo, el 20 de abril de 1976, señaló estar de acuerdo con la operación de una política demográfica nacional adecuada, ya que los problemas podrían agudizarse de manera indiscriminada y desproporcionada, pero de conformidad con nuestro sistema de libertad y de respeto a la dignidad de la población, brindándole la oportunidad jurídica de concurrir a un esfuerzo por la planeación de la familia mexicana.

Al rendir su Primer Informe de Gobierno, el 1° de septiembre de 1977, declaró que "Es preciso planear el crecimiento demográfico, pero partimos, ––mediante la política de paternidad responsable— del respeto irrestricto al albedrío y privacidad de la pareja".

2. Antecedentes del cambio

Habrá de recordarse la firme determinación del régimen anterior al del presidente López Portillo, de no admitir metas de perfil cuantitativo en la política de población, en congruencia con la teleología del artículo 4° constitucional, humanista, racionalista y nacionalista; determinación que tampoco admitió la supeditación e intereses foráneos de carácter político o mercantil. Se advertía que el establecimiento de tales metas podía implicar, en su consecución, algunas acciones apremiantes que afectarían el cabal respeto de los derechos humanos, al que debería supeditarse la demografía. Esto lo había enfatizado el entonces Secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, en la Reunión Latinoamericana de San José de Costa Rica, en 1974.

- Nuestra política demográfica no es cuantitativa, sino cualitativa, pues su objeto esencial es elevar la calidad de la vida de todos los mexicanos.

- México considera que la política demográfica es parte integral de la política del desarrollo económico y social del país y no un sustituto de ésta.

Y tener presente, también, que del 4 al 6 de agosto de 1977 se había efectuado en México la Reunión sobre Población y Desarrollo en América Latina, evento en el que para esta fecha no se había operado aquí un cambio en las pautas reproductivas como había ocurrido en la Europa del siglo XIX en la Revolución Industrial, donde sí operó la transición demográfica: baja mortalidad-baja natalidad. (Lo que no ocurrió aquí debido a la gran diferencia de actores y de contextos).

Ahí se planteó que el "liberalismo demográfico" debía ser acotado con la necesaria intervención del Estado y con la implementación de metas demográficas reduccionistas.[113]

[113] Urquidi L., Victor, y Morelos, José B. Poblacion y desarrollo en América Latina. México: El Colegio de México, 1979

La nueva línea

El presidente López Portillo, concluido el primer año de su gestión administrativa, asistió a la IX Sesión del Consejo Nacional de Población celebrada el 28 de octubre de 1977, en la que comentó que, por primera vez, se tomaba una decisión institucional en materia de población al aprobarse el establecimiento de metas programáticas (reduccionistas).[114]

En esa ocasión, el Secretario General del Consejo comentó:

> *Al plantear la política de población metas demográficas, se hace con pleno conocimiento de su significado. La disminución de la tasa anual de crecimiento demográfico debe considerarse en una perspectiva a largo plazo, ello supone alcanzar a mediano plazo la meta anual del 2.5% para 1982. En etapas posteriores a ese año, México paulatinamente tenderá a estabilizar su crecimiento hasta el 1% anual al inicio del Siglo XXI.*

Acorde con los lineamientos reduccionistas se anunció un Plan Nacional de Planificación Familiar y una Coordinación en el ámbito oficial de la salud, donde la acción, propiamente se refería a la tecnología para la regulación de la fecundidad. Lamentablemente, el neomalthusianismo reduccionista ganaba otra posición.

En este aspecto, Ursúa ha señalado que:

> *Los programas de planificación familiar son, en el mejor de los casos, una parte de las políticas tendentes a reducir la fecundidad, sin que se pueda afirmar que ellos agotan el ámbito de las políticas de población en general, o siquiera de las políticas relativas a la fecundidad.*[115]

Al final del sexenio 1976-1982, en el reglamento interior de la Secretaría de Salubridad se atribuyó a esa secretaría la responsabilidad de coordinar y evaluar el Programa Nacional de Planificación Familiar y de continuar con las actividades que en la materia desarrollaban todas las dependencias oficiales e instituciones privadas.

La denominación del Plan Nacional y del Programa Nacional de Planificación Familiar resultó del todo impropia, pues en la Ley General de Población únicamente se consideraba el concepto de Planeación Familiar, como en todo el marco jurídico vigente en la materia, y se ignoró el importantísimo antecedente del Plan Nacional de Planeación Familiar de 1972, denominación que debería haberse respetado para los siguientes planes en la materia.

Se ignoró que solo el concepto de planeación familiar tiene fundamento constitucional, pues, reconocida la libertad de procrear en el segundo párrafo del artículo 4°, el derecho a la planeación familiar se definió en el artículo 18 del Reglamento de la Ley General de Población como "el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada el sobre el número y el espaciamiento de sus hijos y a obtener la información especializada y los servicios idóneos", retomando la declaración constitucional.

El citado Programa Nacional de Planificación Familiar apuntaba a la operación de una política paralela

[114] CONAPO, *Actas de Novena Reunión*. México, octubre 28 de 1977.

[115] Ursúa, Raúl, *op. cit.*, p. 128.

y contraria a la de planeación familiar sustentada en el marco jurídico vigente. El cambio del término no fue algo irrelevante, pues del perfil libertario de la planeación se pasaba al reduccionista de la planificación. Se pecaría de ingenuidad extrema suponer sinonimia entre ambos conceptos.

Además, en el aspecto semántico, es de comentarse que planeación y planificación familiar son conceptos diferentes por su sentido y alcance. Un lingüista amigo nuestro aclaró que en la palabra *planear*, el sufijo *ear* tiene connotación "incoactiva", en tanto que en el término *planificar* el sufijo *ificar* denota cierta compulsión, por lo que la acción de planificar, en relación con los derechos humanos, podría resultar lesiva. Implica con todas sus consecuencias el propósito de inducir la procreación en el estrecho ámbito de la planificación reduccionista.

En la literatura producida en el idioma inglés encontramos que el término *family planning* se originó en Londres hacia 1939. Esto, como resultado de que el *Birth Control International Information Center*, que operaba desde 1930, al inicio de la Segunda Guerra Mundial no tenía simpatías por sus actividades reduccionistas, pues se estimaba conveniente el incremento de la población. El BCIC y otras organizaciones para la regulación de nacimientos aglutinadas en la Asociación Nacional del Control de la Natalidad, la cambiaron por la denominación de *family planning,*[116] que apoyaba programas desalentadoraes de la natalidad en el extranjero. Además, en el ámbito anglosajón se le asignaba también al término de *birth control* —control de la natalidad— un perfil compulsivo, de ahí que tuviese mejor aceptación el término *family planning*. Tal denominación fue la respuesta ideológica en el mundo anglosajón.

También se debe recalcar, que en el idioma inglés existe la expresión *planned parenthood* que significa paternidad planeada. No está por demás aclarar, que la expresión *family planning* algunas veces se ha traducido incorrectamente como planificación familiar, ya que el término planificación tiene una raíz totalitaria y sovietizante, contrario al sistema democrático de libertades; un buen ejemplo de la traducción correcta lo tenemos en el siguiente título: *The Complete Guide to Contraception and Family Planning*, bien traducido como: *Guía Completa para la Anticoncepción y la Planeación Familiar*. Gabor Kovacs y Anne Westmore. Grijalbo, México, 1989.

3. Algunas evaluaciones sobre las acciones emprendidas

Para este efecto, resultan de interés algunas apreciaciones preliminares hechas a propósito de los datos censales de 1980, externadas por el Ejecutivo Federal en su IV Informe de Gobierno, del 1° de septiembre de 1980.

- Conforme al Décimo Censo Nacional, prácticamente 68 millones de mexicanos integramos la nación, y somos los que nos planteamos las cuestiones de nuestra convivencia política: conservamos, perpetuamos, perfeccionamos.

- Somos cinco veces más que cuando hicimos la Revolución. Desde entonces hasta acá y por efecto de ella, la mortalidad ha disminuido sustancial-

[116] Potts, Malcom & Wood Clive. *Nuevos Conceptos en Medidas Anticonceptivas*. México: *El Manual Moderno, S. A.*, 1975, p. 221.

mente y nuestras expectativas de vida han subido, de treinta a más de sesenta años. Somos muchos más en el mismo territorio.

- La relación de tiempo –cinco décadas de vida institucional– con la velocidad de los aumentos cuantitativos y las transformaciones cualitativas de nuestra población y su posición de desarrollo en un mundo de desorden, explotación o indiferencia acumula una serie compleja de problemas en proporción y modalidad crítica, como nunca antes en nuestra historia y como sin duda nunca más volverá a ocurrir. Estamos en la cresta de la ola.

- Conviene hacer de nosotros mismos materia de reflexión para juzgar, con realismo, excelencias o iniquidades. Entendernos para resolvernos.

- Hasta hace unos cuantos años crecíamos a la tasa de 3.6 por ciento, una de las más altas del mundo. Este significativo aumento demográfico que se suma a las carencias acumuladas, es un reto enorme para el desarrollo económico y social en cualquier país. En este año, gracias al esfuerzo de la planificación familiar hemos disminuido su crecimiento a menos del 2 por ciento. Y nos acercamos así a la cifra de 2.5 por ciento fijada como meta para 1982.

- Si el crecimiento desproporcionado pesa como factor de desajuste social, la propia composición derivada de la velocidad constituye otro adicional; el 65 por ciento de la población es menor de 24 años y el 43 por ciento menor de 14 años. Entre ellos, se incluye un fuerte porcentaje de mexicanos naturalmente improductivos, que sumados a otros que no pueden, no saben o no quieren trabajar, dan un total de más de 48 millones. Es decir, equivale a la población total de México de hace solo diez años, sostenidos ahora por 19 millones. Todos, sin embargo, demandan alimentos y servicios.

- Hace 50 años un tercio de la población vivía en las ciudades y dos tercios en el campo. Ahora la relación se ha invertido, lo que significa demanda brusca y concentrada de trabajo y servicios urbanos que en el campo no se exigen y en las ciudades son imperativos reclamados por poblaciones densificadas, que se constituyen fácilmente en grupos de presión. Son nuestros marginados urbanos, que buscando la vida buena que significa la ciudad, viven todavía en precarias condiciones y merecen superarlas.

- Simultáneamente a la concentración, persiste la dispersión de la población rural –más de 95 mil poblaciones de menos de 2 mil 500 habitantes–, que dificulta la dotación de servicios básicos y hace onerosas las instalaciones, su operación y su mantenimiento.

- Es la marginación rural que enfrenta, además de problemas de injusticia social, diferencia de patrones culturales.

- En otros países, durante siglos, se han venido integrando los servicios al ritmo satisfactorio de la demanda. Nosotros, los que ahora somos en México, hemos tenido en cinco décadas que crear y servir a cinco Méxicos, como el de 1920.

- Muchas de nuestras grandes ciudades, de 1940 para acá y todas de 1960 a esta fecha, han sig-

nificado concentraciones de muchos millones de habitantes. Y debemos, al mismo tiempo, encarar la incorporación justa de las zonas rurales marginadas, cuya población también se ha multiplicado.

- No se consideren estos comentarios censales como un mal catálogo de Sociología contemporánea. Los destaco para que tengamos medida de la proeza que ha tenido y tiene que cumplir nuestra generación.

Después, en apoyo al Programa de Planificación Familiar, subrayó en su V Informe, del 1° de septiembre de 1981: "Si no queremos lamentar en el futuro los dramáticos efectos de la sobrepoblación, es imprescindible, ahora, apoyar enérgicamente este programa".

Acerca de las metas programáticas, en su último Informe de septiembre de 1982, declaraba:

- La misma sabiduría del pueblo aceptó otra grave decisión estructural básica; tal vez la más comprometida que la nación ha tomado como el fin último de nuestro proyecto nacional: disminuir en el sexenio, como lo hicimos, el incremento poblacional del 3.6% al 2.5%, en la condición de que la mortalidad descendió en estos últimos cinco años del 8.5% al 7.5%, con aumento de la esperanza de vida de 64 a 66 años.

- Se concilió la necesidad, con el respeto a la libertad de la pareja que ha resuelto el número y espaciamiento de su prole.

- Fue otro logro estructural que puede convertirse en irreversible.

- Avanzamos; de mantenerse esta tendencia decreciente, podremos esperar que para el año 2000 seremos alrededor de 100 millones de mexicanos en vez de 130.

- Grave decisión ética entre lo cualitativo y lo cuantitativo. El nivel de vida, el desarrollo social frente al aumento inmoderado de población que lo hace imposible en este mundo lleno de contradicciones y limitaciones.

- En este momento de aturdimiento tal vez no lo valoremos en su cabal importancia.

- Para México, se trata de su futuro: cuántos mexicanos debemos ser.

4. Las metas programáticas reduccionistas

Nuevamente, debe señalarse que el aumento de la población no es el único factor que puede obstaculizar el desarrollo. La ineficacia administrativa juega un papel importante en la frustración social, pues favorece la persistencia en las desigualdades, en detrimento de la justicia social.

La disminución de la fecundidad solo tendría significado trascendente en el bienestar, mediante acciones eficaces anticorrupción y realmente redistributivas del ingreso; para procurar la mejoría de los sectores más necesitados y aminorar la desigualdad.

Es incuestionable que, en materia de política demográfica, lo que singularizó al régimen presidencial de

1976-1982 fue el establecimiento de metas programáticas tendentes a lograr que la población de México llegara a 100 millones de habitantes para el año 2000. A este respecto, surgieron dudas inquietantes, por cuanto que en el propósito de alcanzar tales metas, pudiera aparecer alguna tónica inductiva que resultara lesiva de los derechos humanos.

El fuerte impulso dado a la disminución poblacional, desde luego también fue captado por los expertos en demografía, quienes conociendo que hacia 1960, era de 6.75 por mujer la tasa global de fecundidad, advirtieron que: "En México la reducción se acelera hacia 1980; en 2010 las mujeres tenían, en promedio, 2.4 hijos. La expansión en el uso de métodos de control de la natalidad explica el descenso." [117]

Conviene recordar, que al inicio de la nueva política de población de estabilización racional para conciliar las exigencias de la libertad con la racionalidad, con el presidente Echeverría no se establecieron topes o metas por el puntual respeto a la libertad de procrear, pero el presidente López Portillo fue convencido para implementar metas programáticas reduccionistas, que en el contexto del amplio margen de pobreza en el país, acompañado de la ignorancia, afectaría la debida información y la verdadera libertad de opción. El establecimiento de dichas metas implicaba cambiar la correcta orientación cualitativa y de los derechos humanos en la política de población, por el enfoque demográfico cuantitativo, en la vía neomalthusiana de planificación familiar.

[117] Rabell Romero Cecilia. Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico. FCE México, 2011, p. 19.

5. Tres proyecciones, 1980-2000

Año	Histórica*		Programática**		Alternativa***	
	Población (miles)	Tasa de crecimiento anual %	Población (miles)	Tasa de crecimiento anual %	Población (miles)	Tasa de crecimiento anual %
1980	69 346.9		69 346.9		24.201	
		2.8		2.7		2.7
1981	71 273.3		71 192.6		71 192.6	
		2.7		2.6		2.6
1982	73 199.7		73 010.6		73 010.6	
		3		2.3		2.3
1985	79 7978.8		78 248.1		78 248.1	
		3.1		1.9		2.1
1990	93 317.7		86 018.7		86 905.6	
		3.2		1.6		2.1
1995	109 482.6		93 120.9		96 248.6	
		3.2		1.4		2.1
2000	128 355.9		100 041.4		106 570.4	

*Histórica: Con tasas de fecundidad constante a partir de 1980.
**Programática: Con metas demográficas de 2.5% a 1982 y 1% al 2000
***Alternativa: A partir de 1982 con 2% al 2000.
Estimaciones del Consejo Nacional de Población. El volumen de la población está dado al 30 de junio de cada año.

Considerando las dos realidades del México urbano y el rural, la insuficiencia educacional de aquel entonces y el resago en la materia —analfabetismo— en algunos estratos sociales que Brito había señalado, y teniendo en cuenta que pobreza e ignorancia están asociadas, era evidente que amplios sectores de la población no podrían haber tenido información pertinente para la cooperación voluntaria de todos los gobernados, en cuanto a la reducción de la fecundidad, en acatamiento a las metas programáticas reduccionistas. Algunas notas de la prensa dieron cuenta de medidas apremiantes y coactivas, de perfil neomalthusiano.

Es evidente que la crisis económica fue un factor que afectó la voluntad de decidir sobre la descendencia, las circunstancias obligan. En el caso de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, las presiones e inducción con acciones reductivas de la fecundidad también influyeron; los excesos propiciaron que en la siguiente administración, en el ámbito legislativo se produjera un importante correctivo legal, penalizando las esterilizaciones forzadas. (L.G.S. art. 67)

En cuanto a que "la sabiduría del pueblo aceptó otra decisión estructural", ello fue un exceso de retórica, pues la aceptación tenía sus vertientes, que van desde la verdadera libre elección, hasta la derivada de la voluntad viciada. Respecto al paradigma de ser menos para ser mejores, es decir, con una mejor calidad de vida, esto no se constató en amplios sectores de la población; si bien ocurrió la disminución de la población, persistieron las grandes desigualdades sociales. Si el "qué" fue importante, mucho más lo fue el "cómo".

Es evidente que, en ocasiones, la demografía y los derechos fundamentales entran en conflicto, pero estos últimos deben prevalecer en un régimen democrático, por esto, con sobrada razón, en la Conferencia de Población y Desarrollo efectuada en el Cairo en 1994, en el apartado sobre planeación familiar, se hizo una declaración contundente:

> *Los objetivos gubernamentales de planeación de la familia deberían definirse en función de las necesidades insatisfechas de información y servicios. Los objetivos demográficos, aunque sean un propósito legítimo de las estrategias estatales de desarrollo, no deberían imponerse a los proveedores de servicios de planeación de la familia en forma de metas o de cuotas para conseguir clientes.*[118]

[118] Naciones Unidas. *Conferencia de Población y Desarrollo*, El Cairo, 1994. Nueva York, 1995.

6. Artículo 4º constitucional, tercer párrafo. Protección de los derechos del menor. Adición del 18 de marzo de 1980

Como antecedente de importancia en el ámbito internacional, está la Declaración de los Derechos del Niño que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas proclamó el 20 de noviembre de 1959, manifestando que la humanidad debe al niño lo mejor que pueda darle y que, a fin de que pueda tener una infancia feliz y gozar en su propio bien, como en el de la sociedad, de los derechos y libertades enunciados, instaba a los padres, a hombres y mujeres individualmente, y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a reconocer esos derechos y a luchar por su observancia, adoptando progresivamente medidas legislativas y otras apropiadas.

Para enfatizar en la realización de tales propósitos, la Asamblea General de la ONU instituyó el de 1979 como Año Internacional del Niño, solicitando a los Estados miembros de esa organización la revisión de sus legislaciones y estrategias y el impulso de nuevos programas tendentes al mayor bienestar de la niñez.

Iniciativa Presidencial

Atendiendo a esa solicitud, el Gobierno de México consideró pertinente reforzar el marco legal sobre la niñez por lo que el presidente López Portillo suscribió, el 28 de noviembre de 1979, una Iniciativa para adicionar al artículo 4º constitucional un tercer párrafo en el que se precisó:

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

Entre las consideraciones que el Ejecutivo Federal hizo valer sobre esta adición, manteniéndose el principio de la igualdad del hombre y la mujer ante la ley, el de la obligación de ésta de proteger la organización y desarrollo de la familia y el de garantizar a toda persona su libertad de decidir de manera responsable e informada acerca del número y espaciamiento de sus hijos, se había hecho necesario complementar ese artículo con un precepto correspondiente a las garantías sociales, señalando el deber de los padres para preservar los derechos del menor, así como la protección subsidiaria de las instituciones públicas al mismo propósito, integrándose, de esa manera, la base constitucional del derecho familiar.

Dictamen del Senado

En esta Cámara, las Comisiones emitieron su Dictamen el 4 de diciembre de 1979, reconociendo la preocupación gubernamental por el desarrollo integral de los menores reflejada en diversas disposiciones de nuestra legislación, como en el artículo 123 Constitucional que prohíbe el trabajo de los menores de 14 años; en la Ley Federal del Trabajo que establece para los mayores de 14 años y menores de 16 la autorización de sus padres; en las del Código Civil referentes a su alimentación, educación, desarrollo y al reconocimiento de la paternidad; y en la legislación penal que considera a los menores no como delincuentes sino como infractores, sujetos a educación especial para su readaptación.[119]

Por lo que, considerando lo anterior y las recomendaciones internacionales sobre este asunto, así como el contenido del artículo 4º constitucional, la adición propuesta no únicamente resultaba prudente, sino atinada. Por lo demás, esta Iniciativa solo mereció de las Comisiones Dictaminadoras la incorporación de un artículo transitorio para precisar que esa adición entraría en vigor un día después de su publicación en el Diario Oficial.

Debate

En la sesión correspondiente al día 6 de diciembre de 1979 fue puesto a discusión el artículo único del Proyecto de Decreto y su transitorio e intervinieron dos legisladoras para expresar su apoyo al Dictamen.

La senadora Hilda Anderson Nevarez (PRI) refirió que recientemente se había celebrado un evento para analizar las cuestiones del niño en México, como parte del programa del Año Internacional del Niño, y ponderó la Iniciativa, pues complementaba la materia del artículo 4° constitucional al consignar los derechos de los menores que serían el cimiento de la patria en el siglo XXI, así como por su alto sentido humanístico y de justicia social.

Por su parte, la senadora Martha Chávez Padrón (PRI) aludió a la reforma constitucional de 1974, que delineaba una política de igualdad entre el varón y la mujer, así como de protección a la familia. Recordó la postura Internacional de México en relación con la

[119] H. Cámara de Senadores. *Diario de los Debates*, diciembre de 1979, México.

Carta de los Derechos y los Deberes Económicos de los Estados para propiciar un nuevo orden económico internacional más justo, y destacó que el niño, la mujer y el varón forman parte de un grupo indisoluble, cuyo desarrollo está encuadrado en el contexto familiar y éste en el del desarrollo de 105 países.

Posteriormente, el Dictamen fue aprobado por unanimidad de 54 votos, turnándose a la Cámara de Diputados en su calidad de Cámara Revisora para los efectos constitucionales.

Dictamen de la Cámara de Diputados

En esta Cámara, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales se ocupó de la minuta con proyecto de decreto remitida por el Senado. En su Dictamen, suscrito el 17 de diciembre de 1979, se asentó coincidir con los planteamientos de la colegisladora y con los propósitos del Ejecutivo, subrayando que la adición propuesta respondía al interés manifestado en los planos nacional e internacional para la protección de la niñez, y se comentó que, varias constituciones europeas, como las de España, Portugal, Italia, Alemania Federal, Suiza y Yugoslavia, contenían disposiciones protectoras de la familia.

Entre nuestros antecedentes, fueron mencionados los artículos 123 y 130 de la Constitución de 1917, en los que ya había disposiciones relativas a la protección familiar, habiéndose hecho un pronunciamiento más claro con la reforma del artículo 4º, hecha en 1974, a la que se sumaba —con esta adición— un dispositivo constitucional expreso sobre los derechos del menor.

Se reconoció, igualmente, que en las legislaciones de varias entidades federativas, como Guerrero, México y Yucatán existían preceptos protectores de la familia y la niñez; y se aludió a la importancia del Decreto Presidencial de 1977 que creó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), cuyo antecedente fue el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (IMPI) del régimen del presidente López Mateos.

Se advirtió que esta adición se proponía en el marco de un crecimiento poblacional elevado, pues el país contaba en esa fecha con más de 63 millones de habitantes, de los que el 50 por ciento eran menores de 14 años, significando "un universo de niños que necesitaban cuidados, atención, alimentos, educación, bienestar, para asegurar el futuro mediante generaciones cada vez mejores", lo que era una enorme responsabilidad y la mayor preocupación del gobierno, razón por la que se estimó que era de aprobarse el Dictamen senatorial.

En la sesión del 21 de diciembre, antes de que se pusiera a discusión el Dictamen, cuyo texto había sido distribuido a los legisladores, la diputación de Acción Nacional presentó un voto particular, fechado el 18 de diciembre de 1979, en el que expresaba su completa conformidad con la Iniciativa, pero proponían otra redacción:

> *Es obligación de los padres atender a la subsistencia y satisfacción de las necesidades de sus hijos menores, y a su salud y desarrollo físico mental y moral, complementariamente, esta obligación corresponde la sociedad y al estado. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores que debe ser a cargo de las instituciones públicas; y será responsabilidad de los padres preservar y ejercitar el derecho de sus hijos a esa protección.*

Para fundar la propuesta, intervino el C. Juan Landerreche Obregón (PAN), quien, entre otras cosas, comentó que la Constitución Mexicana de 1917 había sido la primera en consignar los derechos sociales, relativos a la propiedad de la tierra y a la protección de los obreros, pero que no se había considerado debidamente la protección a la familia y que, aunque en los artículos 27 y 123 se habían establecido con tal propósito algunas disposiciones referentes al patrimonio familiar y al salario mínimo, ello no había sido suficiente si bien, dijo, algo se había corregido con la reforma al artículo 4º en 1974, la cual, según él, era solamente una declaración carente de la reglamentación que sí tenían los derechos sociales establecidos para los obreros y los campesinos.

En contra de esa propuesta, intervino el C. Fidel Herrera Beltrán (PRI), argumentando que la adición, en los términos del Dictamen, le daba mayor sentido y coherencia a los dos primeros párrafos, vinculando la paternidad responsable con el derecho correlativo de los menores a la seguridad y al bienestar. Opinó que, en el párrafo discutido, se establecía una garantía social que iba más allá de las de contenido económico consignadas en los artículos 27 y 123 de la Constitución, pues esta nueva garantía atendía, además de los aspectos materiales, los aspectos posibilitadores del desarrollo integral del ser humano y argumentó que dado que el término "moral" que se pretendía incluir correspondía a la ética, otro era su lugar, en tanto que el término salud tenía connotación médica, por lo que no procedía admitir la proposición del PAN y solicitó la aprobación del Dictamen en sus términos.

Posteriormente, hizo uso de la palabra el C. Rafael Morelos Valdez (PAN), calificando a la exposición de motivos de la Iniciativa como extraordinariamente clara pero se desplazó a disertar sobre el tema educativo, comentando que los particulares, la familia y el Estado tenían una función complementaria y no excluyente, como a veces parecía plantearse. Regresando al tema de los menores, abundó sobre la necesidad de contar con familias bien integradas que pudieran proporcionar al hijo una atmósfera de afecto y de interés, donde su nacimiento no fuera una carga, sino algo trascendental, ya que únicamente en tales condiciones tendrían seguridad en sí mismos y podrían desarrollar mejor sus aptitudes, así como las virtudes llamadas "morales" por su partido y que otros denominaban sociales, pero que en su opinión, eran lo mismo.

Previendo el rechazo a la propuesta de su fracción parlamentaria, expresó que el texto de la adición contemplada en el Dictamen era esencialmente bueno y admisible por su partido, razón por la que votarían en pro, aunque, insistiendo en el tema educativo y aludiendo al artículo 3º, dijo que su partido desearía que en la Constitución señalara que los padres son los principales responsables de la educación de los hijos, con lo cual disminuiría esa carga para el Estado. Al ser consultada la asamblea en votación económica, fue rechazada la proposición del Partido Acción Nacional.

A su vez, el grupo parlamentario comunista, Coalición de Izquierda, propuso otro texto de adición, en los siguientes términos:

> *Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental.*
>
> *Todo niño menor de 14 años, por el simple hecho de serlo, tiene derecho a recibir atención en cualquiera de las Instituciones de Salud Pública y Seguridad So-*

cial. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las Instituciones Públicas.

A efecto de fundamentar esa propuesta, el C. Santiago Fierro (PCM) dijo que correspondía al Estado y a esa Cámara de Diputados ayudar a los padres de familia a cumplir mejor con la responsabilidad de cuidar de la salud, en particular la de los niños, y agregó que, salvo excepciones, no había padres que descuidaran a sus hijos, por lo que, ante el problema de aquéllos carentes de recursos económicos para proveerles de habitación, ropa, alimentos y medicinas, debía tomarse en cuenta que en otros países se daba a la niñez alta prioridad en estos renglones. Por ello, y considerando la alta mortalidad infantil, así como el pequeño porcentaje de niños sin derecho a los servicios médicos del sector público, solicitó que se aprobara la modificación propuesta por su fracción parlamentaria, ya que, según él, ello no constituiría una carga económica demasiado grande para el Estado.

En contra de esta propuesta habló el C. Ángel Tejeda Espino (PRI), manifestando que tal propuesta era muy respetable, pero discutible, ya que su materia correspondía a las leyes secundarias y a los reglamentos, y porque, al solicitar la atención médica para cualquier niño, por el solo hecho de serlo, según él, no se estaba en el espíritu de la Iniciativa, ya que había niños ricos y niños humildes; no obstante, admitió que entre el texto del Dictamen y las proposiciones del PAN y del PCM, solo había una divergencia de forma.

Enseguida, para formular una aclaración, intervino el C. Pablo Gómez (PCM), quien expresó que, si la proposición de su partido se consideraba propia de la legislación secundaria, entonces no existirían en sus términos los artículos 3º, 27 y 123 de la Constitución, e insistió en que se reconociera a todos los niños el derecho a la salud, independientemente de que sus padres fueran o no derecho habientes de las instituciones del sector público, ya que, de otra manera, se aprobaría una adición constitucional ineficaz. Sometida a votación la proposición del PCM resultó desechada.

Para hacer una aclaración sobre técnica legislativa, a la que se había referido el C. Santiago Fierro, intervino el C. Eugenio Ortiz Walls (PAN), quien dijo que, en 1974, cuando se había reformado el artículo 4° constitucional, los legisladores habían tenido tiempo suficiente para analizar esa reforma, citándose inclusive al Secretario de Gobernación y celebrándose audiencias públicas, pero que, tratándose de esta adición, la Iniciativa correspondiente había llegado al Senado el día 10 de diciembre de 1979, remitiéndose a los pocos días a la Cámara de Diputados la minuta con el proyecto de decreto, convocándose el día 14 a la Comisión Dictaminadora para que, en una sola sesión, se analizara el documento y, finalmente, en la sesión del día 21, se le dejara a la mesa la solución de la problemática surgida, cuando que debió haberse contado con el tiempo suficiente para analizar seria y profundamente esa adición.

Debate

Para emitir opinión concretamente sobre la Iniciativa dictaminada, intervinieron cinco legisladores de diversas corrientes políticas, que ya integraban, a la fecha, nuevos partidos conforme a la reforma política de 1977. Si bien manifestaron los puntos de vista según sus respectivas posiciones ideológicas, coincidieron en la expresión de su voto aprobatorio.

Por la fracción parlamentaria de Acción Nacional, intervino el C. Álvaro Elías Loredo manifestando su conformidad con el propósito de la Iniciativa, ya que, de aprobarse la adición propuesta, se incorporaría para los menores el derecho a la salud, o sea, a su completo bienestar físico, mental y social.

Por el PPS habló el C. Gilberto Velázquez, quien recriminó que, en tanto morían millones de niños en el mundo, se gastaban miles de millones de dólares en armamentismo, y llamó la atención sobre el hecho de que, a propósito del Año Internacional, se debía considerar a la niñez como algo real, con sus problemas, y no como mero tema de discursos y conferencias. Refiriéndose a los niños de las diversas clases sociales, señaló que en los de escasos recursos se reflejaba el grado de explotación sufrida por sus padres. Calificó como congruente la adición de ese tercer párrafo al artículo 4º constitucional y sugirió la coordinación de los esfuerzos de las instituciones públicas para atender a la niñez, a la vez que propuso la creación de un código de protección a la familia, que comprendiera todas las disposiciones dispersas que hay en la materia y recordó que el fundador de su partido, Vicente Lombardo Toledano, había dicho que, "en México, los únicos con derecho a gozar de privilegios eran los niños."

El C. Gumersindo Magaña, del Partido Demócrata Mexicano, opinó que la Iniciativa era congruente con el principio número 2 de la Declaración de los Derechos del Niño, según la cual, el niño gozará de protección especial para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente, en forma saludable y normal, y en condiciones de libertad y dignidad. Así como con el principio número 6 en el que se indica que, para el pleno y armonioso desarrollo de la personalidad, el niño requiere amor y comprensión, debiendo crecer, siempre que sea posible, al amparo y bajo responsabilidad de sus padres, en un ambiente de seguridad moral y material. En este principio también se señala que las autoridades públicas tendrán obligación de cuidar a los niños sin familia o que carezcan de los medios adecuados para su subsistencia además de conceder subsidios a las familias numerosas. Coincidió con el planteamiento de que tales principios deberían reflejarse posteriormente en una ley reglamentaria del precepto constitucional debatido.

Por el Partido Socialista de los Trabajadores, el C. Hugo Amao manifestó que, con esa adición al artículo 4º para proteger a los menores, se llenaba un vacío en la Constitución, pero que en adelante sería necesario llenar el vacío de los estómagos de los niños más necesitados, mal alimentados, sin escuela y sin servicios médicos; y expresó que, aún con las limitaciones de esa adición, su partido votaría en favor de la Iniciativa ya que con ello quedarían sentadas las bases para luego establecer derechos en otros campos.

Por el PRI, la C. Yolanda Sentíes de Ballesteros expuso que, con esa adición, se respondía a la exigencia de complementar la reforma de 1974 al artículo 4º, y señaló que la sociedad requería de la paternidad responsable, que implicaba la existencia de una pluralidad de derechos y obligaciones, de una correlación de fuerzas actuantes y de la solidaridad, como regla básica de conducta. Por otra parte, atendiendo a la naturaleza de las garantías constitucionales en favor de todos los habitantes, nacionales y extranjeros, estimó que la adición tenía un valor universal, para beneficio de la niñez. Insistió en la recomendación de que el nuevo precepto debería reflejarse en las legislaciones tanto federal como local y apreció, finalmente, que con la citada adición constitucional

se tendía a proteger a los niños, en un marco en el que se conjugaban la responsabilidad paternal, con un estatuto de conservación, apoyo y defensa.

Concluida la anterior intervención, se votó que el artículo único estaba suficientemente discutido y, tomada la votación nominal en lo general y lo particular, se recogieron 320 votos a favor y ocho abstenciones.[120]

No obstante haberse aprobado el proyecto de decreto correspondiente a esa adición en los términos referidos, el C. Esteban Zamora (PAN), con apoyo en el artículo 124 del Reglamento del Congreso, en el que se establece que "en la sesión en que definitivamente se vota una proposición o proyecto de Ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados", propuso que se modificara el texto recién aprobado porque, según él, debía puntualizarse que los padres de familia tienen deberes específicamente para con sus propios hijos menores, y no para con los menores en general, como parecía desprenderse el texto aprobado.

En consecuencia, solicitó que se tomara en cuenta el texto que proponía en los siguientes términos:

> *Es deber de los padres preservar el derecho de sus hijos menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones.*

La Presidencia de la Cámara dio entrada a esa proposición, e indicó que se hiciera entrega de la misma a la secretaría, en la sesión del 21 de diciembre de 1979. No obstante, por alguna razón, esta modificación no fue tomada en cuenta, sino que se remitió el texto correspondiente de la Iniciativa presidencial a las legislaturas locales, para los efectos constitucionales, publicándose esta adición en el Diario Oficial el 18 de marzo de 1980.

A manera de colofón, sobre este tema se puede comentar que, quienes con singular e interesado énfasis hablan por doquier de los derechos de los menores, deberían recordar que los derechos y las obligaciones son recíprocos, de manera que las obligaciones no deberían ser eludidas.

[120] H. Cámara de Diputados. *Diario de los Debates*, diciembre de 1979, México.

Cuadro comparativo entre los textos de adición al artículo 4° constitucional propuestos por el Ejecutivo Federal, por el Partido Acción Nacional y por el Partido Comunista Mexicano. Derechos del menor.

Iniciativa presidencial	***Iniciativa del PAN***	***Iniciativa del PCM***
Artículo 4°	***Artículo 4°***	***Artículo 4°***
"Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinara los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas."	*"Es obligación de los padres atender a la subsistencia y satisfacción de las necesidades de sus hijos menores, y a su salud y desarrollo físico, mental y moral. Complementariamente, esta obligación corresponde a la sociedad y al estado. La Ley determinara los apoyos a la protección de los menores que deben ser a cargo de las instituciones públicas y ejercitar el derecho de sus hijos a esa protección. "*	*"Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. Todo niño menor de 14 años, por el simple hecho de serlo, tiene derecho a recibir atención en cualquiera de las instituciones de salud pública y seguridad social. La Ley determinara los apoyos a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas".*