

El proceso social en la formación de políticas: el caso de la planificación familiar en México*

Viviane B. de Márquez

EN 1974, MÉXICO HIZO UNA entrada espectacular en el grupo de naciones que incorporaron la planificación familiar en su proceso de desarrollo. En este trabajo se analizan las etapas iniciales de la formación de esta política tomada como estudio de caso que lleva a reflexiones de tipo más general sobre la vinculación entre el proceso social y el gubernamental en un país como México.

La pregunta que se plantea no es *por qué* México adoptó la planificación familiar; esto ya se ha hecho en la mayoría de las reconstrucciones de esta política (Turner, 1974; Nagel, 1978; McCoy, 1974; Valdés, 1980). La cuestión es anterior: cómo la población llegó a definirse como un problema en el cual el Estado tiene que intervenir; cuáles fueron las fuerzas políticas que contribuyeron a la adopción de la planificación familiar; y de qué manera éstas reflejaron la organización política y las relaciones entre Estado y sociedad que caracterizan la formación social mexicana. En otras palabras, el análisis se enfoca en primer lugar en el clima político en el cual surgió la "cuestión" de la población; en segundo lugar en la participación de los diferentes grupos que conforman la sociedad mexicana en esta cuestión. Por

* Este proyecto forma parte de un proyecto más amplio —Salud y Sociedad— de análisis de las políticas de salud, financiado en parte por el International Development Research Centre de Canadá y por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. La autora agradece los comentarios críticos sobre versiones anteriores que proporcionaron Raúl Benítez Zenteno, Gerardo Cornejo, Rainer Godau, Vicente Sánchez y Víctor L. Urquidí.

lo tanto, lo que pretendemos es demostrar que el análisis del surgimiento de una política de reducción de la fecundidad permite explicar las relaciones entre Estado y sociedad más concretamente y en forma más convincente que las fórmulas abstractas acostumbradas en la teoría del Estado. Por consiguiente, no estamos preguntando cuál fue la secuencia "correcta" de los eventos que encaminaron la decisión final de adoptar la planificación familiar en México, sino cuáles fueron los procesos sociales antecedentes a cualquier deliberación pública de esta cuestión que pueden vincularse (mas no en forma determinista) con la intervención del Estado en esta materia.

Esta perspectiva sobre el proceso de formación de políticas ofrece varias posibilidades excluidas del análisis causal convencional, el cual tiende a ser demasiado anecdótico y estrechamente apegado a la especificidad. Mientras que el pensamiento causal está cargado de supuestos no explicitados (como por qué tiene sentido pensar que A sea seguido por B), el tipo de análisis que proponemos implica, por una parte, la definición previa de un modelo general del tipo de sociedad dentro de la cual surge una política, y, por otra, orienta el análisis hacia las características estructurales generales de una formación social. En otras palabras, los actores responsables del cambio no aparecen aisladamente como individuos o instituciones sino en interacción con el contexto gubernamental y burocrático que alternativamente estimula, obstaculiza, mediatiza, filtra, desvirtúa, o finalmente integra y absorbe las ideas, los programas y las personas.

Podría parecer fácil explicar la cuestión de la planificación familiar con referencia al ambiente político internacional en el cual se desarrolló. El movimiento de población en el mundo, especialmente en los Estados Unidos (Mass, 1981), tiene raíces desde los años veinte y culmina en los sesenta. Como consecuencia de este movimiento, la población o, como se pensaba, la "sobrepoblación", llegó a definirse como la culpable de muchos males: empezando con el subdesarrollo, el hambre y la degradación del medio ambiente, pero también incluyendo la idea de riesgo de sublevación política como consecuencia de tales condiciones.

En el contexto del movimiento eugénico y de la Liga del Control de Nacimientos que se juntaron en el transcurso de los años veinte en los Estados Unidos, Thompson se hizo famoso en 1929 con el libro *Danger Spots in World Population*, en el que

advierte del “barril de pólvora” que representa el continente asiático en lo futuro, debido a su sobrepoblación. Más adelante, la revolución en China vuelve a despertar los temores. Como comenta Mass (1981), “a medida que los pueblos de Asia se rebelaban en contra de las hambrunas masivas y la pauperización que resultaba del colonialismo y de las estructuras sociales feudales que los norteamericanos esperaban mantener, se hacían grandes esfuerzos para convencer al público norteamericano que el comunismo y la «sobrepoblación» estaban fomentando el desorden”. (185) En 1949, el libro de William Vogt *Road to Survival* afirma que la amenaza principal en Asia y en la Unión Soviética es la presión demográfica creciente (citado por Mass, 1981). En 1952, el mismo Vogt fue el principal protagonista en la conferencia de Bombay de la International Planned Parenthood Association. Fue en esta conferencia que propuso que los países industrializados condicionaran sus exportaciones de alimentos a los países en desarrollo al uso de métodos anticonceptivos.

Son muchos los ejemplos que podríamos citar de una vinculación entre el temor a la expansión del comunismo y las percepciones de una situación de sobrepoblación en los países del Tercer Mundo. Aun en obras sociológicas de carácter más teórico, como la discusión de “políticas de Masas” (Kornhauser, 1959) o el libro de Lipset, *Political Man* (1960), se proponen argumentos que vinculan la pérdida de valores democráticos con la masificación de la población o con la pobreza.

Sin embargo, si tratamos de explicar lo que sucedió en México en los sesenta, indicar que puede haber un proceso de difusión entre una situación mundial y una nacional es una explicación poco satisfactoria por varias razones. Primero, crea la falsa impresión de que las ideas se propagan y se difunden como el calor, o como las ondas electromagnéticas, sin reacción por parte del medio en el que se propagan. Esto sería un supuesto muy cuestionable, dado que llevaría a la conclusión de un proceso de difusión universal. En segundo lugar, si la explicación de la adopción de la planificación familiar por parte del gobierno de México se encuentra en los Estados Unidos, en Suecia o en la India, entonces la pregunta que sigue sería cómo se explica en estos países, lo que a su vez nos lleva a un proceso de regresión infinita y con vínculos cada vez más alejados del problema por explicarse, o sea, el de México (y no el de Venezuela o de Cuba).

A continuación se examinarán cuáles fueron los factores y

los actores que pueden hacer entendible el brusco cambio de orientación que hizo famoso a México en 1974. Pero también tendremos que atender el problema de cómo estos actores y estos factores se articulan sobre el proceso político mexicano, lo cual implica una caracterización del régimen mexicano.

Partidarios y opositores: surgimiento de una cuestión social, 1962-1972

La mayoría de las investigaciones sobre políticas públicas excluyen de su análisis la definición inicial de la situación problemática que provoca la intervención del Estado (Rein y Schon, 1977). Como consecuencia, no existen estudios sistemáticos del surgimiento de cuestiones sociales como paso anterior al examen de alternativas de políticas para resolverlas. Según algunos autores, la definición de un problema puede ser un proceso cognoscitivo por parte del investigador, o ser vinculado con un rasgo cultural (Rein y Schon, 1977). En otros casos se afirma la necesidad del surgimiento de una cuestión social como paso anterior al proceso gubernamental, pero sin detallar el proceso político y social que ello implica (Oszlak, 1976). También se sugiere la posibilidad de que ideas nuevas para políticas futuras surgen de un fondo común de "ideas aceptadas" ("ideas in good currency", Schon, 1971). En otras palabras, la mayoría de los trabajos sobre políticas públicas toman como dada la presencia de cuestiones sociales pendientes y de nuevas ideas para resolverlas, en vez de incluir éstas en el análisis del proceso de formación de políticas públicas. Por otra parte, el estudio de los movimientos sociales, que podría aparecer como más apropiado para examinar tales fenómenos, tiende a enfocarse en la dinámica interna de tales movimientos, dando pocas indicaciones de cómo se articulan con el proceso de formación de políticas.

En realidad, suponer la necesidad de la generación de algún movimiento social como paso previo a la intervención estatal, equivale a postular algún tipo de proceso democrático en donde la ciudadanía en cierto sentido vigila los problemas existentes y transmite su urgencia a los líderes políticos. Tendremos que desechar tal supuesto, porque precisamente no se trata de suponer cómo funciona el gobierno en relación con la sociedad, sino deducirlo del examen de un proceso de formación de política específico —la planificación familiar.

Lo que sí tomaremos como postulado inicial es que el determinante de la solución política no es tanto la naturaleza, la urgencia o la amplitud del problema que se soluciona como su compatibilidad con el estilo de desarrollo adoptado por el régimen, los grupos sociales que podrían beneficiarse de las decisiones que se tomen, y las repercusiones probables sobre el *statu quo* como resultado de las acciones emprendidas. En otras palabras, el proceso de selección de problemas antecedentes a una decisión pública es un proceso sumamente político (Lineberry, 1977) ligado con la estructura de las desigualdades políticas y económicas de una sociedad. Por consiguiente, para descubrir como surge una política, no es suficiente encontrar la voz que reclama la intervención pública ni la secuencia de eventos más adecuados para explicar el resultado final, sino examinar varias voces (algunas calladas, y la mayoría no escuchadas), y relacionar cada una de ellas con un grupo específico en la sociedad, para después evaluar el impacto que pueda tener sobre el proceso político.

¿Cuáles fueron estas voces en México durante los años sesenta?

El primer documento que siempre se cita como indicador de una política natalista e incluso de apertura a la inmigración, por parte de los gobiernos mexicanos, es la Ley de Población de 1947, cuyo texto efectivamente expresa tales conceptos. Sin embargo, en la práctica, México siempre mantuvo una política de inmigración muy selectiva, y nunca desarrolló instrumentos para aplicar esta ley (como, por ejemplo, en el caso de Francia desde los años treinta), estimulando el crecimiento demográfico. Hasta 1974, entonces, puede afirmarse que México no tuvo política con respecto a la natalidad; por lo tanto, las pautas demográficas que existían en el país no pueden atribuirse a la acción del Estado.

Si en vez de buscar la acción del Estado examinamos las encuestas levantadas a fines de los sesenta, se detecta claramente un clima de opinión favorable a la familia grande en la sociedad mexicana: para la élite, se consideraba un recurso y un estímulo al crecimiento económico (Leñero, 1961); en los sectores populares, en cambio, los hijos eran y siguen siendo tanto en el medio rural como en el urbano, la única garantía de solidaridad económica ante el desempleo y el subempleo, así como el único sistema de seguridad en la vejez. Por lo tanto, la familia grande no era meramente el reflejo de un sistema de valores, anticua-

dos o "machistas" como se pensaba entonces, sino una adaptación a la situación de extrema precariedad económica en la cual se encontraba (y sigue) la mayoría de la población mexicana.

En resumen, a la mitad de los sesenta, el Estado mexicano asumía una actitud de *laissez-faire* con respecto a la planificación familiar: por una parte, los productos anticonceptivos eran permitidos bajo receta por el Código Sanitario, pero de hecho podían obtenerse sin receta, y por otra, los servicios de planificación familiar eran autorizados, en el entendimiento de que se trataba de investigación más que de un servicio al público. Lo único explícitamente prohibido era el aborto, penalizado desde 1931.

Los principales historiadores de la planificación familiar en México (Turner, 1974; Nagel, 1978; McCoy, 1974) mencionan que existía una corriente de opinión (según Turner una doctrina "anticuada") de oposición a la limitación de los nacimientos, reflejada por ejemplo en los escritos de Julio Durán Ochoa (1955), Gilberto Loyo (1960, 1963), o Raúl Benítez Zenteno (1961). Sin embargo, lejos de tener lo que podría llamarse una actitud reaccionaria sobre el problema, estos escritos subrayaban la prioridad del crecimiento económico y de la redistribución de los recursos sobre la limitación de la fecundidad. Por lo tanto no se oponían a la reducción de la natalidad sino a que ésta fuera considerada como sustituto del desarrollo. En esto, concurrían con la opinión de la izquierda, tanto en México como en el resto del mundo.

Otra fuente de oposición que resultó menos importante de lo que podía haberse esperado fue la influencia de la Iglesia Católica. Por una parte, esta institución se encontraba internamente debilitada por el virtual cisma tanto entre sus fieles como en el mismo clero, en cuanto al derecho de la pareja a decidir sobre su propia reproducción. Por otra parte, en México como en muchos otros países, la Iglesia cumple con una función más simbólica y expresiva que instrumental y política. Esto significa que en un momento dado, no puede sustituirse a los mecanismos institucionales de creación de consenso y mantenimiento de la legitimidad de la acción estatal establecidos en México desde la Revolución. Como resultado, a lo largo de los años, se había establecido una gran tolerancia por parte del clero con respecto a las prácticas anticonceptivas de sus fieles. Por lo tanto, la acción papal de prohibición de la anticoncepción en 1968 desentonó

con el *statu quo*, y aparentemente no tuvo más efectos que cualquier ley que no responde a las aspiraciones de la población, por una parte, y carece de mecanismos de control, por otra. La clase media siguió consumiendo pastillas y dispositivos, y en las zonas rurales, siguieron las prácticas anticonceptivas “endógenas”, sin conflicto aparente con las prácticas religiosas.

En resumen, no puede alegarse que existiera un clima abiertamente hostil a la planificación familiar en México, a comienzos de los años setenta. Existían, sin embargo, puntos de vulnerabilidad que deben mencionarse. Por una parte, la oposición católica podía venir no del pueblo, desde hace mucho desacostumbrado a expresar su sentir político, sino de los sectores medios, específicamente de la derecha. De ahí la importancia de la acción de la señora Esther Zuno de Echeverría, que al retomar en 1971 la expresión consagrada por el Vaticano de “paternidad responsable” dio respetabilidad a la acción estatal. Por otra parte, la izquierda mexicana, concentrada en la universidad y por lo demás muy propensa a expresar su inconformidad podía tomar el partido de denunciar la planificación familiar como un truco imperialista para evitar pagar el costo social del desarrollo económico con el riesgo de provocar una crisis de legitimidad del Estado demasiado cercana a los eventos trágicos de Tlatelolco. Por lo tanto, el mayor riesgo político en la toma de posesión del Presidente no vendría de lo que tanto impresionaba a los observadores extranjeros de la realidad nacional —una población aparentemente inmersa en la tradición católica y centrada en la familia— sino de la situación de vulnerabilidad tanto económica como política en la que se encontraba el Estado mexicano al principio del régimen de Luis Echeverría Álvarez.

Si examinamos ahora la posición de los promotores de la planificación familiar, constatamos que sus argumentos no difieren radicalmente de los que se expresaban entre los intelectuales de la izquierda mexicana como por ejemplo en los colaboradores de *Siempre* (Roberto Blanco Moheno, Alberto Domingo, José Luis Ceceña), los cuales tomaron el partido de aceptar la planificación familiar como una medida entre un conjunto de medidas destinadas a alentar el desarrollo económico.

Para algunos economistas y demógrafos era claro, por ejemplo, que la economía no podía generar el número de empleos correspondiente a las necesidades crecientes, dado el modelo de desarrollo altamente tecnologizado e intensivo de la capital que

se había adoptado desde la posguerra. Por otra parte, se podían prever dificultades crecientes en el futuro para alfabetizar, alojar, nutrir y capacitar a los millones por nacer, dificultades que se veían agravadas por el éxodo rural continuo y la concentración de la población en los tres grandes polos de atracción —ciudad de México, Monterrey y Guadalajara—. En 1964, *El Trimestre Económico* publicó un artículo escrito por Karl y Mayone Stykos, en el que se afirmaba que la disminución de la natalidad mexicana a una tercera parte permitiría incrementar considerablemente el bienestar de la población. Otro evento significativo fue la creación en 1964 (con financiamientos conjuntos de las fundaciones Ford y Rockefeller y del Banco de México) del Centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED) en El Colegio de México. En el primer número de la revista *Demografía y Economía*, creada tres años después, Víctor L. Urquidi, declaraba que la reglamentación de la natalidad “aparecía cada día más necesaria” para el desarrollo económico y social de México y subrayaba la necesidad de emprender políticas que permitieran bajar la tasa demográfica (Urquidi, 1967, 1969, 1973; Lerner, 1967; Morelos, 1969, 1971; Alejo y Urquidi, 1970; Alba, 1973; CEED, 1970).

Simultáneamente otros centros académicos y otros investigadores se interesaron en el tema (Navarrete, 1967; Elu de Leñero, 1971, 1973; Benítez Zenteno, 1967; Benítez Zenteno y Cabrera, 1966). Es también a partir de 1966, por ejemplo, que los datos demográficos fueron incorporados por primera vez a la planificación económica con el documento elaborado bajo el patrocinio conjunto de la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México (Urquidi, Benítez Zenteno y Cabrera, 1966).

Los demógrafos no eran los únicos en preocuparse por la natalidad mexicana. Desde la perspectiva de la salud maternoinfantil, se había conformado un argumento de carácter médico que se sumaba al demográfico. Un grupo de médicos, la mayoría de ellos del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se preocupaban de las consecuencias para la salud de las madres y de sus hijos de los embarazos demasiado tempranos, demasiado frecuentes y a intervalos demasiado cortos. A esta preocupación se sumaba un deseo de bajar la tasa muy alta de abortos voluntarios que se suponía poder resolverse con la planificación familiar.

Sin embargo, el grupo más importante de promotores de la planificación familiar era, sin duda, las instituciones que ofrecían servicios de planificación familiar al público, acumulando con este proceso una gran cantidad de información sobre los efectos de diferentes tipos de anticonceptivos en la población mexicana. Una de las primeras instituciones en este grupo fue la Asociación Pro Salud Maternal, fundada en 1959 por la doctora Riceray, que realizaba investigación sobre anticonceptivos orales, tanto en México como en Puerto Rico. Pero la más importante fue, sin lugar a duda, la Fundación para el Estudio de la Población AC, mejor conocida bajo las siglas FEPAC, que además de ofrecer consultas y servicios de planificación familiar, organizaba programas educativos y de capacitación para personal médico y paramédico. Esta institución, que formaba parte de la International Planned Parenthood Federation, tuvo un crecimiento constante durante los años sesenta, hasta llegar a tener 55 clínicas en todo el país en vísperas de la adopción oficial de la planificación familiar.

La fuerza de los que hemos llamado los promotores de la planificación familiar no resultaba sólo de su número o de su prestigio profesional, sino también del consenso relativo que existía entre ellos, lo cual los llevó más adelante a formar la Asociación Mexicana de Estudios de la Población (AMEP). A pesar de que la asociación entre demógrafos economistas y médicos puede haber resultado algo tensa, se mantuvo y fue sin duda un factor estratégico clave en la acción colectiva que se emprendió para influenciar la decisión del Presidente. Aunque existieran diferentes justificaciones e intereses para pertenecer a este grupo; su fuerza residía en su compromiso colectivo único.

Podría seguir con la enumeración de los detalles existentes sobre el número y la variedad de los elementos a favor de la planificación familiar en México, pero esto no es el propósito de este trabajo. Lo que debe recordarse es que cualquiera que fuera el prestigio o la importancia (dentro de círculos restringidos) de aquellas instituciones y personalidades, no podía pretenderse que tuvieran una audiencia pública. Hasta 1972, la prensa estuvo callada en cuanto a la situación nacional, aunque se comentaban las importantes actividades internacionales que se llevaban a cabo sobre la cuestión de la población, como por ejemplo, la Conferencia Regional Latinoamericana sobre la Población de la IUSSP sobre la cual más adelante comentaremos.

En resumen, podría decirse que la famosa crisis demográfica de la que se hablaba en todos los foros internacionales no existía en México como discusión localmente relevante, socialmente reconocida y públicamente difundida. El debate no salía de un grupo pequeño de profesionales que se dirigían unos a los otros así como al gobierno, pero no a los medios de masas. Aún las publicaciones mencionadas no podían tener mucho impacto en el público, por tratarse de trabajos demasiado académicos para atraer al lector no especialista, por una parte, y porque la circulación de materiales académicos en México es notoriamente deficiente.

En la escena internacional, en cambio, la crisis demográfica estaba en pleno auge. Entre 1962 y 1972, se organizaron cinco reuniones internacionales en las Naciones Unidas sobre el tema, empezando en 1962 con la resolución de la Asamblea General de emprender y apoyar la investigación demográfica, y terminando en 1972 con el *Draft Plan of Action*. La culminación final de estas actividades tendría lugar en Bucarest en la Conferencia de Población de las Naciones Unidas de 1974.

La OEA también acabó por seguir el movimiento, creando en 1967 una Comisión de Expertos en Problemas de Población, y organizando en 1970 una conferencia internacional sobre la planificación demográfica y económica en Caracas. En esta conferencia participaron expertos de todos los países de América Latina.

A finales de 1970, El Colegio de México organizó también una conferencia Regional internacional (bajo el patrocinio del International Union for the Scientific Study of Population) a la cual aporta el documento más importante entre los estudios realizados en esta institución —*Dinámica de la población mexicana*— oportunamente publicado ese mismo año. Esta conferencia representa una fecha importante para México, porque fue la primera vez que se discutieron públicamente en un foro nacional (aunque la ocasión fuera internacional) los conceptos de política de población y de planificación familiar, rompiendo así el tabú tácito que se había institucionalizado a lo largo de los años con todas las tolerancias y excepciones características de la flexibilidad política de los regímenes mexicanos.

Sin duda, la reunión internacional más importante para la decisión mexicana fue la de Costa Rica en 1972, conferencia regional preparatoria a la Conferencia de Bucarest y foro en el que

se enfrentaron las diferentes posturas políticas frente a la problemática demográfica en los países de América Latina. Esta reunión fue crucial para la decisión de México, porque fue ahí donde estos países formularon un discurso alternativo al de la planificación familiar, lo cual permitió incorporar tanto las objeciones de la izquierda moderada como las resistencias de la derecha, logrando un consenso más amplio. Ya no se trataba de reducir la natalidad, sino de elaborar una política de población integral que influyera tanto en el tamaño como en el incremento, la estructura y la distribución de la población. En este contexto, la planificación familiar aparecía reducida a un simple componente de esta política. Las acciones sobre la fecundidad adquirirían de esta manera un significado ideológico más legítimo, porque se encontraban enmarcadas por programas de desarrollo regional, de retención de la población, de reorientación de los flujos migratorios, etc. De esta manera, se intimaba que los países de América Latina no eran simples receptores de consignas de Naciones Unidas, en las cuales era preponderante la influencia norteamericana, sino que eran capaces de formular un discurso propio adaptado a sus situaciones nacionales.

Estado y sociedad: estrategias de formación de políticas

Hemos llegado al punto en que el “por qué” (o “por qué no”) de la planificación familiar cede el paso al “cómo”, y este “cómo” nos permite ilustrar de manera muy concreta el funcionamiento del sistema político burocrático mexicano. En la burocracia mexicana,¹ cualquier sugerencia de una postura personal en cuanto a acciones estatales, por parte de un funcionario público, cualquiera que sea su rango, es extremadamente riesgoso. Por lo tanto, sería propiamente impensable para un funcionario de la cercanía inmediata del Presidente iniciar una idea por cuenta propia (Kaufman Purcell, 1980). Esto no significa que estos funcionarios no propongan medidas o acciones nuevas, sino que el Presidente siempre tendrá la paternidad (y el riesgo) de las iniciativas que se emprendan durante su régimen.

¹ En este término se incluye lo que suele llamarse la “burocracia política” y las altas esferas de la burocracia propiamente hablando. La politización generalizada del aparato estatal mexicano prohíbe la distinción entre político y burócrata que se encuentra en la literatura. Sin embargo, no incluimos el personal de base en esta generalización, en primer lugar porque es permanente, y en segundo lugar porque no tiene participación alguna en esta etapa de la formación de políticas públicas.

Es en este sentido, y no en un sentido constitucional o formal que los regímenes posrevolucionarios mexicanos pueden considerarse "autoritarios" en el sentido que se ha dado a este término (Malloy, 1977; Colliers, 1979; Reyna, 1976; Reyna y Weinert, 1979). No es de extrañarse si, en tales circunstancias, los presidentes adquieren un "estilo personal de gobernar" (Cosío Villegas, 1974), interviniendo directamente hasta en niveles administrativos relativamente bajos para aplanar las dificultades iniciales en la aplicación de una nueva política, e impedir las luchas interpersonales e interburocráticas que frenan las acciones.

Esta concentración en la figura del Presidente significa también que lo que podría llamarse el "proyecto personal" del Presidente tiene un peso preponderante en la conformación del perfil político de un régimen; es en función de este proyecto que algunas sugerencias de acciones concretas son seleccionadas, y otras excluidas por autocensura. De esta manera, las aportaciones de los individuos o grupos que influyen en el proceso de formación de las políticas públicas están implícitamente enmarcadas en un paradigma personal del Presidente que expresa su concepción personal de su misión y del estilo que quiere imprimir a su régimen. En el caso de Luis Echeverría Álvarez, existía claramente un proyecto internacionalista de liderazgo del Tercer Mundo en materia de políticas sociales, ambientales, etc. Lo que faltaba era llenar este marco con medidas concretas que no solamente fueran política e internamente factibles, pero que además acrecentaran la visibilidad política de México en la comunidad internacional. De ahí la necesidad de presentar cualquier medida interna como una "action d'éclat", un modelo para los países del Tercer Mundo.

Sin embargo, no es hasta haberse adoptado oficialmente que una política entra en el *limelight* político. El camino que debe seguirse desde las ideas iniciales hasta la decisión oficial es más subterráneo. En otras palabras, la visibilidad política inicial de las personas y el grupo que propusieron la planificación familiar al presidente Echeverría fue nula; se trataba de conversaciones informales entre el Presidente y varios grupos a través de las cuales maduró la idea de que una política de población con un fuerte componente de planificación familiar pudiera formar parte del paquete de medidas que se estaban gestando simultáneamente en otros sectores.

Aquí es donde toma su importancia un factor poco comen-

tado en el contexto de esta política: la posición de los diferentes actores con respecto al ciclo político y con respecto al problema burocrático de crear *ab novo* una nueva función pública. Se dio una importancia desmesurada a las preguntas de *dónde* surgieron las ideas, o *por quién* fue aconsejado el Presidente, o *cuándo* fue la primera ocasión en que recibió el mensaje. Analizando esta política en el contexto global del sistema político mexicano, parece más importante preguntar en qué términos evaluó la viabilidad de la propuesta y sus beneficios potenciales dentro del contexto de otras propuestas que se preveían. Desde esta perspectiva, es poco importante descubrir si el primer esbozo de una idea surgió de la observación directa de niños desnutridos, de la asistencia a las conferencias del Instituto Nacional de Protección a la Infancia organizadas a principios de 1971 por Esther Zuno de Echeverría, esposa del Presidente, o de cualquiera de los grupos de personas consultadas por el Presidente.

Como se dijo anteriormente, una de las ventajas más estratégicas del grupo que preconizaba la planificación familiar era su unidad ideológica y programática, así como su capacidad de organizar los servicios necesarios. ¿Cuáles eran las consecuencias que podían anticiparse en ese momento? Un problema general que tenía que resolverse era, naturalmente, evitar un enfrentamiento con la población, como había sucedido en la India. Había mucha información sobre la opinión de las élites, pero relativamente poca sobre las usuarias futuras, salvo algunas excepciones (Elu de Leñero, 1971). Por consiguiente, era imperativo tener mano suave, evitando cualquier semejanza con alguno de los programas de planificación familiar patrocinados en el pasado por los Estados Unidos, como por ejemplo el que siguió a la intervención militar estadounidense de 1967 en Santo Domingo, y que los dominicanos consideraban prácticamente como un genocidio, o la experiencia de Puerto Rico, que también fue demasiado coactiva. En realidad, la nueva política debía aparecer como una conquista popular, un nuevo derecho de los ciudadanos de decidir el tamaño de su familia, o sea, algo que los líderes de los diferentes sectores políticos pudieran describir como una concesión obtenida del gobierno. Uno de los primeros beneficiarios de la planificación familiar sería el socio más poderoso del régimen, o sea el sector obrero, el único habilitado a recibir, en aquella época, los servicios ofrecidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las apariencias de una organización sin falla por parte de los promotores de la planificación familiar no debe hacernos olvidar el elemento eminentemente coyuntural de la adopción de una política. Se mencionó en la primer parte del trabajo el gran respaldo que tenía esta posición en las investigaciones de carácter demográfico y económico emprendidas por varias instituciones académicas, pero más particularmente por El Colegio de México. También se mencionó que el libro *Dinámica de la población mexicana* fue "planeado" para la primera conferencia internacional realizada en México sobre políticas de población. Todo parecía indicar que este tema sería un tema político importante en la campaña presidencial. Sin embargo, no fue así. Faltaba la autorización presidencial, y ésta no se dio hasta fines de 1971, lo cual demuestra la debilidad de los argumentos deterministas.

En este punto que precede inmediatamente la decisión del presidente Luis Echeverría, no hay nadie ni nada que permita prever (en contraposición a explicar *a posteriori*) el giro de 180 grados que se dio sorpresivamente a principios de 1972. Sólo existía cierta probabilidad, ni siquiera alta aparentemente, juzgando por la declaración "gobernar es poblar" tan comentada de la campaña electoral. Lo que sí puede señalarse es que este giro no podría haberse dado mucho más tarde en el ciclo sexenal que se abre a políticas nuevas en los dos primeros años (o sea, desde el destape hasta el final del primer año presidencial), para más tarde concentrarse en instrumentar y cimentar el paquete presidencial. Las excepciones a esta regla (v. gr. el Sistema Alimentario Mexicano del siguiente sexenio) comprueban esta regla general por su vulnerabilidad y corta vida política.

Finalmente, debemos mencionar un último elemento que resalta de la historia de la planificación familiar en México, y es característico del sistema político de este país: el método consensual que adopta el régimen para introducir esta política. Una vez planteada la idea en la privacía del *entourage* presidencial, es necesario explorar su viabilidad a través de consultas informales de los diferentes sectores que conforman la organización política de la sociedad mexicana, tarea que fue encomendada al entonces secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia.

Esto explica también la necesidad de discreción en las etapas iniciales de formación de una política; nada debe salir a la luz pública hasta haberse obtenido el acuerdo de los principales centros de poder que colaboran con el gobierno y constituyen la

base de su fuerza política y legitimidad. Una de las reglas de oro de este sistema de organización que puede calificarse de "corporativista" (Malloy, 1977; Mariategui, 1979; Wiarda, 1973) es que los líderes de sectores (en el caso de México, sector obrero, sector campesino, empresarios, etc.) deben aparentar estar de acuerdo unos con los otros sobre problemas y políticas nacionales, o sea, arreglar sus diferencias en privado por medio de negociaciones multilaterales. Por lo tanto, los regateos y acuerdos finales deben obtenerse bajo condiciones de máxima discreción antes de poder anunciarse oficialmente que el Presidente va a "proponer" una nueva ley ante la Cámara de Diputados. En tales circunstancias, vale decir que ninguna propuesta presidencial tiene la menor probabilidad de fallar: los obstáculos políticos fueron apartados antes de llegar a esta etapa. En caso contrario, simplemente no hay propuesta. Esto significa que si el Presidente tiene el poder casi absoluto de "proponer", de "iniciar", las cabezas de sectores que sostienen su régimen tienen poder de veto y bloqueo. Esto no significa, naturalmente, que *todos* los sectores serán consultados en *todos* los casos, y la prueba está en las dificultades que tuvo el presidente Luis Echeverría con el sector empresarial (Godau y Márquez, 1982) para tomar algunas de las medidas que se adoptaron durante su régimen. Significa, sin embargo, que hay una coalición cambiante detrás de cada medida pública, lo cual desmiente la noción de coalición permanente que se da por hecho entre la mayoría de los teóricos del Estado.

Cabe preguntarse, a estas alturas, por qué parecen haber sido tantos los puntos a favor de la planificación familiar, y tan pocas las oposiciones y las resistencias. Podría ser la tentación que resiente cualquier narrador de llevar al lector a un final feliz, sesgando inconscientemente su narración, o más bien la compulsión del científico social de alegar que al coincidir con la realidad, su "explicación", por *a posteriori* que pudiera ser, ¿es forzosamente la correcta?

Para contestar a esta pregunta, es necesario desprendernos del proceso político de adopción para examinar cuáles podían ser las consecuencias de las medidas emprendidas para los diferentes sectores y centros de poder que conforman la sociedad mexicana, examen que seguramente formó la base de la "consulta" a estos sectores organizados previamente a la adopción.

La pregunta clave, en este contexto, es *quién es afectado*, o

sea, *quién gana y quién pierde*. Si examinamos los efectos de la planificación familiar bajo este ángulo, constatamos que *nadie pierde y algunos ganan*. En otras palabras, no se trata de un juego de suma cero. Esto, más que los argumentos ideológicos es lo que cimentó la base consensual de esta política. En efecto, lo que hizo la planificación familiar fue añadir un servicio más a la gama de los servicios públicos de salud ya existentes. Esto implicaba, por una parte, la creación de empleos médicos y paramédicos, y por otra, la creación de nuevos mercados para la importación de material anticonceptivo (inicialmente pagado con fondos internacionales), o, alternativamente para la producción manufacturera nacional sustitutiva de estas importaciones. Desde cualquier perspectiva que se considere, sea la de los usuarios, o la de los proveedores de servicios y materiales, la planificación familiar no era la clase de proyecto que pudiera suscitar oposición en función de intereses organizados, sino más bien en función de los ideológicos y culturales, algunos de los cuales se encontraban en la misma profesión médica. Pero tal oposición, al no coincidir con los bloques de intereses organizados e integrados a la estructura del poder, se encontraba fuera de la organización política institucionalizada, y por lo tanto, inefectiva.

Este tipo de política se ha caracterizado en la literatura de “distributiva” (Lowi, 1972), por este mismo carácter de “distribución” de beneficios a sectores específicos, que no implica privar a otros de beneficios ya adquiridos. Es sólo en este sentido que puede alegarse que fue “fácil” adoptar la planificación familiar (junto con las medidas muy poco específicas o comprometedoras de transformación de la distribución de la población mexicana en el territorio nacional). Al mismo tiempo, esta política no constituye un estudio de caso generalizable salvo a otras medidas de carácter distributivo.

Resumen y conclusiones

En este trabajo, se ha analizado el proceso de formación de una política pública en México —la de planificación familiar— desde el inicio de la discusión mundial y nacional de la cuestión demográfica hasta su adopción por el gobierno mexicano en 1974. Este proceso se ha analizado en función de los actores principales que participaron en ello y en relación con las características de la organización política de México.

En particular, se señaló qué selección de esta política como opción de acción estatal por parte del Presidente no dependió del surgimiento de una cuestión social sujeta a un debate público que pudiera considerarse como impulsor de esta acción. Por el contrario, el elemento catalizador fue un grupo organizado de profesionales y universitarios comprometidos en la planificación familiar como instrumento complementario pero indispensable de una política de desarrollo económica. Fue gracias a que sus sugerencias fueron vistas favorablemente por la única figura habilitada para iniciar nuevas políticas —el Presidente— que la planificación familiar se puso en la agenda oficial. Esto, a su vez, se debió en parte a la compatibilidad de esta política con el compromiso internacionalista que tenía el presidente Echeverría, así como su proyecto personal de acciones para promover el desarrollo de México.

Varios puntos merecen retomarse en esta narrativa; en primer lugar, cómo puede conceptualizarse el proceso de “transferencia” de políticas públicas de los organismos internacionales a países como México. La tesis dependientista sostendría que los países del Tercer Mundo están fuertemente influenciados por estos organismos, mismos que a su vez están dominados por los países industrializados. La tesis “imperialista”, en cambio, sostendría que las políticas emanadas de los organismos internacionales son dictadas por las potencias imperialistas para abrir nuevas vías de penetración del capitalismo internacional, y que los sectores sociales que contribuyan a su adopción en los países en desarrollo están aliados con las clases dominantes de estos países imperialistas. Finalmente, la tesis “pluralista” argumentaría que los hechos que hemos descrito a lo largo de este trabajo son el resultado de la competencia entre diferentes fuerzas sociales, siendo que la planificación familiar “ganó” únicamente por casualidad, y que logró un nuevo equilibrio entre las fuerzas sociales. ¿Cuál es la respuesta que sugieren los hechos que hemos seleccionado en este trabajo?

Es cierto, por ejemplo que los individuos y grupos preocupados por la cuestión demográfica miraban más hacia afuera que hacia adentro, simplemente porque es en los foros internacionales que se les permitía discutir estas cuestiones sin que esto implicara una crítica abierta al gobierno, pecado poco tolerado en el sistema político mexicano. Esto puede tener como consecuencia una cierta globalización e uniformación, tanto de la

definición de los problemas como de la aplicación de soluciones. Por lo tanto, debe concederse que la tesis neomalthusiana, tuvo una influencia preponderante, al definir inicialmente el problema como sobrepoblación y al apuntar a los países del Tercer Mundo como principales responsables de esta situación. Esto sucedió no porque hubiera un complot imperialista para vender productos anticonceptivos a México, Colombia y Perú, sino porque las primeras acciones de las Naciones Unidas se apoyaron en una larga tradición neomalthusiana y eugenista nacida en los Estados Unidos en los años veinte (Mass, 1981; Hofsten, 1981).

En este contexto, el control de nacimientos se consideraba no solamente como un arma contra el hambre sino también contra las rebeliones políticas, consecuencia supuesta del hambre, considerándose a China como el primer modelo histórico de este esquema.

Como consecuencia de esta larga tradición neomalthusiana, los documentos preparados para la conferencia de Bucarest expresaban que la población del mundo, particularmente de los países del Tercer Mundo, estaban creciendo demasiado rápido en relación con su capacidad de sostenerse, y que por consiguiente la medida adecuada era frenar este crecimiento por medio de técnicas anticonceptivas. Esto es efectivamente una definición del problema que sesga las soluciones hacia fórmulas que desvían la atención del problema de la mala distribución de los recursos en los países del Tercer Mundo y exonera a los países de desarrollo temprano de cualquier responsabilidad en este proceso. Por consiguiente, como señalamos al principio de este trabajo, el proceso social e histórico de definición de un problema no es algo que debe tomarse a la ligera, sino que merece un análisis muy particular, porque es cuando se construye la percepción que se tiene de los hechos, misma que se vuelve inconsciente y "natural". De hecho, el paradigma población-recursos tomó años para quebrarse, y esto sólo fue posible a partir del momento en que la situación de los países del Tercer Mundo empezó a reconceptualizarse como el resultado de la relación entre Norte y Sur.

No obstante, no puede concluirse que los países del Tercer Mundo hayan aceptado el lenguaje neomalthusiano tal como se les presentó. En la versión final del *Plan de Acción*, se afirma que la meta principal es el desarrollo, y que la planificación familiar sólo puede ser eficaz dentro del contexto de programas

de desarrollo. Este cambio de tono se debe, como señalamos, a las conferencias regionales, particularmente la de Costa Rica, donde los países de América Latina retomaron el Plan de Acción de 1972 y lo transformaron radicalmente. Esta transformación en el discurso y los métodos de acción previstos indica que la definición inicial del problema no ejerció una hegemonía absoluta (en el sentido gramsciano de la palabra), ni provocó una acción mecánica por parte de los países en desarrollo, como lo implicarían tanto la tesis dependencista como la imperialista. Se trató, más bien, de un proceso de interacción que implicó modificaciones mutuas de las proposiciones de acción entabladas. Por lo tanto, si se pretende que los grupos malthusianos organizados quisieron utilizar las Naciones Unidas como vehículo de acción, está claro que no lograron plenamente su propósito.

De la misma manera, si consideramos la situación nacional mexicana, constatamos que los grupos que influenciaron el proceso político a favor de la adopción de la planificación, no desempeñaron un simple papel de correa de transmisión entre el ámbito nacional y el internacional, sino que modificaron los impulsos recibidos y los adaptaron a la situación nacional, de tal suerte que puede hablarse de un proceso de intercambio y negociación, y no de simple transferencia de ideas y técnicas.

No obstante, al ser preponderante el componente tecnológico de la planificación familiar, su adopción significaba adoptar a la vez un paquete tecnológico y organizacional muy similar a las operaciones de transferencia de tecnología de "llave de mano" en las cuales el país receptor acepta el aporte externo como un todo indivisible. En algunos casos, esto iba a llevar a la adopción de formas de anticoncepción tecnológicamente inadecuadas por ser dañinas a la salud (v. gr.: las inyectables, el uso indiscriminado de píldoras o de dispositivos). Esto podía suceder porque la naturaleza de los intereses internacionales involucrados no siempre coincidían con los nacionales (v. gr. la exportación desde Estados Unidos de algunos materiales anticonceptivos defectuosos hacia algunos países de América Latina). A pesar de que México puso un énfasis muy particular en emprender investigaciones propias sobre los efectos de los productos anticonceptivos y de llevar a cabo su propio control de calidad, el paquete tecnológico asociado con el apoyo financiero internacional era difícil de desagregar y controlar en un contexto de uso masivo.

De hecho, este problema se iba a prestar a controversias entre

los organismos nacionales encargados de la instrumentación. Unos, como por ejemplo la FEPAC, preconizaban métodos de aplicación y control cuidadosos y énfasis en la investigación, mientras que otros, principalmente el Instituto Mexicano del Seguro Social, se abocaban a la aplicación masiva y poco diferenciada en términos de productos de las técnicas anticonceptivas.

En resumen, podemos concluir que la versión más extrema de la tesis neomalthusiana fue descartada por los países de América Latina, de tal suerte que la reunión de Bucarest llegó a significar, para los países participantes, un compromiso de llevar a cabo una *política de población*, incluyendo bajo este concepto diferentes tipos de acciones, como lo señalamos anteriormente. Para instrumentar estas acciones, se creó en México, al mismo tiempo que la Ley General de Población de 1974, el Consejo Nacional de Población, organismo destinado a coordinar las acciones de las diferentes entidades del Gobierno Federal contempladas en esta política.

Puede parecer contradictorio que interpretemos por un lado el propósito de las Naciones Unidas en el sentido más amplio de una política de población, y que por otro, sigamos hablando a lo largo de este trabajo, de una política de planificación familiar. La razón principal es metodológica. Hemos señalado que la política de planificación familiar era distributiva (Lowi, 1972), o sea, que representaba una aportación adicional a un conjunto de servicios de salud y no modificaba la estructura existente en estos servicios.

Esto no sería el caso de algunos otros componentes de la "política de población", particularmente la política migratoria, que contemplaba modificar los flujos de migración interna.

Si se tratara de actuar directamente sobre estos flujos, estaríamos hablando de una política de tipo "regulatorio" (Lowi, 1979), que implica modificar en forma obligatoria el comportamiento natural de los migrantes —prohibiendo asentamientos aquí, fomentándolos allá, trasladando fábricas, etc.— como es política de algunos países, en particular la Unión Soviética.

Es evidente que en un país como México, carente de una tradición de planificación autoritaria e históricamente propenso a alentar las inversiones en condiciones que implican pocas limitantes para los inversionistas (en términos de ubicación, cantidad de empleo creado, tecnología, contaminación, etc. . .), este tipo de implementación sería políticamente impensable. Entonces,

estaríamos hablando de acciones indirectas, creando condiciones que disminuyan tanto las fuerzas de expulsión del campo, como las de atracción de las grandes áreas metropolitanas.

En la medida que este tipo de política implica una redistribución geográfica de las fuentes de empleo, tanto privadas como públicas, volvemos a caer en una política regulatoria que como acabamos de argumentar es políticamente infactible, o totalmente ineficaz si se le quita el elemento de obligatoriedad. Entonces: ¿cuáles son los medios a disposición del Estado para realizar sus objetivos y redistribución de la población? En realidad, muy pocos, y con efectos poco visibles a corto y mediano plazos. Una de las opciones es la creación de polos de desarrollo fuera de las grandes zonas metropolitanas (v. gr. Lázaro Cárdenas, Mich.). Sin embargo, son limitadas tales posibilidades, por costosas, y porque su tiempo de gestación es extremadamente largo. Tiene, además, efectos laterales sobre las economías locales que no siempre benefician a las poblaciones rurales, como se ha visto en el caso de las regiones petroleras.

Por otra parte, las políticas más “blandas” de incentivos fiscales para la reubicación de las inversiones industriales fuera de las grandes zonas metropolitanas han comprobado ser inefectivas durante los veinte años que han existido. Hoy en día, la concentración industrial sigue sin modificaciones mayores, y los factores que desalientan la ubicación urbana (costo del agua, electricidad, etc.), simplemente son transferidos a los precios.

Queda, entonces, la posibilidad de orientar las inversiones públicas para el beneficio de las pequeñas ciudades y zonas rurales, y queda también la posibilidad de reagrupar, como se hizo, los asentamientos rurales más dispersos, de manera de facilitar la obtención de servicios públicos básicos (agua, drenaje, alcantarillado, educación, electricidad).

Este breve recorrido de lo que podría constituir una política de reorientación de los flujos migratorios comprueba que tanto la problemática como los actores y mecanismos de implementación son cualitativamente distintos de los de la planificación familiar. La política de población representó, en realidad un paquete de políticas, algunas de las cuales no fueron integradas a la planificación familiar, por las razones que acabamos de indicar. En cambio, el componente educativo, por ejemplo, fue plenamente integrado a la política de planificación familiar, pero allí también se trataba de una medida de tiempo distributivo (añadir

una materia en las escuelas, introducir mensajes en los medios de masa, etc.), más fácilmente implementable sin recurrir a cambios fundamentales en la organización del sistema mexicano.

Quizás algo se puede aprender en este contexto, de las imágenes teóricas que ofrece la literatura sobre el autoritarismo y esto puede ayudarnos a entender, por ejemplo, por qué los asuntos públicos en México quedan "en privado", y por qué, en el caso de la planificación familiar, fue tan fácil obtener que la población aceptara algo para lo cual había sido tan poco preparada.

¿Cuál es el significado del concepto de autoritarismo en un país como México, y en el contexto del proceso de formación de la política de planificación familiar? En términos generales, significa, primero, que una política se propondrá *para* el pueblo, pero casi seguramente no será propuesta *por* el pueblo. Como vimos, esto no quiere decir que las medidas que se apliquen no tomen en cuenta las reacciones que se esperan de los diferentes sectores y tendencias de la opinión pública. Sin embargo en términos de las fuentes sociales y políticas de ideas y recursos organizacionales para instaurar nuevas políticas, un régimen autoritario tenderá a restringir los canales aceptables de sugerencia de políticas. De manera general, el autoritarismo tenderá a despolitizar a los ciudadanos y fomentar actitudes pasivas hacia el proceso gubernamental. Esta apatía del público refuerza las características estructurales del acceso limitado al aparato público para la población no organizada, lo cual a su vez debilita los mecanismos de retroalimentación imprescindibles para monitorear la situación política, económica y social de un país.

En un régimen autoritario, se tiende a pasar por alto los mecanismos parlamentarios. Como consecuencia, los partidos políticos no desempeñan el papel de receptores de las demandas populares, sino de testigos de la legitimidad del liderazgo político. Por consiguiente, no se puede esperar que los partidos sugieran nuevas leyes o la transformación de las existentes a menos que las reformas políticas permitan una apertura cada vez más amplia del sistema.

El autoritarismo también afecta los canales internos de comunicación en el aparato estatal, porque debilita la comunicación horizontal, y provoca una centralización extrema del ejecutivo. Esto significa que los problemas que son multisectoriales por naturaleza serán difíciles de tratar (o se tratarán en forma fragmentada), porque provocarán rivalidades interburocráticas.

Un último punto se refiere a las diferencias cualitativas que conviene hacer entre diferentes clases de políticas públicas. La distinción que hace Lowi (1972) entre políticas distributivas, regulatorias y redistributivas ha sido validada por la investigación en el contexto de los Estados Unidos, pero no el de un país del Tercer Mundo. Dadas las grandes diferencias en las pautas de organización y dominación política que ilustramos en este trabajo, es imperativo llevar a cabo el análisis de políticas públicas que permita una comparación, entre políticas como las que hemos presentado aquí y otras, sean de carácter regulatorio tendientes a modificar el comportamiento del conjunto organizado de los actores incluidos en un sector dado, o sean de carácter redistributivo que implican profundos cambios estructurales. Por consiguiente, lejos de considerarse como generalizable, el estudio que resumimos en este trabajo sólo constituye un eslabón en una compleja cadena que subyace en la relación entre el Estado y elementos claves en la sociedad y que se manifiesta concretamente en las interacciones que acarrearán las intervenciones públicas en los diferentes sectores de una sociedad.

Bibliografía

- ALBA, Francisco *et al.*, "Evolución demográfica de México y políticas de población", *Salud pública de México*, Epoca XV, vol. 25, núm. 1 (enero-febrero), 1973.
- ALEJO, Francisco Javier y V. L. Urquidi, "La investigación sobre aspectos demográficos del desarrollo económico en México", *Demografía y Economía*, vol. 4, 1970.
- BENÍTEZ ZENTENO, Raúl, *Análisis demográfico de México*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1967.
- , "Cambios demográficos y la población en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 30 (julio-septiembre), 1968.
- BENÍTEZ ZENTENO, Raúl y G. Cabrera A., *Proyecciones de la población de México, 1960-1980*. México, Banco de México, 1966.
- CARDOSO, Fernando H., *El modelo político brasileño*, São Paulo, Difusión Europea del Libro, 1972.
- CARDOSO, Fernando H., *El modelo político brasileño*, São Paulo, Difusión Europea del Libro, 1972.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y DEMOGRAFICOS, *Dinámica de la población de México*, México, El Colegio de México, 1970.
- CLEAVES, Peter, *Las profesiones en México: El Colegio de México* (en prensa).

- COLLIER, David (ed.), *New Authoritarianism*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- COSIO VILLEGAS, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.
- DURÁN OCHOA, Julio, *Población*, México, Fondo de Cultura Económica, 1955.
- ELU DE LEÑERO, Carmen, "Antecedentes y motivaciones para la planificación familiar", en Carmen Elu de Leñero (comp.) *Mujeres que hablan: implicaciones psicosociales en el uso de métodos anticonceptivos*, México, Instituto de Estudios Sociales, 1971.
- , *¿Hacia dónde va la mujer mexicana? Proyecciones a partir de los datos de una encuesta nacional*, México, Instituto de Estudios Sociales, 1973.
- GODAU, Rainer y V. B. de Márquez, "Burocracia pública y empresa privada: el caso de la industrialización mexicana", *Technical Papers Series*, núm. 35, The University of Texas, Austin, 1982.
- HOFSTEN, Erland, "Population Growth —A Menace to What?" en Vicente Navarro (comp.) *Imperialism, Health and Medicine*, Farmingdale, New York, Baywood Pub. Co., 1981.
- KARL, Joseph A. y J. Mayone Stycos, "Filosofía de la Política Demográfica en Latinoamérica", *El Trimestre Económico*, vol. 30, (julio-septiembre), 1964.
- KAUFMAN PURCELL, Susan, "Decision Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications for a Mexican Case Study", *World Politics*, vol. 26, núm. 1 (octubre) 1973.
- KAUFMAN PURCELL, Susan y J.F.H. Purcell, "State and Society in Mexico: Must a Stable Society be Institutionalized?" *World Politics*, vol. 32, 1980.
- KORNHAUSER, William, *Aspectos políticos de la sociedad de masas*, Buenos Aires, Amorrortu, 1959.
- LEÑERO OTERO, Luis, *Investigación de la familia en México*, México, IMES, AC, 1971.
- LERNER, Susana, "La investigación y planeación demográficas en México", *Demografía y Economía*, vol. 1, 1967.
- LINEBERRY, R., *American Public Policy What Government Does and What Difference it Makes*. New York: Harper and Row, 1978.
- LIPSET, Martin S., *Political Man*, New York, Doubleday, 1960.
- LOWI, Theodore, "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, julio/agosto, 1972.
- LOYO, Gilberto, *La población de México, estado actual y tendencias, 1960-1980*. México, Ed. Cultura, 1960.
- , *Población y desarrollo económico*, México, Selección de Estudios Latinoamericanos, 1963.
- MC. COY, Terry L., "A Paradigmatic Analysis of Mexican Population

- Policy", in T.L. McCoy (comp.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Cambridge, Mass, Ballinger Pub. Co., 1974.
- MALLOY, James (comp.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977.
- MARIATEGUI, José Carlos, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Serie Popular, núm. 67, México, Era, 1979.
- MASS, Bonnie, "An Historical Sketch of the American Population Control Movement", en Vicente Navarro (ed.), *Imperialism, Health and Medicine*, Farmingdale, New York, Baywood Pub. Co., 1981.
- NAGEL, John S., "Mexico's Population Policy Turnaround", *Population Reference Bureau Inc.*, vol. 33, núm. 5, 1978.
- NAVARRETE, Ifigenia, *Sobrepoblación y desarrollo económico*, México, UNAM, 1967.
- O'DONNELL, Guillermo, *Autoritarismo burocrático*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973.
- , "Acerca del «corporativismo» y la cuestión del Estado", Documento CEDES/GE/CLACSO, núm. 2, 1975.
- OSZLAK, Oscar, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Documento CEDES/GE/CLACSO, núm. 4, 1976.
- PERLMUTTER, A. *Modern Authoritarianism: A Comparative Institutional Analysis*, New Haven, Yale University Press, 1981.
- REIN, M. y D. Schon, "Problem Setting in Policy Research", en Carol Weiss (ed.) *Using Research in Public Policy Making*, New York, Columbia University Press, 1977.
- REYNA, José Luis, "Estado y autoritarismo", *Nueva Política*, vol. 1, núm. 2, 1976.
- REYNA, José Luis y Richard S. Winert (comps.) *Authoritarianism in Mexico*, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1977.
- SCHON, Don, *Beyond the Stable State*, New York, Random House, 1971.
- TURNER, Frederick C., "Responsible Parenthood; The Politics of Mexico's New Population Policies", Washington D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1974.
- URQUIDI, Víctor L., "El crecimiento demográfico y el desarrollo económico latinoamericano", *Demografía y Economía*, vol. 1, núm. 1, 1967.
- , "El desarrollo económico y el crecimiento de la población", *Demografía y Economía*, vol. 3, núm. 2, 1969.
- , "Problems of Family Planning in Mexico Population and Development", *Gaceta Médica Mexicana* 105 (5), 1973.
- VALDÉS, Luz María, "Ensayo sobre política de población 1970-1980 (planificación familiar)", *Demografía y Economía*, vol. 14, núm. 4, 1980.
- WIARDA, Howard Y., "Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: Corporate Model", *World Politics*, vol. 25 (enero) 1973.

