

LEYES Y POLÍTICAS DE POBLACIÓN. RELEVANCIA INTERNACIONAL DE LA EXPERIENCIA DE MÉXICO

Alfonso SANDOVAL ARRIAGA*

Esta modesta contribución a la conmemoración académica de la promulgación de la actual Ley General de Población de México busca resaltar algunos de los aspectos por los cuales podemos afirmar que dicha ley constituye uno de las más notorias y significativas experiencias en el ámbito mundial, desde que la comunidad internacional decidió abordar explícitamente la solución a los problemas de población.

Existen diversos elementos conceptuales e históricos que deben subrayarse en torno a esta ley, con el fin de darle adecuada dimensión a su relevancia. Uno de los principales se encuentra en la dialéctica que se desarrolla entre la formulación de políticas y el establecimiento de leyes en las distintas áreas de la acción pública, en este caso la referente a los temas de población.

Para ninguno de los colegas en este campo es un secreto que la incorporación de los temas de población como materia de políticas explícitas es, al mismo tiempo, una necesidad evidente y una cuestión compleja. Resulta casi transparente, por una parte, que todo Estado deba contar con una definición explícita de políticas sobre uno de sus elementos constitutivos esenciales (la *población*, a la par del *territorio* y del *gobierno*); sin embargo, esta aparente evidencia a menudo no logra traducirse en un marco bien definido y articulado de objetivos y acciones, entre otras razones, porque la dimensión demográfica no siempre aparece como una urgencia, frente a reclamos sociales y políticos mucho más inmediatos y acuciantes.

A continuación veamos algunos datos que, a nivel mundial, muestran cómo esta formulación explícita de políticas de población sólo

* Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Las opiniones expresadas por el autor son de naturaleza personal y no representan puntos de vista oficiales del UNFPA.

se da en determinadas circunstancias, a pesar de los indudables avances desde que se constituyó el primer acuerdo intergubernamental en la materia, en ocasión de la Conferencia Mundial de Población (Bucarest, 1974).

Actualmente, sólo la mitad de los estados independientes del mundo (98 de 193) afirma contar con una definición expresa de política para modificar su crecimiento demográfico, ya sea en el sentido de disminuirlo (76 países) o de elevarlo (22 países). En el caso de nuestra región, América Latina y el Caribe, dicha proporción se reduce al 42 por ciento, ya que 13 naciones (entre ellas México) buscan disminuir su crecimiento y sólo una (Uruguay) pretende incrementarlo.¹

Lo anterior se refiere solamente a una de las múltiples facetas (pero tal vez la más notoria) de las cuestiones de población: el crecimiento demográfico. Otros temas manifiestan distintos grados de atención pública. Por ejemplo, para seguir dentro del ámbito latinoamericano y caribeño, aunque sólo 13 países tienen como objetivo reducir el crecimiento de su población, encontramos que son 19 (casi el 60% de la región) los que buscan, explícitamente, reducir sus niveles de fecundidad, mientras que casi la totalidad (31 países, el 94% de la región) otorga un apoyo oficial y directo al pleno acceso de la población a los métodos anticonceptivos modernos.

Ciertamente, las dos últimas posiciones mencionadas no necesariamente están vinculadas con objetivos de naturaleza demográfica, pero guardan una estrecha relación con las cuestiones de bienestar, salud integral y ejercicio de los derechos reproductivos, temas muy relevantes dentro de la agenda internacional sobre población, particularmente desde la aprobación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo, 1994.

Otra área de política en temas de población es la migración internacional. Aquí encontramos una situación más heterogénea. Por ejemplo, únicamente la tercera parte de los países de América Latina

¹ Estos datos y los siguientes, relativos a la adopción de políticas en temas de población, provienen del *Population Policy Data Bank*, integrado por la División de Población del Secretariado General de las Naciones Unidas y actualizado con información hasta 2001. Los datos originales son proporcionados por los gobiernos de los países a través de encuestas periódicas levantadas por las Naciones Unidas.

y El Caribe (12 naciones) se propone actualmente modificar sus niveles de *inmigración* (casi todos ellos en el sentido de disminuirla). A su vez, sólo la quinta parte (siete países) pretende disminuir sus niveles de *emigración* (ninguno busca elevarlos, por cierto).

Lo que es más significativo, las disposiciones políticas y administrativas sobre migración internacional generalmente se han desarrollado de manera autónoma y un tanto coyuntural, con respecto a los temas generales de población. Así, prácticamente ninguno de los países de la región cuenta con una política integrada de migración internacional, articulada con sus políticas de migración interna y distribución de la población. Uno de las pocas iniciativas en este sentido, actualmente en proceso de discusión y formulación, es la de Paraguay, que por esto resulta de especial interés.²

Los datos anteriores muestran la diversidad de situaciones en que se da la formulación de políticas explícitas en temas de población. Una cuestión muy interesante sería analizar en qué casos y bajo qué circunstancias dicha formulación se acompaña o se ve reforzada con el establecimiento de leyes y otros ordenamientos jurídicos en la materia. Desafortunadamente, no contamos todavía, como en el caso de las políticas, con una base de datos sistematizada y accesible en este ámbito, aun cuando existen algunas recopilaciones continuas de disposiciones jurídicas y administrativas en diversos temas vinculados con los temas de población.³

A pesar de esta insuficiencia de información y análisis comparativos, resulta evidente la importancia de la relación entre las políticas y las leyes sobre población. Desde el origen mismo del Estado nacional, la estructura jurídica es fundamental para la caracterización de su población. Como dijera uno de los mayores teóricos del derecho, Hans Kelsen, no sólo “todo Estado es un orden jurídico”, sino también “la población del Estado es el dominio de validez personal del orden jurídico estatal”, por lo que “la pregunta de si un hombre pertenece a un Estado no es una cuestión psicológica [y podríamos agre-

² Véase, por ejemplo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay-Organización Internacional para las Migraciones-Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Lineamientos para una política nacional de migraciones*, Asunción, septiembre de 2003.

³ La principal fuente sobre leyes y ordenamientos en la materia es la del *Annual Review of Population Law*, proyecto realizado por The Harvard Law School, con apoyo del UNFPA. Sin embargo, esta recopilación no cuenta con un sistema de consulta sistemático para su análisis.

gar, tampoco demográfica o geográfica por sí misma] sino una cuestión jurídica [basada en] el hecho de que un mismo orden jurídico vale para todos ellos”.⁴

Desde el punto de vista del proceso de desarrollo de las políticas públicas (las de población en este caso), el establecimiento de leyes y de otras normas jurídico-administrativas constituye un elemento consustancial, ya que le da a las políticas un sustento estable, en el marco del Estado de derecho, y así contribuye de manera importante a su plena institucionalización. Por otra parte, el propio proceso legislativo, tanto en la promulgación de leyes como en las revisiones o las reformas subsecuentes a las mismas, representa una ocasión fundamental para el debate de la agenda política en determinados temas, y requiere, por esto, de la mayor atención por parte de las distintas organizaciones civiles, sociales, académicas, profesionales, etcétera, vinculadas e interesadas en los temas de población, además de los actores políticos e institucionales naturalmente involucrados en dicho proceso.

Las razones y los datos mencionados permiten, por lo tanto, comprender mejor la relevancia internacional de la Ley General de Población de México. Esta constituye no sólo uno de los primeros y escasos ejemplos (tanto a nivel mundial como regional) de un ordenamiento que ofrece una visión amplia y un sustento integral para una política de población, sino que representa, en sí misma, una síntesis de la experiencia histórica del país en estos temas.

Uno de los principales aspectos relevantes de la ley que nos ocupa es precisamente su *profundidad histórica*. En efecto, la ley promulgada hace 30 años no sólo surge de un proceso iniciado en la década de los años sesenta, con el análisis y la discusión sobre las tendencias demográficas entonces prevalecientes en el país. Es fundamental el hecho de que México ya contaba con una Ley General de Población y con una política explícita en la materia desde los años treinta del siglo XX, cuando por cierto también se había generado una profunda discusión sobre la situación demográfica nacional y se habían establecido los que —en palabras de Gilberto Loyo— debían ser “los

⁴ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 7a. ed., México, Porrúa, 1993, pp. 320, 291 y 293.

intereses nacionales en el campo de la población”.⁵ Aquella primera ley en la materia, promulgada el 24 de agosto de 1936, sentó las bases de la intervención del Estado mexicano en este campo y creó un espacio de legitimidad pública en los temas demográficos.

Asimismo, tampoco debe olvidarse la enorme importancia de que estos procesos legislativos, entonces y ahora, *se hayan dado en el marco de un Estado laico*, instituido en México desde hace casi un siglo y medio. Visto en perspectiva, y frente a la fluctuante experiencia de muchos otros países de la región latinoamericana, cuyas iniciativas jurídicas y programáticas en materia de población han tenido que ceder frecuentemente ante diversas presiones ideológicas y religiosas, este patrimonio civil y laico de México resulta esencial para el establecimiento y la continuidad de una política nacional de población.

El alto grado de *institucionalización* alcanzado por esta política en México (indiscutiblemente el ejemplo más notable en América Latina) es otro elemento de gran relevancia y ha sido posible, en buena medida, por la existencia de la Ley General de Población, así como por la incorporación de normas y disposiciones relativas en ámbitos tales como la salud reproductiva, la equidad de género y el derecho civil y familiar, entre otros. Ciertamente, muchos otros factores han contribuido a este proceso de institucionalización, como son la conformación de una importante “masa crítica” de profesionales en temas de población, la participación creciente de organizaciones de la sociedad civil y el desarrollo de una conciencia pública informada y sensibilizada; sin embargo, la existencia de un marco jurídico explícito y bien articulado ha sido sin duda decisiva para tales efectos.

Los rasgos anteriores fundamentan y a la vez se fortalecen con otro elemento de gran trascendencia: el indudable *liderazgo mundial y regional* logrado por México en materia de población. No es necesario hacer un recuento de las diversas muestras de este liderazgo,

⁵ A este autor se debe la concepción de la política de población como la defensa de dichos “intereses nacionales en el campo de la población”, que también justificó el papel rector de la Secretaría de Gobernación en la materia. Véase, por ejemplo, Loyo, G., “Las deficiencias cuantitativas de la población de México y una política demográfica nacional”, *Obras*, México, Secretaría de Industria y Comercio, 1975, t. I.

ampliamente reconocido por la comunidad y las organizaciones internacionales. Basta recordar, por ejemplo, la época en que un notable diplomático mexicano —don Antonio Carrillo Flores— asumiera la Secretaría General de la Conferencia Mundial de Población (Bucarest, 1974), así como el hecho, mucho más reciente, de que en el Examen y Revisión de Avances del Programa de Acción de la CIPD (conocido como “El Cairo+5”) el papel de México fuera decisivo para avanzar en los consensos planteados, pasando por muchos otros foros y episodios a lo largo de estos 30 años.

Finalmente, no quisiera dejar de mencionar que los mencionados aspectos relevantes de la experiencia de México en cuanto a políticas y leyes de población conducen también a importantes desafíos actuales y futuros. Muchos han sido o habrán de ser señalados por los participantes en este seminario; por esto, solamente mencionaré dos de ellos:

La posibilidad o conveniencia de *una revisión integral*, no sólo de la Ley General de Población en sí misma, sino de *la multiplicidad de normas jurídicas y administrativas que inciden sobre las cuestiones de población*. Las transformaciones y los desarrollos de las últimas décadas en materia de salud, educación, derechos humanos, equidad de género, migración, desarrollo regional y urbano, ordenamiento territorial, medio ambiente, participación social y democratización de la vida nacional, entre otros temas, hacen necesario, por lo menos, un análisis jurídico, político e institucional sobre las eventuales concordancias, lagunas o incluso contradicciones entre tantos y tan diversos ámbitos de la acción pública.

Como parte de lo anterior, pero con un peso específico propio y de gran importancia, se requiere profundizar en el tema de la *descentralización de la política y los programas de población*, así como en los *desarrollos jurídicos* necesarios en dicho proceso. Por ejemplo, es preciso otorgar mayor atención a la cuestión de los marcos jurídicos deseables para consolidar las políticas y programas de población en el ámbito de los estados del país. A la fecha, sólo un estado (Baja California) cuenta con una Ley Estatal de Población;

otro más (Quintana Roo) ha establecido una ley de corte más administrativo para dar sustento a su Consejo Estatal de Población; se ha informado, este año, que tres estados más están avanzando en iniciativas análogas. Ante ello, surge —entre otras— la pregunta de cuál debe o puede ser el carácter y el alcance de dichos ordenamientos, así como el papel que en la promoción de dicho proceso deben desempeñar las instituciones federales y otros actores políticos y sociales.

Termino expresando mi convencimiento de que, con plena conciencia de los desafíos actuales y los retos futuros, debemos unirnos con entusiasmo a la conmemoración de un hecho tan relevante como ha sido la promulgación de la Ley General de Población de México.