

LA LEY Y LA POLÍTICA DE POBLACIÓN. SUS NUEVOS ESCENARIOS

Héctor Hiram HERNÁNDEZ BRINGAS*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los determinantes demográficos y la política de población.* III. *Nuestros desafíos demográficos.* IV. *El debilitamiento de la política de población.* V. *Algunas ideas para el fortalecimiento de la política de población.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La ley y la política de población han sido ejemplares en la historia moderna de México. Conjuntamente han producido uno de los muy escasos ejemplos que tenemos en nuestro país de una real política de Estado, con visión de largo plazo, con continuidad y con efectos muy tangibles. Sin esta ley y sin esta política, indudablemente nuestra realidad social sería hoy de mucho mayor apremio.

Además de su éxito, la Ley General de Población y la política de población han sustentado valores que parecen adelantados a su tiempo y de plena vigencia en nuestros días. Entre otros los siguientes:

Parten del reconocimiento de que el fin último de la política de población es el de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida.

Reconocen que la acción gubernamental en la materia debe ser necesariamente transversal, es decir, que su instrumentación atañe a los distintos sectores de gobierno.

Garantizan el respeto a la inviolabilidad, la autonomía y la dignidad de las personas, y promueven el ejercicio de derechos humanos fundamentales, como los sexuales y reproductivos, así como el de desplazamiento territorial.

* Presidente del Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población.

Esta ley y esta política fueron, asimismo, pioneras en la promoción de la equidad de género.

Estos son valores y principios que, con frecuencia, hay necesidad de reiterarlos. Por desgracia, treinta años después hay grupos y personas que no los comparten.

Si bien el programa prevé una visión de la Ley de Población hacia el futuro, se requiere alguna precisión. Esto requeriría perfilar un nuevo esquema legal en materia de población.

El objetivo entonces es más limitado. En todo caso, se señalarán preocupaciones en torno a los más importantes problemas demográficos y su vinculación con la política de población en México. Estas preocupaciones, en efecto, podrán tener implicaciones sobre el marco jurídico.

Algunas de éstas serán solamente sugeridas, reconociendo que la revisión de la ley requerirá del trabajo conjunto entre especialistas en temas jurídicos y de población. Pero considerando que cualquier cambio a la ley o al reglamento que se estimen necesarios deberá tener como punto de partida, al menos, aspectos como los siguientes:

Los retos poblacionales que hoy vive México.

El futuro demográfico al que aspiramos.

Y el tipo de política de población que se requiere para contener con los problemas de hoy, y para alcanzar el futuro demográfico deseado.

Estos puntos serán los motivos centrales de mi presentación. Las ideas que aquí se expresan tienen como fuente original algunos documentos del Consejo Nacional de Población (Conapo, véase bibliografía) y, sobre todo, discusiones que hemos llevado a cabo en el seno del Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población.

II. LOS DETERMINANTES DEMOGRÁFICOS Y LA POLÍTICA DE POBLACIÓN

Como es conocido por todos, la dinámica y la estructura de la población dependen, en primera instancia, de tres factores: la natalidad, la mortalidad y la migración. De tal suerte que los cambios en el vo-

lumen poblacional, así como su composición por grupos de edad y género, son resultado de la interacción entre esos tres factores.

Pero más allá de esta acotación inicial, existen desde luego otros determinantes de lo poblacional que, para ser breves, podemos resumir en las condiciones de vida de grupos, sectores y regiones.

Tanto la evidencia empírica, como las propias teorías poblacionales reconocen plenamente que el mayor rezago demográfico, caracterizado por la alta mortalidad, alta fecundidad y, agregaríamos, la fuerte expulsión de población, se vinculan directamente con la precariedad en las condiciones de vida. Se reconoce así la existencia de un círculo perverso entre pobreza y rezago demográfico.

Es posible, de acuerdo con la evidencia empírica, ir rompiendo el rezago demográfico, sin que necesariamente se alteren en forma significativa las condiciones de vida. Este es, en mi opinión, el modelo que ha seguido México. Se ha logrado principalmente mediante la oferta y uso masivo de medios de anticoncepción, y a través de campañas también masivas como las de vacunación, entre otras. Sin embargo, este camino, aunque efectivo, tiene límites: ataca las “causas blandas” de la alta fecundidad y la alta mortalidad, pero no las causas estructurales. Además, por la propia inequidad en el acceso a este tipo de servicios, reproduce transiciones demográficas desiguales entre grupos sociales y regiones. Aun así, de no haberse avanzado por esta vía, nuestra realidad social hoy sería mucho más conflictiva.

El otro camino, el de avanzar en la transición demográfica mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, produce efectos estructurales y de más largo plazo. Sin embargo, esta vía ha sido mucho menos transitada en México, y lo logrado ha sido en el marco de enormes disparidades que se reproducen. No es necesario insistir en que al menos el 50% de los mexicanos son pobres, y es entre ellos en donde se da el mayor rezago demográfico.

Si bien la Ley de Población advertía este problema hace treinta años, hasta ahora muy poco se ha resuelto. Casi los mismos treinta años han sido también los de crisis económicas recurrentes, con los efectos por todos conocidos.

Uno de los temas de fondo en este sentido, la horizontalidad de la política de población, también fue previsto por nuestra ley, pero no ha tenido una traducción cabal en la acción pública: la política de

población, en los hechos, no está presente en todos los ámbitos del quehacer gubernamental.

A juzgar por lo acontecido en estos treinta años, y a contracorriente del espíritu de la Ley General de Población, la política de población se ha centrado sobre todo en el sector salud, y ha estado fuertemente “medicalizada”. A esto habría que agregar las acciones que se llevan a cabo para atender problemas migratorios, sin que desde luego podamos hablar de una política migratoria estructurada.

Otros sectores gubernamentales, en cambio, han guiado poco o nada su acción en función de criterios demográficos, asunto que hoy es indispensable replantear. Porque el país tiene desafíos demográficos de gran envergadura que no se limitan, como probablemente ocurrió hace treinta años, a la reducción de la natalidad, hoy requerimos de una política de población renovada, con instituciones fortalecidas, y tal vez, con marcos legales más adecuados a nuestra realidad demográfica y sus perspectivas a futuro.

III. NUESTROS DESAFÍOS DEMOGRÁFICOS

¿Cuáles son nuestros principales desafíos demográficos de hoy? En forma muy sintética plantearía los siguientes.

La regulación de la fecundidad tendrá que seguir siendo motivo de atención, pero la cuestión no debe centrarse solamente en la consecución de un promedio reproductivo de dos hijos por mujer. Esto esconde importantes desigualdades internas, y puede ser incluso objeto de debate en términos del futuro demográfico deseable. ¿Cuáles serán las implicaciones futuras de que las parejas tengan cuando más dos hijos, en un país que será de viejos y pobres? Esto aun no lo tenemos claro.

La regulación de la fecundidad debe encarar el reto de las transiciones demográficas dispares al interior del país, mediante la ruptura del vínculo entre pobreza y crecimiento demográfico, y particularmente con una visión más amplia de la salud en general, y de la salud reproductiva en particular. Adicionalmente, a la regulación del crecimiento poblacional, hoy nuestro país tiene ante sí nuevos desafíos que deben ser motivo de gran atención.

Se habla, a veces, con incomprensible entusiasmo del llamado “bono demográfico”. El supuesto bono implica que desde ahora, y al menos en los próximos 15 años, se irá incrementando la proporción de personas en edad de trabajar, lo que teóricamente significa que más trabajadores sostienen a menos personas. Esto suena muy bien, pero, en la realidad, ¿dónde están los empleos de estos jóvenes que año con año entran a la edad de trabajar? Sabemos muy bien que nuestros rezagos en esta materia se van haciendo cada vez mayores; o bien, por otra parte, ¿dónde está la oferta educativa para ellos?, cuando sabemos que desde hace años la matrícula de educación superior se encuentra estancada, y los recursos que se les destinan son cada vez más reducidos. Luego entonces, el “bono demográfico” puede convertirse, como algunos han señalado, en una pesadilla social.

Asimismo, durante los próximos años veremos cada vez con mayor intensidad, el constante incremento del segmento de adultos mayores, en un contexto caracterizado por su marginación social, económica y familiar, con un sistema de salud que no está —y cada vez estará menos— capacitado para atender sus demandas, por no hablar del quiebre que vive nuestro sistema de pensiones.

No menos importantes son los fenómenos de distribución territorial de la población y las migraciones. Será necesario alentar una distribución más acorde con las posibilidades de desarrollo regional. La regulación de la distribución poblacional es otra razón de peso para el fortalecimiento de las zonas rurales. La atención al campo mexicano, en franca agonía, es indispensable también por motivos demográficos.

En materia de migración internacional, es claro que, en las condiciones actuales, ya no podemos cifrar nuestras esperanzas en la negociación de un acuerdo con Estados Unidos de América; Si bien esto es importante, nosotros mismos tenemos tareas pendientes, sin olvidar que nuestra frontera sur requiere urgentemente ser atendida con una política pública explícita.

IV. EL DEBILITAMIENTO DE LA POLÍTICA DE POBLACIÓN

Ante estos retos, ¿qué tenemos? Lo que hay es un debilitamiento de la política de población. Ante este panorama, el Conapo tendrá que contar con mayores fortalezas para cumplir cabalmente su misión; la superación de estos desafíos no será resultado de un proceso inercial, sino producto de las transformaciones institucionales que iniciemos ahora.

Sin embargo, lo que hoy tenemos es un Consejo Nacional de Población con grandes limitaciones, entre las que destaco las siguientes, más que con ánimo de crítica, con la idea de hacer evidente su necesario fortalecimiento:

Primero. No obstante ser el Conapo, en su propia definición legal, un organismo intersectorial, hoy su actuación está definida casi exclusivamente por el desempeño de su Secretaría General. Los mecanismos existentes no aseguran el compromiso de los sectores que lo integran. De tal suerte que, en la práctica, la acción gubernamental no se ve condicionada por criterios demográficos; lo cual, con claridad, cuestiona la existencia de una política de población en México, como en su espíritu general lo preveía la ley.

Segundo. La Secretaría General del Conapo vive un importante deterioro financiero para la operación de sus programas. El organismo ha perdido casi el 75%, tres de cada cuatro pesos, en su presupuesto de operación, en lo que va del sexenio. Este sólo dato da cuenta clara de cómo la política de población ha dejado de ser una prioridad nacional.

Tercero. La membresía actual del Conapo presenta ausencias significativas de instancias vinculadas a lo que debiera ser una política de población, como son aquellas que atienden a grupos indígenas, adultos mayores, jóvenes, mujeres, y otros grupos específicos de la población, principalmente aquéllos en condiciones de vulnerabilidad social.

Cuarto. Existen vacíos legales sobre las funciones y responsabilidades de las instituciones del gobierno federal en materia de política de población. Es necesario cubrir estos

vacíos para poder desarrollar mecanismos eficientes de coordinación intersectorial que garanticen la inclusión de la perspectiva demográfica en la planeación sectorial.

Quinto. Hay insuficiente capacidad financiera para realizar análisis y diagnósticos que permitan articular lo demográfico a toda la planeación gubernamental, así como para la realización de estudios estratégicos especializados.

Sexto. La evaluación de la política y los programas de población se ve obstaculizada por la falta de fuentes de información antes disponibles. Hasta que se demuestre lo contrario, es posible decir que no existen más las encuestas demográficas en el país.

Séptimo. El gobierno federal no invierte recursos financieros para instrumentar el Programa Nacional de Población en las entidades federativas.

Por último, se han reducido significativamente las acciones de comunicación y educación en población, aspectos esenciales en el cambio de valores y actitudes de relevancia demográfica.

V. ALGUNAS IDEAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA DE POBLACIÓN

Frente a estos escenarios, que dan cuenta de nuestra realidad y perspectivas demográficas, así como de la debilidad de nuestra política de población, el Consejo Consultivo Ciudadano ha tomado la tarea de elaborar una propuesta de fortalecimiento que simplemente resumo aquí en sus rasgos más esenciales:

En materia de los ordenamientos jurídicos, se percibe necesaria su revisión en los siguientes puntos:

Garantizar el papel del Conapo como órgano rector de la política de población.

Asegurar el compromiso de los sectores de gobierno con las perspectivas demográficas del país y con la política de población.

Ampliar la membresía del Conapo, incorporando otras instancias hoy ausentes, y que tienen vínculos directos con lo poblacional.

Establecer mecanismos de coordinación federal con los consejos estatales de población, de manera que la integración de la política también sea territorial.

Desarrollar marcos jurídicos estatales en materia de población, con el fin de dar existencia legal a los consejos estatales y garantizar la continuidad de sus programas.

Revisar el marco legal, ante los intensos problemas migratorios del país, y no me refiero sólo a la complejidad de la migración en la frontera norte, sino también a la gravedad de los fenómenos que en este sentido se dan en la frontera sur y a lo largo del territorio.

Si bien los puntos señalados tocarían los marcos jurídicos, es claro que su revisión no es suficiente para el real fortalecimiento de la política de población. Es por esto que la propuesta que hacemos intenta acercarse a la definición de los mecanismos de apuntalamiento de la política y sus programas; se propone el desarrollo del conocimiento en temas estratégicos, programas de acción, y por supuesto, el incremento financiero inmediato y permanente al Consejo Nacional de Población, y de las correspondientes instancias estatales.

Ante los riesgos evidentes, debemos pronunciarnos con toda claridad: la política de población en México debe seguir siendo una política de Estado. Su institución coordinadora, el Conapo, debe fortalecerse nuevamente para que continúe desarrollando su importante tarea.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Consejo Nacional de Población, *Programa Nacional de Población*, México, Conapo, 2002.

———, *México demográfico*, México, Conapo, 2003.

HERNÁNDEZ BRINGAS, Héctor Irma, “La política de población frente a nuevos escenarios”, *Revista Demos*, núm. 16, 2004.