

PALABRAS LIMINARES. LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

Para conmemorar el trigésimo aniversario de la Ley General de Población, la doctora Luz María Valdés propuso la realización de un seminario internacional en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, cuya coordinación también le correspondió. La importancia de la materia regulada por esa ley resultaba de gran interés, y el seminario muy concurrido, auspició la presentación de valiosas aportaciones que se recogen en este volumen. La doctora Valdés es una eminente demógrafa, con experiencia académica y administrativa; su presencia como investigadora en el Instituto ha permitido la realización de trabajos interdisciplinarios, como el que ahora se ofrece, que permite conocer las múltiples implicaciones de los problemas relacionados con la población.

La organización del seminario requirió de un laborioso esfuerzo por parte de su coordinadora; este empeño culmina con la publicación de este volumen. Entre los colaboradores figuran juristas, demógrafos y funcionarios que, desde la perspectiva de sus especialidades y responsabilidades, ofrecen un panorama que incluye la gestación de la ley, el análisis de sus efectos a lo largo de tres décadas y los problemas cuya solución continúa pendiente.

El artículo 1o. de la ley señala 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 en los beneficios del desarrollo económico y social”. Estos objetivos no podían ser más ambiciosos; la regulación de esos fenómenos implica prácticamente todas las funciones de gobierno, porque tienen que ver con la producción, distribución y consumo de bienes, e incide en las políticas de trabajo, educación, salud, vivienda, transporte.

Para corroborar que el legislador realmente quería decir lo que ese ambicioso primer precepto establece, en el artículo 3o. entró en mayores precisiones, al disponer:

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:

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

II. 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 mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.

III. Disminuir la mortalidad.

IV. 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 la afectan.

V. Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural.

VI. Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional.

VII. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio.

VIII. Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija.

IX. Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran.

X. Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados.

XI. 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.

XII. Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados.

XIII. Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre.

XIV. Las demás finalidades que esta ley u otras disposiciones legales determinen.

El artículo 4o. es aún más enfático:

Para los efectos del artículo anterior, corresponde a las dependencias del Poder Ejecutivo y a las demás entidades del Sector Público, según las atribuciones que les confieren las leyes, la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para la realización de cada uno de los fines de la política demográfica nacional; pero la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de programas de dichas dependencias en materia demográfica, competen exclusivamente a la Secretaría de Gobernación.

Acto seguido, el artículo 4o. creó el Consejo Nacional de Población, generando un desconcierto en cuanto al alcance de los artículos precedentes, porque la integración del consejo y sus funciones de organismo planificador dieron lugar a que se entendiera que sus facultades eran las mismas que estaban legalmente atribuidas a la Secretaría de Gobernación. En este punto, la ley, que tiene un inicio grandilocuente, va acortando sus alcances. La lógica de su construcción continúa en un tono marcadamente descendente, pues luego de tan brioso inicio acaba por regular sólo los aspectos concernientes a la migración (capítulo II), a la inmigración (capítulo III), a la emigración (capítulo IV), a la repatriación (capítulo V), y concluye con los Registros Nacionales de Población y de Ciudadanos, la Cédula de Identidad, y el capítulo de sanciones. Los demás objetivos quedan como simples enunciados declarativos, carentes de positividad. En otras palabras, la propia ley se encarga de aminorar los efectos de sus disposiciones iniciales.

El reglamento de la ley, de 1992, está en conflicto con la ley. El artículo 6o. dispone: “El Ejecutivo Federal, atendiendo a las necesidades del desarrollo nacional, formulará por conducto del Consejo, los programas necesarios para aplicar la política de planeación”. Como, de acuerdo con el artículo 82 constitucional, el Poder Ejecutivo es unipersonal y recae en el presidente de la república, el reglamento contraviene lo dispuesto por la ley en lo que concierne a las facultades de la Secretaría de Gobernación.

El panorama normativo es, por ende, confuso. Un problema como el de la población, que es el mayor que cualquier Estado puede afrontar, queda sujeto a criterios contradictorios y equívocos. La ley, ciertamente, representó un avance considerable con relación a la de 1947; las cuestiones de carácter migratorio recibieron un tratamiento técnicamente adecuado, y fueron de indiscutible trascendencia la creación del Consejo Nacional de Población y los programas de planificación familiar. En estos puntos es evidente la importancia que la ley ha tenido hasta nuestros días. Pero los planteamientos legales que se desprenden de sus primeros cuatro artículos han quedado como truncos, en espera de un nuevo impulso.

En la actualidad es posible contemplar la ley desde una doble perspectiva: como una norma germinal, cuyo desarrollo permitirá estructurar nuevas instituciones y nuevos mecanismos de gestión para los problemas demográficos, y como una base para identificar los temas y los problemas que han aparecido o se han acentuado a lo largo de tres décadas.

En cuanto a los nuevos planteamientos institucionales, lo que el artículo 3o. de la ley ya sugiere es lo que los asuntos concernidos con la población deben ser considerados como el eje de las políticas públicas. El desarrollo y el bienestar de la población tocan la mayor parte de las acciones de un Estado, y si las acciones gubernamentales han de ser consecuentes con la magnitud de esa responsabilidad, son directamente los titulares de las secretarías, y no sus representantes, los que deben definir las y llevarlas a cabo. El consejo muy bien puede ser un órgano técnico de apoyo, pero las tareas corresponden al gabinete. Las políticas vinculadas con la población comienzan por la definición de las prioridades presupuestarias y continúan con una amplia gama de acciones sectoriales que inciden en la mayor parte de

las acciones de gobierno (justicia, seguridad, salud, educación, vivienda, ambiente, empleo, transporte, alimentación, recreación, urbanización, por ejemplo). Incluso una buena parte de las acciones de cooperación internacional guardan relación con el desarrollo y el bienestar de la población.

En otros espacios he postulado que la gobernabilidad del país aconseja que México cuente con un gobierno de gabinete. Además de las razones de estabilidad y eficacia políticas, las cuestiones relacionadas con la población muestran hasta qué punto el funcionamiento gubernamental demanda la existencia de un órgano colegiado, el gabinete, donde se discutan, aprueben y supervisen las acciones requeridas para ofrecer a la población la atención diligente que sus necesidades demandan. Puede atribuirse a los autores de la ley el mérito de haber advertido la magnitud de las tareas por realizar, que quedaron plasmadas en el artículo 3o.; y debe también comprenderse que las condiciones de extrema concentración del poder presidencial no permitían ir más allá de lo que en el curso de las tres décadas previas se consiguió; pero ahora lo que resulta relevante es que se pueda dar un paso más, cuyos alcances han de ser por fuerza superiores a los que parecían viables en 1974.

Por lo que hace a los nuevos temas y problemas, no contemplados en la ley, es indispensable replantear todo lo que concierne al capítulo de emigración. Aun cuando el tema de los trabajadores migratorios viene de mucho tiempo atrás, en 1974 apenas si fue abordado. El capítulo correspondiente, incluso en su tiempo, dejaba qué desear; hoy, nada tiene en común con la realidad. El artículo 77 considera como emigrantes a los mexicanos que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero. Por supuesto, también se establecen los trámites administrativos que deben realizar a su salida. Aquí encontramos un primer escollo, porque el objetivo de su salida no consiste en residir sino en trabajar. El artículo 79 linda en la ficción:

Cuando se trate de trabajadores mexicanos, será necesario que comprueben ir contratados por temporalidades obligatorias para el patrón o contratista y con salarios suficientes para satisfacer sus necesidades.

El personal de migración exigirá las condiciones de trabajo por escrito, aprobadas por la Junta de Conciliación y Arbitraje dentro de

cuya jurisdicción se celebraron y visadas por el cónsul del país donde deban prestarse los servicios.

Por su parte, el artículo 76 dispone que corresponde a la Secretaría de Gobernación “investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales y dictar medidas para regularla”. Además, esta misma secretaría debe “dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos”.

Como puede verse, las disposiciones vigentes en materia migratoria están ostensiblemente alejadas de la realidad que pretenden regular. Es necesario emprender una revisión de la Ley General de Población, considerando, entre otros aspectos, los siguientes:

a) Delitos relacionados con el tráfico de personas. Este es un asunto de importancia creciente, con relación al cual prevalece un enfoque similar al adoptado para otros casos: se pretende aumentar los rangos de punibilidad sin atender la impunidad. Las reformas que en este sentido se introdujeron al artículo 138 para aumentar las penas aplicables a quienes trafiquen con personas, y el agravamiento en el caso de que las víctimas sean menores o se ponga en riesgo su salud, son comprensibles, pero los aumentos nominales de los castigos carecen de efectos disuasorios; sólo la reducción efectiva de la impunidad contribuye a disminuir las tasas delictivas. Lo que cuenta no es la magnitud del castigo sino el número de los castigados. En este punto, la ley debe ser ampliada para que el órgano rector de la política migratoria, idealmente el gabinete en su conjunto, disponga también lo relativo a las acciones de seguridad y establezca sistemas de evaluación de los resultados alcanzados.

b) Repatriación. Las normas de repatriación elaboradas hace más de treinta años, aplicables sólo a quienes hayan “residido” por lo menos dos años en el extranjero, no corresponden a la magnitud del problema que hoy se presenta. El flujo de trabajadores hacia Estados Unidos de América y las condiciones altamente desfavorables que se les presentan en aquel país, obliga a revisar por entero los cuatro cincos artículos que comprenden el capítulo sobre repatriación.

c) Asistencia jurídica. Las acciones de protección consular suelen ser eficaces, pero el sistema jurídico estadounidense permite pensar en otro tipo de ayuda para los centenares de millares de mexicanos

que se encuentran en aquél país en situación de desventaja. Para este objeto deben preverse instrumentos para asegurar el acceso a la justicia que permitan utilizar también los múltiples mecanismos que ya están vigentes allá, y magnificar el apoyo que diferentes organismos no gubernamentales prestan a los mexicanos. En materia laboral, mercantil, civil y de seguros, por ejemplo, hay graves carencias que pueden subsanarse mediante una razonable inversión que ofrezca a los mexicanos la posibilidad de contar con servicios de asistencia jurídica.

La sociedad estadounidense es altamente litigiosa, de manera que ha construido una serie de instrumentos que facilitan el acceso a los tribunales y la defensa contenciosa de los intereses de personas y de grupos. Las acciones colectivas (*class action*), ofrecen la posibilidad de representar a núcleos completos de personas, afectadas por causas análogas, reduciendo significativamente los costes del litigio.

d) El mexicano ha sido sorprendentemente parsimonioso con quienes han tenido que emigrar por razones de orden económico. México es el principal expulsor de emigrantes del mundo y, paradójicamente, ha cifrado la definición de su política migratoria en acuerdos de carácter bilateral. Es evidente que numerosos aspectos de la vida de la población mexicana en Estados Unidos podrán acordarse a través de entendimientos internacionales, pero otros muchos son susceptibles de atención por parte exclusivamente de México.

En ese sentido, puede tenerse presente el ejemplo de Turquía, que también es un país generador de un considerable volumen de emigrantes, aunque muy inferior en número al de nuestro país. El artículo 62 de la Constitución turca dispone que el Estado adoptará las medidas necesarias para preservar la unidad familiar, proveer educación de los menores, atender las necesidades culturales y ofrecer seguridad social a los nacionales turcos que trabajen en el extranjero, y que adicionalmente tomará las disposiciones adecuadas para salvaguardar sus vínculos con su país de origen y para repatriarlos. Nada, en esa dirección, se lleva a cabo en México.

e) Estudios de impacto normativo. Este tipo de estudios no se lleva a cabo en México. No se trata de una cuestión que necesariamente se incluya en la Ley de Población, aunque técnicamente tampoco resultaría inadecuada. Los estudios de impacto normativo deben reali-

zarse con regularidad para valorar los efectos que están produciendo y advertir cuándo la normativa y la normalidad se apartan de la misma dirección.

La elaboración de normas o su reforma sobre bases estrictamente instintivas es algo que se explicaba cuando no existían los instrumentos adecuados para calibrar sus efectos. Por lo general, las exposiciones de motivos de las iniciativas y los dictámenes de los proyectos que se presentan a los plenos camarales para su aprobación, suelen incluir cualquiera de dos modalidades de argumentación: técnica o ideológica; a veces una mezcla de ambas.

Son muy escasos los ejemplos de análisis basados en información rigurosa, en datos (duros y blandos), y en reportes concienzudos que vayan más allá de lo que podría ser un discurso político o de una conferencia académica. Pero hay algo más: la aprobación de una norma no es antecedida ni sucedida por la valoración objetiva de la situación que se va a regular o que ya está siendo regulada, de manera que no existen elementos de contraste para apreciar de manera sistemática cuáles son los efectos que una norma está generando.

Los estudios de impacto normativo deben examinar los efectos de las reglas en vigor en cuanto a equidad de género, acceso a la justicia, desarrollo social, urbano y cultural, integración o marginación de grupos, distribución del ingreso, participación política, percepción social, entre otros factores. Según el tipo de norma, por supuesto, se deberá ajustar el baremo aplicable.

Las disposiciones pertinentes pueden figurar en las propias leyes o en una disposición general aplicable a todas las normas; cualquier solución en este sentido es aceptable, excepto la de que el proceso legislferante se continúe produciendo sobre bases tan aleatorias e inciertas como las que tradicionalmente se han aplicado.

Los estudios de impacto normativo, además de ofrecer un panorama tan certero como se pueda acerca de los méritos o deficiencias de la norma, permitirán que una parte de la actividad legislferante quede substraída a las contingencias, regateos y negociaciones políticas. En los sistemas altamente competitivos y en los escenarios de fragmentación del voto y del sistema representativo, es importante contar con instrumentos de medición que faciliten la toma de decisiones más

allá de las coincidencias políticas o de la capacidad de concertación de los dirigentes.

Como se puede advertir, la conmemoración de los treinta años de la Ley General de Población abre un amplio espacio para la reflexión y para la generación de nuevas ideas e instituciones, que contribuyan al desarrollo y al bienestar de la población.

Diego VALADÉS*

* Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.