

## LA NECESIDAD DE UNA NUEVA LEY DE POBLACIÓN. ENFOQUE Y PROPUESTA DE ESTRUCTURA DE UNA FUTURA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

Daniel MÁRQUEZ\*

SUMARIO: I. *Demografía y derecho: la justificación normativa de los temas de población.* II. *Los paradigmas de la planificación familiar, migración y desarrollo en la Ley General de Población vigente.* III. *El paradigma de los derechos humanos y la estructura de una futura normativa en materia de población.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

### I. DEMOGRAFÍA Y DERECHO: LA JUSTIFICACIÓN NORMATIVA DE LOS TEMAS DE POBLACIÓN

La demografía es la ciencia que tiene por objeto el estudio de la población humana, en su dimensión, estructura, evolución y caracteres generales, principalmente desde un punto de vista cuantitativo. Las dimensiones se refieren al conjunto de variables del estado y dinámica de la población, o sea, el volumen o tamaño de la población en un determinado momento (por ejemplo, en el momento del censo) y su composición de acuerdo con diferentes variables como sexo y edad (o estructura etaria), actividad económica, nupcialidad, área de residencia (urbana, rural), entre otras. Las variables de la dinámica o de cambio poblacional corresponden a la natalidad y fecundidad, la mortalidad y las migraciones.<sup>1</sup>

Para analizar el estado y la dinámica de una población, la demografía requiere de la observación, el registro y la recolección de los sucesos que le ocurren a la población en un periodo de tiempo y espacio geográfico definido. El registro de estos eventos puede realizarse una sola vez o en forma

\* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Damianovic Camacho, Ninoska, *Población y Sociedad aspectos demográficos, Periodo de la Información 1950-2004, Publicación Especial*, Chile, Instituto Nacional de Estadística Chile, 7 de mayo de 2008, pp. 11 y 12.

secuencial, a medida que los eventos se producen. Las principales fuentes de información demográfica son: a) censos, b) estadísticas vitales, y c) encuestas demográficas.<sup>2</sup>

Pero ¿cuál es la necesidad de una ciencia como la demografía y sus vínculos con el derecho? La demografía es una ciencia que auxilia a la sociología, lo que nos llevaría a considerar que tiene ligas con el derecho; sin embargo, los nexos entre sociología y derecho se advierten en la medida en que la primera —la sociología— estudia el contenido socioeconómico que las normas del derecho imponen a los hombres para su actuación social.<sup>3</sup>

Para destacar de manera más amplia las relaciones entre demografía y derechos, podemos acudir al Programa Nacional de Población 2008-2012, que emana del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que a su vez se ancla en el artículo 26, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación;<sup>4</sup> dicho programa identifica en materia poblacional los seis desafíos siguientes:

1. Reducir la incidencia de los factores demográficos que refuerzan la pobreza y acentúan la desigualdad en los ámbitos económico y social.
2. Reducir los riesgos y potenciar los beneficios del cambio en la estructura por edad y el envejecimiento de la población.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> Gomezjara, Francisco A., *Sociología*, 24a. ed., México, Porrúa, 1993, pp. 9 y 215.

<sup>4</sup> Véase los artículos 1o. y 3o. de la Ley de Planeación, que prescriben: “Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal; II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; III. Las bases para que el Ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable; IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas. Y que: para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al [*sic*] ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”, respectivamente.

3. Propiciar la constitución de relaciones familiares y domésticas que fomenten la equidad y potencien el desarrollo de sus miembros.

4. Avanzar hacia una distribución territorial de la población acorde con las oportunidades y desafíos del desarrollo económico y social y de la sustentabilidad ambiental.

5. Enfrentar los retos que derivan del fenómeno de la migración internacional en México, en su calidad de país de origen, tránsito y destino.

6. Construir consensos y movilizar recursos y voluntades para enfrentar los desafíos del cambio demográfico.<sup>5</sup>

Dejando de lado el debate sobre si se debe considerar al numeral 3 como materia de lo demográfico, podemos estimar que los numerales 1, 2, 4, 5 y 6, muestran el ámbito cuantitativo y cualitativo de la política poblacional, lo que pone en evidencia la relación cercana entre información demográfica y diseño de políticas, cuya trascendencia para nuestro país se vincula con la planeación para el desarrollo democrático, que como ya destacamos se encuentra anclado en normas constitucionales y legales.

Además, existe una norma especializada: la Ley General de Población cuyo objetivo es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional.

Así, como lo destaca el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile:

La demografía es una disciplina que articula fenómenos sociales con los movimientos que presentan las poblaciones humanas. La importancia de esta disciplina radica en que los datos que aporta son fundamentales para diseñar y planificar políticas para el desarrollo de los pueblos, dado que ofrecen una caracterización exhaustiva del estado de una población, así como también de su desarrollo y cambio a lo largo de su historia.<sup>6</sup>

En este contexto adquiere relevancia el contenido económico de la Constitución, en particular el artículo 26, apartado A, que destaca la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, lo anterior implica la necesidad de contar con un sistema de información poblacional que permita identificar las variables que constituirán los insumos para la planeación democrática.

<sup>5</sup> Secretaría de Gobernación; “Programa Nacional de Población 2008-2012, por un cambio demográfico a favor del desarrollo”, México, Segob, 2008, pp. 11 y 12.

<sup>6</sup> Damianovic Camacho, Ninoska, *Población y sociedad...*, cit., p. 7.

Desde esta perspectiva, la demografía proporciona los insumos cuantitativos en materia de población humana —su dimensión, estructura, evolución y caracteres generales, además de los análisis cualitativos relacionados con esos temas— al derecho para la generación del orden normativo que impactará en el desarrollo democrático de la nación. Por lo anterior no sería infundado asentar que el espacio cualitativo de lo demográfico es: la política poblacional, como esquema para la toma de decisiones en materia de desarrollo democrático.

Aquí no debemos olvidar que constitucionalmente lo democrático se entiende no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo,<sup>7</sup> lo que nuestra el arraigo de la tesis “desarrollista” en nuestro sistema jurídico.

En lo que se refieren a las interacciones entre demografía y otras ciencias sociales, según Carmen Miró

Urge que los demógrafos, en colaboración con profesionales de otras disciplinas, en busca de soluciones efectivas, aborden el estudio de los problemas que se derivan de la alta concentración urbana y de la excesiva emigración rural que están no sólo creando problemas ambientales, sino también problemas asociados a la supervivencia de las poblaciones residentes en estas áreas.<sup>8</sup>

En este contexto, en atención a que el derecho plasma el proyecto de nación en una norma fundamental, y en sus normas se encuentran los medios de decisiones públicas que permiten actuar de manera inmediata para enfrentar los problemas relacionados con la población, urbanización y el medio ambiente,<sup>9</sup> es evidente que las interacciones entre ambas disciplinas

<sup>7</sup> Véase el artículo 3o., fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>8</sup> Miró, Carmen, “Los aportes de la demografía ante los retos de la gobernabilidad y la convivencia democrática”, documento elaborado por la Secretaría General de Flacso como parte del programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), San José, Costa Rica, FLACSO, 2010, p. 9.

<sup>9</sup> Como ejemplo de lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, contiene las determinaciones básicas para la operación de una política poblacional adecuada: La expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización (pfo. 2o.); El derecho de la nación para imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (pfo. 3o.); regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación (pfo. 3o.); dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas

son necesarias no sólo para plasmar determinadas reglas, sino porque su solución requiere como mínimo hacer visibles las cuestiones abordadas.

## II. LOS PARADIGMAS DE LA PLANIFICACIÓN FAMILIAR, MIGRACIÓN Y DESARROLLO EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN VIGENTE

La Ley General de Población vigente abrogó a la Ley General de Población de 23 de diciembre de 1947, se publicó en *Diario Oficial de la Federación* del 7 de enero de 1974, consta de 157 artículos y 10 capítulos.

Destaca su carácter de orden público y de observancia general en la República en el artículo 1o.; además, en lo que se refiere a su objeto se advierte que es: *regular los fenómenos que afectan a la población en su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional*. Su finalidad es lograr una participación justa y equitativa de los beneficios del desarrollo económico y social.

Para iniciar el debate sobre la necesidad de una nueva normativa en materia de población debemos cuestionarnos: ¿ya se agotaron los temas relacionados con la regulación de los fenómenos que afectan a la población? ¿El volumen, estructura, dinámica y distribución de la población ya no son problema? Si la respuesta es negativa es evidente que requerimos a la demografía como rama del conocimiento que aporte los insumos para legislar en materia de población y desarrollo. En cambio si la respuesta es positiva, entonces se requiere enterrar a la demografía transformándola en un capítulo especial de la estadística.

Además, en la Ley General de Población vigente se obliga al Ejecutivo federal a dictar, promover y coordinar las medidas para resolver los problemas demográficos nacionales (artículo 2o.). Lo que significa que en nuestro régimen jurídico se da una respuesta temprana sobre el valor de la demografía en el proyecto nacional, esto es, no sólo se advierte el problema de contar desde el ámbito “cuantitativo” con información relacionada con la población sino que, además, destaca que de ese análisis se generan “problemas” que es necesario abordar.

Otro aspecto relevante es el nivel “político” que se otorga a la demografía, puesto que su operación se otorga a la Secretaría de Gobernación,<sup>10</sup>

provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico (pfo. 3o.).

<sup>10</sup> El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala: “A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: IV. Formular

dependencia encargada de la “política interna” de la nación,<sup>11</sup> estableciendo las medidas que puede dictar, ejecutar o promover esa dependencia (artículo 3o.). Además, para destacar la trascendencia de esta materia se genera un esquema de coordinación entre diversas dependencias del Poder Ejecutivo y demás entidades del sector público con la Secretaría de Gobernación (artículo 4o.).

En la Ley se crea un órgano al que se encomienda la planeación demográfica del país: el Consejo Nacional de Población, con el objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos (artículo 5o.).

A ese Consejo Nacional se integraron la Secretaría de Gobernación, a través de su titular al que se designa presidente del organismo, además de los representantes de las secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y de los Institutos Mexicano del Seguro Social, de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Nacional de las Mujeres y Nacional de Estadística y Geografía; así como de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, que serán sus respectivos titulares o los subsecretarios, secretarios generales o subdirector general, según sea el caso, que ellos designen (artículo 6o.).

Lo anterior muestra la transversalidad<sup>12</sup> de lo “demográfico” en la política mexicana, su impacto en todo el país. Pero sobre todo plantea las

y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo”.

<sup>11</sup> Fracción XII. Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia.

<sup>12</sup> Según el *Diccionario de la Lengua Española*, el adjetivo transversal designa: lo que se halla o se extiende atravesado de un lado a otro, alude también a lo que se aparta o desvía de la dirección principal o recta; o lo que se cruza en dirección perpendicular con aquello de que se trata.

En educación se destaca: Cuando hablamos de temas transversales no nos referimos a nuevas asignaturas que haya que añadir a las ya existentes, como pueden ser las matemáticas, las ciencias sociales o el español, sino aquellas enseñanzas que impregnan todo el currículo y están presentes en todas las áreas y niveles educativos. Interpenetran todos los programas, deben ser programadas y evaluadas en conocimientos, procedimientos y actitudes. Además, se sostiene: a menudo, la transversalidad se ha utilizado para calificar cuestiones que, por su naturaleza, no son susceptibles de ser tratadas en el ámbito de una única disciplina. Así, por

interrogantes vinculadas con el papel que juega la población en el diseño de los planes y programas de gobierno.

Un aspecto importante de la demografía como la migración, se regulaba antes de la emisión de la Ley de Migración, en los capítulos II “Migración” y III “Inmigración”, ahí se establecía que los extranjeros podían internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades: a) No Inmigrante, y b) Inmigrante.

ejemplo, se califica como transversales cuestiones referidas a la salud, la prevención de enfermedades o el cuidado del ambiente, por simple hecho de que para su adecuado tratamiento es necesaria la concurrencia de contenidos de disciplinas diversas como las ciencias naturales, las ciencias sociales, la ética, etcétera. Pocas veces se da cuenta acerca de cuál es la diferencia que introduce el término transversalidad frente a otras formas de integración de disciplinas; de este modo, termina compartiendo la misma nublada de significación de otros términos que, con similares intenciones, se promueven en la actualidad para el trabajo escolar: “el currículo globalizado”, “interdisciplinario”, “multidisciplinario”, etcétera. Velásquez de Castro, Federico, *Temas transversales educación ambiental. Orientaciones, actividades, experiencias y materiales*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencias-Narcea, 1995.

Para la Secretaría Técnica del Proyecto Equal “En Clave de Culturas”, la transversalidad consiste en un *Enfoque integrado de género* (o *Mainstreaming* o transversalidad de género o perspectiva de género). La definición más completa y detallada la proporciona el Grupo de Expertos (/as) del Consejo de Europa: “El *mainstreaming* de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de dichas políticas”. Es una forma de observar la realidad con base en las variables sexo y género y sus manifestaciones en contextos determinados; se basa en el reconocimiento explícito del género como construcción social y cultural de procedencia histórica, que puede y debe ser transformada. Como metodología, el enfoque de género contribuye a la humanización de la sociedad y del desarrollo, puesto que en cualquier análisis se incluye por igual a hombres y a mujeres de forma manifiesta, y se desagregan los datos, de manera que se logra una visión más real y útil de cara a las actuaciones públicas y civiles y a su eficacia. Sus objetivos principales son la integración del principio de igualdad de oportunidades en todas las políticas y prácticas cotidianas públicas, evitar los desequilibrios y desigualdades existentes en la sociedad, acabar con las discriminaciones no sólo por sexo, sino además por etnia, por discapacidad... etcétera. En España, el término *mainstreaming* ha venido traducéndose como enfoque integrado o transversalidad de género (visible en: Secretaría Técnica del Proyecto Equal “En Clave de Culturas”: Glosario de términos relacionados con transversalidad de género, proyecto “Equal” en clave de culturas, 2007, en [http://www.uv.mx/invest/peeguv/doctos/Glosario\\_terminos.pdf](http://www.uv.mx/invest/peeguv/doctos/Glosario_terminos.pdf) (consultada el 5 de diciembre de 2011).

<i>Artículo 42</i>	<i>Artículo 48</i>
No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:	Las características de inmigrante son:
I. Turista. Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.	I. Rentista. Para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. El monto mínimo requerido será el que se fije en el Reglamento de esta Ley. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país;
II. Transmigrante. En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.	II. Inversionista. Para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fije el reglamento de esta Ley. Para conservar esta característica el inversionista deberá acreditar que mantiene el monto mínimo de inversión a que se refiere el párrafo anterior.



<p>III. Visitante. Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año.</p> <p>Cuando el extranjero visitante: durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior; su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas; se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares; realice trabajos remunerativos en el sector agrícola, en la rama de la construcción y en la prestación de servicios; se interne para ocupar cargos de confianza, o asistir a asambleas y sesiones de consejos de administración de empresas; podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.</p>	<p>III. Profesional. Para ejercer una profesión. En el caso de que se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del artículo 5o. constitucional en materia de profesiones.</p>
<p>IV. Ministro de culto o asociado religioso. Para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea, con antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. El permiso se otorgará hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.</p>	<p>IV. Cargos de confianza. Para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación al país.</p>

<p>V. Asilado político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.</p>	<p>V. Científico. Para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar.</p>
---	---

VI. Refugiado. Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.

VI. Técnico. Para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes en el país.

<p>VII. Estudiante. Para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total; si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe, no se aplicará la limitación de ausencias señalada</p>	<p>VII. Familiares. Para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo. Los inmigrantes familiares podrán ser autorizados por la Secretaría de Gobernación para realizar las actividades que establezca el Reglamento. Los hijos y hermanos extranjeros de los inmigrantes, inmigrados o mexicanos, sólo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable.</p>
<p>VIII. Visitante distinguido. En casos especiales, de manera excepcional, podrá otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar estos permisos cuando lo estime pertinente.</p>	<p>VIII. Artistas y deportistas. Para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resulten benéficas para el país.</p>
<p>IX. Visitantes locales. Las autoridades de Migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.</p>	<p>IX. Asimilados. Para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores, en los términos que establezca el Reglamento.</p>
<p>X. Visitante provisional. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por 30 días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen el requisito en el plazo concedido.</p>	

<p>XI. Corresponsal. Para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación. El permiso se otorgará hasta por un año, y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.</p>	
<p>Todo extranjero que se interne al país como No Inmigrante, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá concedérseles, cuando no sean titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al No Inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico</p>	

En los capítulos IV y V, se abordaban los temas de la “Emigración” y la “Repatriación”, aspectos que paradójicamente se excluyen de la actual Ley de Migración.

Un tema polémico fue el Registro Nacional de Población, regulado en los artículos 86 y 87, cuya finalidad es registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad; en materia de actos inscribibles, se destacan: a) a los mexicanos, mediante el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro de Menores de Edad; y b) a los extranjeros, a través del Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana.

Como se advierte, existía un espacio significativo asignado de la migración en la Ley General de Población, por lo que se puede afirmar la presencia de un primer paradigma en la emisión de esa norma: el migratorio, con su impacto en temas como la inmigración, emigración y repatriación.

Sin embargo, a partir de 25 de mayo de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Migración, que en términos de su artículo 1o. regula lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, así como el tránsito y la estancia de los extranjeros en el país. Esta Ley en su artículo 18 le permite a la Secretaría de Gobernación emitir actos jurídicos de orden poblacional, como a) fijar las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia; b) establecer o suprimir requisitos

para el ingreso de extranjeros; suspender o prohibir el ingreso de extranjeros; y c) fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas.

Entre las autoridades migratorias auxiliares, la Ley de Migración destaca: la Secretaría de Turismo (artículo 26), la Secretaría de Salud (artículo 27), la Procuraduría General de la República (artículo 28), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los sistemas estatales DIF y el Distrito Federal (artículo 29), y el Instituto Nacional de las Mujeres (artículo 30).

De un análisis elemental de la Ley de Migración se advierte una carencia relacionada con la información migratoria y sus vínculos con el sistema nacional de información.

Si a la emisión de esta norma le aunamos la publicación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de abril de 2008, que establece la obligación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de: a) producir Información; b) difundir oportunamente la información; c) promover el conocimiento y uso de la información, y d) conservar la información, y la presencia de los subsistemas nacionales de información: a) demográfica y social; b) económica, y c) geográfica y del medio ambiente; debemos entender que la información migratoria se procesará en ese sistema a través del subsistema demográfico, porque el objetivo de cada subsistema es producir, integrar y difundir información demográfica y social; económica y financiera, y geográfica y del medio ambiente, según corresponda.<sup>13</sup>

Un aspecto interesante de esta Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, es su artículo 6o., que destaca: “La información de interés nacional será oficial y de uso obligatorio para la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios”.

Lo anterior muestra la concentración de las fuentes de generación de información en un solo emisor: Instituto Nacional de Estadística y Geografía; además, que la información demográfica relacionada con aspectos migratorios quedó en manos de ese Instituto, de lo anterior se advierte que la información relacionada con los aspectos poblacionales ahora emana de ese emisor de información.

Otro tema que provoca polémica en la Ley General de Población es el contenido del capítulo VII “Registro nacional de ciudadanos y cédula de identidad ciudadana”, que en el artículo 107 de la Ley destaca que la Cédula-

<sup>13</sup> Véase los artículos 1o., 4o. y 17 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

la de Identidad Ciudadana contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación:

- I. Apellido paterno, apellido materno y nombre (s);
- II. Clave Única de Registro de Población;
- III. Fotografía del titular;
- IV. Lugar de nacimiento;
- V. Fecha de nacimiento; y
- VI. Firma y huella dactilar; la polémica se relaciona con el posible uso político de los datos contenidos en este registro.

Los capítulos VIII, IX y X se relacionaban con las “sanciones”, el “procedimiento migratorio” y el “procedimiento de verificación y vigilancia”.

Al referirse a las llamadas “soluciones demográficas” *neomalthusianas*, Francisco A. Gomezjara sostiene que son:

1. Solución mediante la recuperación de la mortalidad;
2. Solución mediante la emigración;
3. Solución económica (mediante el progreso de la producción), y
4. Solución mediante la reducción de la natalidad (solución demográfica), que consiste en prevenir el número de nacimientos, a través de la continencia total, la continuación periódica uso los ciclos de fertilidad de la mujer, los métodos anticonceptivos (naturales y activos), los métodos abortivos y la esterilización.<sup>14</sup>

Como se destaca en el Programa Nacional de Población 2008-2012: la política de población, desde su origen, fue concebida como parte inherente e inseparable de la política de desarrollo y como un eslabón esencial de la política social. Los esfuerzos de la política de población se dirigieron, desde el primer momento, a impulsar la desaceleración del ritmo de crecimiento demográfico; a promover una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo de las diferentes regiones del país; a propiciar la extensión y arraigo de una sólida cultura demográfica mediante procesos educativos, de información y comunicación en población; y a favorecer una mayor y amplia participación de la mujer en los procesos de desarrollo económico, social, político y cultural del país, en condiciones de igualdad con el varón.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Gomezjara, Francisco A., *Sociología*, 24a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 219.

<sup>15</sup> Secretaría de Gobernación; “Programa ...”, *cit.*, p. 15.

Como se advierte, otro de los paradigmas en los que se ancla la actual Ley General de Población es la disminución poblacional, así, Carmen Miró sostiene:

Los estudios, que se realizan en los años 60 y 70 gracias a la colaboración de Celade y en ocasiones con la disponibilidad de profesionales que ya se habían capacitado en análisis demográfico, confirman que, con la excepción de Argentina, Uruguay, Chile y Cuba, en los demás países de la región, y de manera más significativa en los centroamericanos y algunos del norte de Suramérica, sus poblaciones crecían aceleradamente, producto de una mortalidad en descenso y una fecundidad estabilizada a niveles relativamente altos.

Surge entonces en algunos círculos, particularmente en los Estados Unidos, el planteamiento de que los bajos niveles de crecimiento económico que en general se daban en los países nuestros se debían precisamente a las elevadas tasas de crecimiento demográfico, que los obligaba a destinar recursos crecientes a atender las necesidades de sus habitantes, mermando la capacidad de inversión económica para el desarrollo. Esto llevó a proponer que nuestros países adoptaran medidas tendentes a frenar y disminuir el crecimiento demográfico, lo que en efecto se hizo.<sup>16</sup>

En México, una de las herramientas que se utiliza para impulsar esta política poblacional es la planificación familiar con campañas publicitarias sustentadas en *slogans* como: “La familia pequeña vive mejor”.

La propia Carmen Miró destaca

El acelerado crecimiento demográfico y la alta carga de dependencia referida caracterizaron a la mayor parte de los países de la región, principalmente en Mesoamérica y el Caribe, en el tercer cuarto del siglo pasado, dando lugar a “preocupaciones” vinculadas a los limitados niveles de inversión pública (que abrieron cauces a procesos de endeudamiento externo inducidos por el exceso de petrodólares), “justificando” la adopción de medidas y políticas dirigidas a la extensión del uso de anticoncepción, favorecidas éstas por la observación del hecho de que los ideales de reproducción eran menores que los reales en casi todos los estratos de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.<sup>17</sup>

Además, del contenido del Programa Nacional de Población se advierte que otro de los paradigmas que contiene la política mexicana es el relacionado con el desarrollo.

<sup>16</sup> Miró, Carmen, “Los aportes...”, *cit.*, p. 6.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 15.



Nuestra actual Ley General de Población se ancla en tres paradigmas: planificación familiar, migratorio y de desarrollo. Sin embargo, es conveniente impulsar un cambio de paradigma tomando en consideración la incorporación reciente de los temas relacionados con la tutela de los derechos humanos en nuestro constitucionalismo.<sup>18</sup>

### III. EL PARADIGMA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA ESTRUCTURA DE UNA FUTURA NORMATIVA EN MATERIA DE POBLACIÓN

Los problemas actuales parecen volcarse hacia la pluralidad, espacio en donde cobra relevancia la multiculturalidad, la presencia de intereses diversos parece la medida que servirá de base para la elaboración futura de planes y programas públicos.

Así, entre los objetivos del Programa Nacional de Población 2008-2012, se encuentran:

Continuar avanzando en la transición demográfica, particularmente entre los grupos con mayores rezagos sociales.

Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.

Preparar las instituciones y adecuar las políticas de desarrollo para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que se derivan del cambio en la estructura por edad.

Ampliar las oportunidades de desarrollo de los hogares, las familias y sus integrantes considerando su estructura y organización.

Promover una distribución geográfica de la población acorde con las potencialidades de desarrollo sustentable del territorio.

Minimizar los costos y potenciar las oportunidades que brinda la migración internacional con origen, tránsito y destino en México.

Movilizar las capacidades nacionales y de la cooperación internacional a favor de la política y los programas de población.<sup>19</sup>

En este sentido, según el Programa Nacional de Población 2008-2012, El cambio sociodemográfico en México tiene tres grandes expresiones: la transición demográfica, el proceso de urbanización y la masificación de la migración internacional. Tres fenómenos estrechamente interrelacionados que

<sup>18</sup> Véase la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 que incorpora el tema de los derechos humanos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>19</sup> Secretaría de Gobernación; “Programa ...”, *cit.*, p. 18.

ejercen una notable influencia en el desarrollo y la calidad de vida de la población.<sup>20</sup>

Así, Carmen Miró realiza un balance demográfico en donde se destacan los problemas que enfrentaran en el futuro nuestras sociedades:

Como resultado del avance de la transición demográfica, la estructura de edades se ha ido transformando. Ha disminuido el peso relativo de la población infantil, aumentado el tamaño de la población en edad de trabajo (que con la disponibilidad, o no, de recursos de fuentes de empleo, podría significar dinamismo en el crecimiento de ingresos, o mayor desempleo y frustración), y se ha perfilado un proceso de envejecimiento demográfico irreversible en el corto y mediano plazo. Con este proceso ha coincidido una aceleración de la urbanización, una tendencia creciente de familias nucleares, que presiona el mercado de viviendas apropiadas, y una preocupación por la solvencia financiera de regímenes de seguridad social en diferentes situaciones de maduración. Por otra parte, se ha ido desplazando el énfasis de la atención preventiva de salud a la curación y rehabilitación, de costos relativamente más elevados.

Al iniciar el siglo XXI, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se encaminan hacia tasas de reproducción de remplazo (algunos pocos ya la alcanzaron) y la longevidad se ha extendido hasta límites, no necesariamente acordes con su progreso económico y social (no es raro que estratos significativos de la sociedad latinoamericana y caribeña vivan más tiempo, pero peor). Es previsible que casi todos los países alcancen valores de remplazo generacional en el curso de la primera mitad de este siglo, con lo cual se hará sentir plenamente el envejecimiento demográfico con sus consecuencias. Incluso, algunos de los países, ya previamente en la etapa avanzada de la transición demográfica es posible que experimenten disminuciones totales de sus habitantes. Estas previsiones irán acompañadas de transformaciones más profundas en la estructura de edades, alrededor de las cuales girarán políticas públicas, especialmente sociales, así como la conformación de redes comunitarias para compensar la falta de apoyo familiar cercano de los ancianos necesitados, debido a las consecuencias de la migración, de los cambios en la constitución de grupos familiares, así como de los ingresos. El número de hogares unipersonales irá aumentando, lo mismo que el individualismo, con lo cual la solidaridad social se resentirá y se favorecerá la aparición y desarrollo de planes privados de retiro (de los cuales difícilmente podrán beneficiarse grupos sin capacidad de ahorro, menos educados, empleo precario, bajos ingresos, pobremente informados y con comportamientos irracionales).

La era de los pediatras dará paso a la de los geriatras y gerontólogos sociales. Los costos de la atención de salud del adulto mayor, particularmente de los de más avanzada edad, planteará retos, pero también ofrecerá oportunidades nuevas de

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 23.

ocupación que trascenderán las puramente asistenciales, abarcando también las de educación, esparcimiento y construcción.

La mortalidad general aumentará, las fronteras políticas serán menos flexibles y es probable una redistribución territorial, como consecuencia del crecimiento y desarrollo de ciudades pequeñas que podrían florecer al influjo de los ingresos de adultos mayores retirados, allí establecidos.

Bien harían los latinoamericanos y caribeños en tratar de aprender de los errores y logros de países que han conocido la experiencia de tasas de remplazo generacional y de incipiente disminución de sus poblaciones.<sup>21</sup>

No exageramos si decimos que los derechos humanos, al buscar la conciliación de los intereses diversos, pueden transformarse en el nuevo enfoque de la planeación. Los temas de la transición demográfica, la urbanización y la migración no se entienden sin el ser humano, por lo anterior dejar de analizarlos como problemas de administración y poner el acento en el ser humano sería un cambio importante en la materia.

Aquí la demografía se vuelca al ser humano. Los procesos cuantitativos de los que se sirve la demografía se vierten como insumo para los procesos cualitativos requeridos en la planeación centrada en las necesidades de los individuos: al envejecer, al requerir de vivienda o de espacios urbanos sustentables y al viajar o cambiar de domicilio.

Así, el enfoque en el ser humano puede ser el nuevo paradigma que oriente la nueva etapa de lo demográfico en nuestro país. Con la reciente reforma constitucional de 10 de junio de 2011, más allá de coyunturas, podemos advertir la posibilidad de una administración pública volcada hacia el individuo en la tutela de sus derechos.

Temas como la vigencia del apartado dogmático de la Constitución son relevantes, pero más trascendentes son los problemas como la salud, la educación, la alimentación, los servicios asistenciales, la vivienda, la seguridad social, los servicios públicos, orientados a la satisfacción de necesidades colectivas de una población ya no amorfa, sino debidamente identificada en nichos de edad, sexo, cultura, identidad, etcétera.

El modelo que se podría impulsar para una nueva norma en materia de población sería el de la “movilidad para el desarrollo”, lo que implicaría considerar la movilidad generacional, la movilidad urbana y la movilidad interna y externa, partiendo de la idea básica de los derechos humanos como orientación para cualquier vector de desarrollo y estimando a la movilidad como un derecho humano, lo que es conciliable con el contenido del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin aban-

<sup>21</sup> Miró, Carmen, “Los Aportes...”, *cit.*, pp. 16 y 17.

donar los viejos modelos que impactaron en el estudio de la población, aunque sin darles importancia superlativa.

Lo paradójico de la cuestión es que el Programa Nacional de Población 2008-2012, ya contiene un enfoque sustentado en los derechos humanos, porque se destaca en ese instrumento:

Con el propósito de encarar los desafíos, reducir las inequidades y aprovechar las oportunidades del cambio demográfico se elaboró el Programa Nacional de Población 2008-2012 (PNP), como uno de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND).

Los principios que orientan al PNP tienen su sustento en los derechos humanos de relevancia demográfica, que reconocen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Población, entre otros documentos normativos. Se trata de los derechos que tienen las personas a decidir sobre el número y calendario de su descendencia, a gozar de una vida larga y saludable, a cambiar de lugar de residencia y transitar libremente por el territorio.<sup>22</sup>

Así, como se advierte, el gobierno federal al emitir el Programa Nacional de Población destaca de manera clara la presencia de los derechos humanos a la procreación, a la salud, al cambio de residencia y el de libertad de tránsito. Sin embargo, habría que afirmar que existen otros derechos humanos como la educación, la vivienda al medio ambiente, al agua potable y saneamiento, entre otros, que también impactan en los entornos poblacionales.

En este contexto, el enfoque en materia de derechos humanos es funcional para conciliar los procesos de población con los intereses particulares de los habitantes del país, para eso es necesario que los problemas que aborda la Ley General de Población se diluyan en otros ordenamientos.

Sin embargo, parece difícil que con las estrategias que contiene el Programa Nacional de Población 2008-2012, se pueda arribar a una visión integral de la cuestión poblacional desde la perspectiva de una adecuada política. En efecto, las estrategias de ese programa son:

1. Reforzar la articulación entre los programas de población y los de desarrollo económico, social y humano.
2. Asegurar las condiciones sociales e institucionales favorables al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.
3. Propiciar el aprovechamiento de los dividendos demográficos y sentar las bases para encarar el envejecimiento poblacional.

<sup>22</sup> Secretaría de Gobernación; “Programa ...”, *cit.*, p. 11.

4. Impulsar medidas para atender las demandas sociales vinculadas con los cambios en la estructura y organización de los hogares y familias, y fomentar la equidad y la solidaridad entre sus miembros.

5. Impulsar el desarrollo de sistemas urbano-regionales que contribuyan a ampliar las opciones de residencia y de destino migratorio de la población.

6. Generar condiciones favorables para el poblamiento que contribuyan a mejorar la calidad de vida en las ciudades y centros de población, así como al cuidado del medio ambiente y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

7. Atender las causas, ramificaciones e implicaciones de la migración internacional, promover la legalidad de los flujos migratorios y el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes.

8. Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población.

9. Consolidar el federalismo en materia de población.

10. Fortalecer las instituciones de la política de población, fomentar la participación de la sociedad civil y estrechar los vínculos con los organismos de cooperación internacional.<sup>23</sup>

Como se advierte, salvo la incorporación de los paradigmas, reproductivo y de desarrollo, las estrategias sólo se refieren a los derechos humanos de los migrantes, sin embargo, como ya se destacó, una de las grandes carencias de la Ley de Migración es su divorcio del tema poblacional.

En este contexto, debe tomarse con cautela la idea de que

El Conapo, como órgano de carácter multisectorial, busca promover acciones relevantes para la política de población o bien reforzar la coordinación y derivar sinergias de las políticas públicas que inciden en la evolución de los fenómenos demográficos. En este sentido, de las líneas de acción del PNP están alineadas con, o se encuentran en, los programas sectoriales que son responsabilidad de las dependencias que integran el Conapo. El seguimiento y evaluación de las líneas de acción de carácter estrictamente sectorial es responsabilidad de cada una de las dependencias en el marco de sus respectivos programas.<sup>24</sup>

Lo anterior derivado de que aun cuando el Consejo Nacional de Población tiene a su cargo la planeación demográfica del país para incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos, en los hechos desaparece cuando se asigna a otros actores institucionales, como el Ins-

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 62 y 63.

<sup>24</sup> *Idem*.

tituto de Geografía y Estadística y al Instituto Nacional de Migración, las funciones que legalmente tenía asignadas, y desaparecerlo prácticamente del marco normativo.

Desde esta perspectiva es prudente mirar con sospecha la reciente reforma al artículo 26, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como la mención de que los datos de ese Sistema serán considerados oficiales, además que los datos contenidos en el Sistema son de uso obligatorio para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, en los términos que establezca la ley.

Lo anterior se relaciona con la emisión de su norma reglamentaria, pues la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, como se comentó líneas arriba, es un instrumento legal en el que se plasman los subsistemas nacionales de información, a saber: a) demográfica y social; b) económica, y c) geográfica y del medio ambiente (artículo 17, fraccs. I, II y III).

En el caso del subsistema nacional de información demográfica y social, es una infraestructura de información que debe contener como mínimo, un marco geoestadístico y un inventario nacional de viviendas. Además, deberá generar “un conjunto de indicadores clave”, que atenderán como mínimo los temas de población y dinámica demográfica, salud, educación, empleo, distribución de ingreso y pobreza, seguridad pública e impartición de justicia, gobierno y vivienda. Se otorga al Instituto de Nacional de Estadística y Geografía la facultad de elaborar, con la colaboración de las unidades responsables, los indicadores partiendo de la información básica que se obtenga de: a) el censo nacional de población y vivienda, o de los esquemas alternativos que pudieran adoptarse en el futuro para sustituirlo total o parcialmente; b) un sistema integrado de encuestas nacionales de los hogares, y c) los registros administrativos que permitan obtener información en la materia. También se destaca que cada subsistema tendrá como objetivo producir, integrar y difundir información demográfica y social; económica y financiera, así como geográfica y del medio ambiente, según corresponda. También se otorgan facultades a ese Instituto para emitir las disposiciones generales para regular el funcionamiento de los subsistemas nacionales de información.<sup>25</sup>

Como se advierte, el enfoque de esta norma es eminentemente cuantitativo, vía la tiranía del “indicador” no se advierten aspectos cualitativos o de política que vinculen los objetivos de esa norma con el contenido del

<sup>25</sup> Véase los artículos 20, 21 y 22 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de planeación para el desarrollo y su instrumento jurídico, el Plan Nacional de Desarrollo.

También se debe reaccionar contra instrumentos como la Ley de Migración, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011, que separa los temas migratorios de los poblacionales y los atomiza so pretexto de una supuesta “especialización”.

Por lo anterior, debemos hacer una propuesta de estructura de la posible nueva Ley General de Población, con la limitante sobre la denominación y contenido de la Ley.<sup>26</sup>

<i>Ley General de Población</i>	<i>Denominación pendiente</i>
<i>Diario Oficial de la Federación</i> del 7 de enero de 1974, última reforma del 25 de mayo de 2011	Libro primero “Disposiciones generales”
Tiene 157 artículos y diversos transitorios	Título I. Objeto y fines de la Ley Capítulo I. Objeto Capítulo II. Fines
Capítulo I Objeto y atribuciones	Título II. Política social e instrumentos administrativos y programáticos para la población Capítulo I. Política de población Capítulo II. Instrumentos administrativos Capítulo III. Programa nacional de población
Capítulo II Migración (derogado)	Título III. Competencias y facultades de la Administración Pública Federal Capítulo I. Ejecutivo federal Capítulo II. Secretaría de Gobernación Capítulo III. De la coordinación entre las entidades y dependencias

<sup>26</sup> Si el enfoque fuese el desarrollo humano como se debatió en el grupo de trabajo que organizó la doctora Luz María Valdés, la denominación posible sería “Ley o Código de Desarrollo Humano”; en cambio, si el enfoque fuesen los derechos humanos como lo propongo, la denominación sería: “Ley o Código de Población y Derechos Humanos para el Desarrollo”.

Capítulo III Inmigración (derogado)	Libro segundo “Del organismo público descentralizado denominado Consejo Nacional de Población” Título I. Organización y funcionamiento Capítulo I. Designación Capítulo II. Funcionamiento Capítulo III. Estructura funcional
Capítulo IV Emigración	Título II. Competencia y coordinación Capítulo I. Facultades Capítulo II. Coordinación
Capítulo V Repatriación	Título III. De las instancias estatales de población
Capítulo VI Registro Nacional de Población	Libro tercero “Derechos humanos, desarrollo sustentable y población” Título I. Enfoque de derechos humanos y población Capítulo I. Derechos poblacionales Emigración Inmigración Capítulo II. Derechos de las poblaciones migrantes Capítulo III. Mecanismos de tutela de los derechos poblacionales y de las poblaciones migrantes
Capítulo VII Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana	Título II. Desarrollo sustentable y población Capítulo I. Desarrollo sustentable y población Capítulo II. Garantía de sustentabilidad y movimientos poblacionales



Capítulo VIII Sanciones	Libro cuarto “Técnicas, métodos y procedimientos en materia de población” Título I. Procedimientos poblacionales y estadística nacional de población Capítulo I. Técnicas de recolección y análisis de información Capítulo II. Métodos poblacionales Capítulo III. Procedimientos para la formación de la estadística Capítulo IV. Coordinación entre el Consejo Nacional de Población y el INEGI
Capítulo IX Del procedimiento migratorio (derogado)	Título II. Procedimientos de verificación en materia de población Capítulo I. Obligaciones Capítulo II. Procedimiento de la verificación Capítulo III. Derecho de audiencia
Capítulo X Del procedimiento de verificación y vigilancia (derogado)	Título IV. Delitos, infracciones e imposición de sanciones Capítulo I. Delitos en materia poblacional Capítulo II. Infracciones a la ley Capítulo III. Procedimiento para imponer sanciones

La denominación de la norma está pendiente, atendiendo al debate sobre si se debe emitir una “Ley de Desarrollo Humano”, un “Código Poblacional” o una norma que concilie los diversos aspectos que involucra el desarrollo nacional con los derechos humanos, o sea, una ley que muestre los espacios de interacción entre lo “general” (social) y lo “particular” (individual), cuidando que esas relaciones se articulen en términos de los “derechos humanos”.

No obstante, los temas relacionados con la población no pueden reducirse a los aspectos cuantitativos de la demografía, por útil que sea, se requiere avanzar hacia aspectos que conjuguen de manera armónica lo cuantitativo y lo cualitativo, de manera tal, que el país cuente con una política de pobla-

ción que no sólo nos permita conocer la dimensión, la estructura, la evolución y los caracteres de la población, sino que nos permita hacer realidad el proyecto constitucional en lo que se refiere a su mejora constante en lo económico, social y cultural.

#### IV. CONCLUSIONES

Primera. La demografía es la ciencia que tiene por objeto el estudio de la población humana, en su dimensión, estructura, evolución y caracteres generales, principalmente desde un punto de vista cuantitativo, en este sentido los datos que aporta son fundamentales para la toma de decisiones públicas en el diseño y planificación para el desarrollo de las naciones.

A pesar de que la demografía es más cercana con la sociología, sus nexos con el derecho son claros en la medida en la sociología estudia el contenido socioeconómico que las normas del derecho imponen a los hombres para su actuación social, por lo que los datos que aporta la demografía son importantes para el diseño de normas.

Segunda. Después de analizar el contenido de la Ley General de Población y relacionarla con la vigente Ley de Migración y la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, destacamos que nuestra actual Ley General de Población se ancla en tres paradigmas: de planificación familiar, migratorio y de desarrollo.

Sin embargo, asentamos la conveniencia de impulsar un cambio de paradigma tomando en consideración la incorporación reciente de los temas relacionados con la tutela de los derechos humanos y la movilidad para el desarrollo, en nuestro constitucionalismo.

Tercera. Destacamos como enfoque necesario para los aspectos poblacionales el de derechos humanos, atendiendo a su funcionalidad para conciliar los procesos de población con los intereses particulares de los habitantes del país, para eso es prudente no permitir que los problemas que aborda la Ley General de Población se diluyan en otros ordenamientos.

Cuarta. Elaboramos una propuesta de índice para una futura norma en materia de población que pueda conciliar los aspectos de derechos humanos con los temas que requiere abordar una legislación en la materia.

En este contexto, se requiere avanzar hacia una política de población que conjugue de manera armónica lo cuantitativo y lo cualitativo, o sea, que no sólo nos permita conocer la dimensión, estructura, evolución y caracteres de la población, sino que además nos permita hacer realidad el proyecto

constitucional en lo que se refiere a su mejora constante en lo económico, social y cultural.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- DAMIANOVIC CAMACHO, Ninoska, *Población y sociedad, aspectos demográficos, periodo de la información 1950-2004*, Chile, Instituto Nacional de Estadística Chile, Publicación Especial, 7 de mayo de 2008.
- GOMEZJARA, Francisco A., *Sociología*, 24a. ed., México, Porrúa, 1993.
- MIRÓ, Carmen, “Los aportes de la demografía ante los retos de la gobernabilidad y la convivencia democrática”, San José, Costa Rica, documento elaborado por la Secretaría General de Flacso como parte del programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Flacso, 2010.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Consejo Nacional de Población Programa Nacional de Población 2008-2012. Por un Cambio Demográfico a favor del Desarrollo*, México, Segob, 2008
- SECRETARÍA TÉCNICA DEL PROYECTO EQUAL, “«En Clave de Culturas»: Glosario de términos relacionados con transversalidad de género, proyecto «Equal» en clave de culturas”, 2007, en [http://www.uv.mx/invest/peeguv/doctos/Glosario\\_terminos.pdf](http://www.uv.mx/invest/peeguv/doctos/Glosario_terminos.pdf) (consultada el 5 de diciembre de 2011).
- La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*, México, INEGI, 2008.
- VELÁSQUEZ DE CASTRO, Federico, *Temas transversales de educación ambiental. Orientaciones, actividades, experiencias y materiales*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencias-Narcea, 1995.