

POLÍTICA DE POBLACIÓN Y PLANEACIÓN EN MÉXICO

NORMA BACA TAVIRA¹

Resumen

El artículo, tiene como objetivo discutir los principales lineamientos que han sido considerados en el diseño y ejecución de la política de población en México. Se recupera el referente histórico de la Ley General de Población vigente desde 1974 como expresión jurídica en la orientación del ejercicio de planeación demográfica en el país a través del Consejo Nacional de Población (Conapo). En el marco de la planeación para el desarrollo, se reflexiona sobre el carácter inseparable y condicionante de la política de población con otras políticas de desarrollo, se destaca la necesidad de avanzar en el proceso de descentralización de la política demográfica, promoviendo la mayor participación de estados y municipios.

Palabras clave: política de población, México, desarrollo

Abstract

The article's main objective is to discuss the main referring that has been considered in the design and execution of the policy of population in Mexico. The historical one of the General Law of effective Population recovers referring from 1974 like legal expression in the direction of the exercise of demographic planning in the country through Consejo Nacional de Población (National Advice of Population). Within the framework of the planning for the development, one reflects on the inseparable character and conditioner of the policy of population with other policies of development, stands out the necessity to advance in the process of decentralization of the demographic policy, promoting the greater participation of states and municipalities.

Key words: policy of population, Mexico, development

¹ Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México. nbaca107@hotmail.com

La política de población

Podemos comenzar por recordar que la política de población abarca distintos conceptos que, en el ámbito del sector público, van desde la toma de posiciones, pasando por la aprobación de medidas legislativas, hasta la adopción de medidas específicas supuestamente destinadas a modificar la dinámica demográfica. (Miró, 1998: 13)

En este marco, la política de población hace referencia a las medidas de distinto tipo que el Estado diseña y aplica para influir sobre los componentes de la dinámica demográfica. Esta visión (demográfica) refiere a criterios adicionales en la definición de política de población:

- Iniciativa exclusivamente pública
- Delimitación precisa del objeto demográfico sobre el que se procura influir
- Imagen objetivo del efecto que se quiere producir
- Explicitación de los propósitos
- Especificación de los instrumentos de intervención y
- Especificación de los mecanismos de evaluación

Con la consideración de estos criterios, la política demográfica debe estar integrada a las políticas más generales de desarrollo económico y social.

A partir de la anterior definición general, se entiende en primer lugar, que una política de población sólo puede darse como una decisión del sector público. Adicionalmente, que la existencia de esta política supone una clara definición del sujeto al que va dirigida; el reconocimiento del curso que se desea sigan los acontecimientos (o la conducta) con el propósito de lograr el objetivo deseado; una línea de acción deliberada, escogida por las autoridades responsables; una declaración de la intención (es decir qué se pretende alcanzar, cómo y por qué) y una instrumentación de la intención. Así concebida una política, habrá que convenir que en tanto el tamaño, composición, distribución y tasa de cambio (aumento o disminución) de la población no constituyen fines en sí mismos, no podrá darse una política de población “autónoma” ni mucho menos de aplicación general. Sólo podrá darse adecuadamente en el contexto de la planificación global y coordinada con las metas del desarrollo económico y social. Y por estas mismas razones, referida a una situación concreta. (Miró, 1994)

Se torna difícil en estas circunstancias tener claros los límites entre política de población y política económica y social, en general. Es esta dificultad lo que debe haber llevado a los redactores de la definición de política de población, a darle al término una acepción tan amplia que prácticamente quedaron

englobados dentro de ella todos los objetivos del desarrollo². Ahora bien, insistir en insertar la política de población como un elemento más del conjunto de metas y estrategias del desarrollo, supone la existencia de un plan nacional de desarrollo en el que, efectivamente, se basen las decisiones adoptadas por el Estado en la esfera económica y social. Es decir, que las acciones del Estado y, en general, todas las tareas que configuran estrategias de desarrollo inciden y son, a su vez, afectadas por la dinámica demográfica de la sociedad; en este marco, una política adquiere sentido en la medida en que se incorpora a la planeación del desarrollo, por tanto, su correcta instrumentación presupone la existencia de la planeación, en tanto herramienta apropiada para lograr el desarrollo de las sociedades.

Sin embargo, es reconocido que, por lo menos en el contexto latinoamericano, la planificación se ha convertido, con no poca frecuencia —como señaló Prebisch— *“en un ejercicio al margen de las acciones concretas del Estado”*. No obstante, debemos recalcar que no hay política de población fuera de un marco histórico de desarrollo, no hay política de población sin una imagen objetivo del desarrollo futuro, también es determinante el esfuerzo multidisciplinario para precisar el tipo de estructura y dinámica demográfica que favorece la realización del proyecto estratégico de desarrollo.

Si esto ocurriera, podría considerarse la construcción de la política demográfica al conjunto de metas a ser alcanzadas en relación con el tamaño, composición, distribución y ritmo de cambio de la población que mejor se adecuen a los objetivos declarados de la política de desarrollo y a las estrategias para lograrlas. Lo anterior no quiere decir que no se cuente con cierta base en el sistema de planeación para hacer factible tal objetivo. Debe reconocerse todo esfuerzo que tienda a ir estructurando una política demográfica en tal sentido y aprovechar siempre toda oportunidad para lograr que en los planes sectoriales, se busque una coherencia entre metas económicas y metas demográficas.

Lo anterior lleva a reflexionar sobre la sensibilidad demográfica, misma que más que incorporar insumos demográficos en las políticas públicas, implica la capacidad técnica de anticipar consecuencias demográficas de políticas no demográficas y la visión política de evaluar su compatibilidad con la estrategia de desarrollo nacional, por lo que el Estado requiere que, simultáneamente al desarrollo de la política de población, deba desarrollarse una real y efectiva coordinación interinstitucional, contar con profesionales expertos, en y para las áreas específicas donde se construye, instrumenta y evalúa la política demográfica. Y por encima de esto, se necesita tener claridad sobre la estrategia de desarrollo en los diferentes órdenes de gobierno. Donde es-

2 De hecho, desde la Conferencia mundial en Bucarest (1974), el marco desde el que se trabajó el Plan Mundial de Población fue, según los discursos oficiales, el desarrollo.

tas autoridades nunca deben olvidar que hay derechos humanos universales que deben ser respetados bajo toda circunstancia, es decir que hay derechos humanos inalienables en materia de decisiones y conductas demográficas de los individuos.

Por lo que en conjunto, los asuntos de población son determinantes en el desarrollo de cualquier país. La atención y seguimiento de la estructura, dinámica y perspectivas demográficas resultan indispensables en la agenda e instrumentación de las políticas públicas de México en sus tres ordenes de gobierno. La participación de los gobiernos estatal y municipal cobra más importancia día con día, y la responsabilidad que deben adquirir con la política de población es imprescindible en tiempos donde la estructura de población genera fenómenos que antes, en nuestro país, no se habían experimentado, por ejemplo, el envejecimiento demográfico. Los fenómenos demográficos inciden en las tareas políticas, económicas y administrativas de los diversos gobiernos. Visto desde la planeación, los instrumentos de pronósticos demográficos derivados de tendencias se conviertan en metas explícitas de la política de población.

Sin embargo, subsiste el problema de los diferenciales regionales, las políticas de población parecen referirse a espacios geográficos homogéneos; las precisiones en las diferencias entre zonas son escasas, lo que ha influido en tratar la cuestión demográfica nacional como un todo unitario, dejando sin atender la realidad de las distintas entidades y municipios del país, *“Los promedios nacionales establecidos en algunas leyes como metas cuantitativas, se frustran ante la importancia de las situaciones extremas que esconden.”* (Castillo y García, 1994: 22) Por lo que en un contexto donde la transición demográfica no es homogénea sino que varía con el grado de desarrollo de cada entidad federativa, es muy importante que la política de población, se encamine a generar la sensibilización y el interés por los temas de población entre las autoridades de los estados y de los municipios por ser los órganos más próximos a la sociedad.

Política de población en México

México ha tenido políticas de población explícitas a partir del siglo XX. Durante el siglo XIX, en lo que se refiere a la población se podía identificar que el gobierno mantenía una intención de poblar los territorios deshabitados con dos lineamientos básicos: a) mantener la natalidad sin control y b) favorecer la colonización con población de “raza blanca”.

Pareciera una irresponsabilidad gubernamental dejar de lado un asunto de gran relevancia como es la política de población expresa; pero es comprensible frente a las emergencias económicas, políticas y militares de la época. No debemos olvidar que el siglo XIX fue de grandes retos y cambios para el país. Se consideran cuatro sucesos históricos fundamentales para explicar la “ausencia” de una política de población integral y expresa en el siglo XIX: a) Las

luchas de independencia, b) La pérdida de territorios de Texas, c) El conflicto militar con Francia y d) La invasión estadounidense. (Mejía y Baca, 2003: 5)

Según Illanes (1993), aquellos movimientos y problemas del siglo XIX, afectaron más a los ámbitos urbanos, a la inversa de lo que pasó años más tarde durante la Revolución Mexicana, cuando fue, principalmente, en el México rural, donde se reflejó un mayor descenso en el crecimiento demográfico al caer el número de matrimonios —y por ende el número de nacimientos—, contra un incremento en las defunciones. Benítez (2006) Estima una pérdida de casi un millón de personas que debieran haber nacido y haberse sumado al crecimiento natural de la población. De 1910 a 1921³ hay una tasa negativa en el crecimiento demográfico nacional. Sin embargo, en los años siguientes se presenta una recuperación en el crecimiento natural de la población, al que contribuyó un cierto descenso de la mortalidad; asimismo, el incremento en el consumo de alimentos fue sumamente importante, la dieta del maíz y un poco más de carne y de otros alimentos, resultaron significativos para la salud de la población en aquellos años.

Durante el periodo de reconstrucción nacional que siguió a la Revolución Mexicana, la política de poblacional ahora, con mayor interés

“[...] buscaba ocupar exhaustivamente el territorio nacional, ante el fantasma de otra invasión estadounidense y la consecuente pérdida de territorio por la falta de pobladores que defendieran su patrimonio; y, por el otro, para satisfacer la demanda de mano de obra que reclamaba el pujante proceso de industrialización en las principales ciudades”. (Partida, 2004: 6)

Históricamente, el interés por los temas demográficos se ha centrado en la relación entre crecimiento de la población y el crecimiento económico⁴. Ambas variables a través de las diferentes etapas de la vida política, económica y social de nuestro país se encausaron hacia la institucionalización de aquellos elementos que pudieran incidir en la población. Fue con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en 1917, cuando se abrió un espacio para tocar temas como las garantías individuales, así como la socialización de los derechos humanos. En el lapso de 1917 a 1939, “los temas y preocupaciones discutidas fueron fundamentalmente dos: la integración nacional y la modificación de ciertas características de la población”. (Reyna, 1998: 58)

3 Los censos se levantan cada diez años. En México, el primer censo de población se levantó en 1895, el siguiente, en 1910. Debido a los problemas de orden social que tuvo el país después del movimiento armado de la Revolución, el siguiente censo se levantó en 1921, posteriormente los censos de población y vivienda se han levantado cada década, en fechas anuales terminadas en cero.

4 De hecho, el tema de la reproducción de la población, ha sido tradicionalmente el eje central de la perspectiva demográfica y los estudios poblacionales tanto en el ámbito de la investigación como en el de la intervención. (Lerner y Szasz, 2001)

La amplia heterogeneidad de la sociedad mexicana obligaba a las instituciones políticas a fomentar acciones que unificaran la población. Por ello, los gobiernos posrevolucionarios a través del modelo económico en boga y del corporativismo —como forma de control del Estado hacia la sociedad mexicana a través de organizaciones—, intentaron sustentar la población en un nacionalismo y patriotismo sentado en las bases sociales.

Ya en las décadas de 1930 y 1940 se hicieron llamados al mayor crecimiento demográfico, la idea de “gobernar es poblar” se mantuvo hasta bien entrada la década de los setenta. Durante la primera parte del siglo pasado, se promulgaron dos leyes en materia de población, la primera en 1936 y segunda en 1947, ambas de corte notablemente pronatalista. (Palma, 2005; Benítez, 2005)

Al principio del segundo tercio del siglo pasado, la población mexicana entra claramente a la transición demográfica⁵ con la disminución significativa de la mortalidad y con un alza considerable en los niveles de fecundidad, produciendo una gran expansión poblacional en corto tiempo (30 años). La evolución demográfica, medida por el incremento de la población y la velocidad de crecimiento (comúnmente llamada explosión demográfica) se vio acompañada por el significativo proceso urbano, en especial el poblamiento concentrador metropolitano. México, con su ancestral referente rural, se orientó a otros destinos: el urbano y el metropolitano.

Al mismo tiempo, México inició una etapa del desarrollo nacional que por el crecimiento económico alcanzado, se ha denominado milagro mexicano, esta etapa se caracterizó por ser el soporte para el cambio hacia la formación de una nación moderna cuya base y objetivo era industrializar al país. La estrategia de desarrollo seguida por el Estado mexicano consistió en crear las bases para un proceso de industrialización, el incremento de obras de infraestructura es una de las metas que posibilitaría la modernización económica hacia la industrialización vía la sustitución de importaciones. Sin embargo, mientras avanzaba el proceso industrialización-urbanización, se agravaba también la situación económica en el medio rural, provocando voluminosos flujos de migrantes hacia aquellos centro urbanos en expansión, otras corrientes migratorias, ya se dirigían hacia Estados Unidos, retomando la búsqueda de trabajo en el sector agropecuario de aquel país, recordemos que a principios de la década de los treinta, con la Gran Depresión los migrantes habían retornado a México, pero ahora miles de trabajadores se acogían al Programa Braserio de jornaleros agrícolas.

La historia de las políticas de población durante el siglo XX refieren a dos vertientes, la directamente estatal y el análisis de los grupos sociales que iniciaron la discusión de los temas de población de una manera que trastocaba la

5 La transición demográfica moderna se puede definir como “el proceso del paso de elevados a bajos niveles de natalidad y mortalidad” (Benítez, 2006: 41).

visión gubernamental, visión esta última que, como se ha mencionado arriba, catalogaba al México del primer tercio de siglo, como un país subpoblado y presa posible del imperialismo norteamericano y que llevó al gobierno a mantener por tres décadas una política poblacionista, incentivando el crecimiento natural de la población vía nacimientos por un lado y por otro lado, por crecimiento social con la entrada de población extranjera al país⁶. Para resaltar los beneficios de una población creciente, el gobierno se sostuvo en el argumento de que la mayor riqueza de la nación eran sus habitantes.

Sin embargo, desde finales de la década de los cincuenta y hasta comienzos de la década de los sesenta, académicos, empresarios y políticos del mundo desarrollado, especialmente de origen británico y estadounidense, habían hecho planteamientos que dejaban clara su preocupación o temor ante el elevado crecimiento poblacional⁷ de los países asiáticos primero, y latinoamericanos años después. Individuos e instituciones se declararon alarmados ante el porvenir demográfico, imaginaban catástrofes y desórdenes —que alcanzarían a sus sociedades a finales del siglo XX— producidos por hambrunas masivas generadas por la dificultad para acceder a los alimentos, era urgente, decían, controlar la “explosión demográfica”. Para atenuarla, el mundo desarrollado inició inversiones en creación de instituciones que promovieran la investigación: “1) *demográfica y social en los países de alto crecimiento poblacional*; 2) *en materia de reproducción humana* [...]; 3) *en química y bioquímica para reproducir anticonceptivos, eficaces y baratos para ser distribuidos masivamente*”. (Hodgson y Cotts, 1997, en De Barbieri, 2000: 48)

Así, en la década de los años cincuenta se reeditaron los postulados de Thomas Malthus (1798); la posición malthusiana es claramente antinatalista y controlista. Lo central era controlar la fecundidad, particularmente la reproducción biológica de los pobres. Y bajo el discurso de “ayudar para el desarrollo”, se presionaron a los gobiernos de los países subdesarrollados para que aceptaran sus políticas y programas. (De Barbieri, 2000)

En la región latinoamericana se organizaron reuniones en donde se abordó el tema del acelerado incremento de la población, estas reuniones se realiza-

6 Hasta la instauración de la Ley de Migración del 15 de enero de 1926, México había tenido una política tolerante ante la inmigración. A partir de ese año el Ejecutivo Federal obtuvo fuertes facilidades para limitar la inmigración de trabajadores a aquellas regiones donde se presentara un relativo desempleo. Se impuso de manera forzosa el contrato de trabajo a los inmigrantes, se estableció el impuesto al inmigrante y se endurecieron las reglas sanitarias, además se estableció el Registro de Extranjeros y Nacionales y la tarjeta de identificación obligatoria (Reyna, 1998).

7 El elevado crecimiento demográfico, según la teoría de la transición demográfica se explica por el mantenimiento de elevados niveles de fecundidad y la caída de la mortalidad, producida por la expansión de los servicios de infraestructura urbana (agua potable, saneamiento), de salud (salud materno-infantil, vacunas, higiene), mejoras en la alimentación y, desde luego por el avance en la medicina que permitieron controlar infecciones y epidemias.

ron antes de la *Conferencia Mundial de Población* de 1974, celebrada en Bucarest, y que, como se sabe, se identifica como el hito a partir del cual los gobiernos reconocen la conveniencia de influir en los fenómenos demográficos. En 1965 y 1967 se recomendó a los países latinoamericanos la adopción de “políticas de población”, cuya definición anticipó el enfoque posteriormente adoptado en el *Plan de Acción Mundial sobre Población* (PAMP) aprobado en Bucarest. Según Miró (1998) para entonces, en la mayoría de los países latinoamericanos funcionaban programas de planificación familiar, en su mayoría de carácter privado, desde luego bajo el consentimiento del gobierno, que abordaba el asunto a partir del discurso de estar aplicando programas de atención materno-infantil.

En la década de los sesenta, la población mexicana se encontraba en una dinámica que a decir de los “*cepalinos*” era propia de los países latinoamericanos en los que el crecimiento demográfico es alto y los índices de marginalidad también. La población mexicana en 1970 era de 50 millones de habitantes y crecía a una tasa anual promedio de 3.5 por ciento, lo que significaba que en sólo 20 años la población se duplicaba, las mujeres tenían en promedio seis hijos.

En ese momento, los estudiosos de la población y de la economía consideraron que la velocidad de crecimiento demográfico podría constituir un obstáculo para el desarrollo. De hecho, la justificación de la necesidad de una política de población en México, tiene que ver con las consideraciones que se han hecho alrededor de la relación entre crecimiento demográfico y crecimiento económico, donde se supone que el primero “*constituye un freno al avance en materia económica y, por tanto, su abatimiento es condición necesaria para lograrlo*”. (Welti, 2005: 4)

En 1974, la política de población⁸ tuvo como principal objetivo, la creación de un órgano rector de los grandes temas demográficos nacionales, de lo cual derivó la instauración del Consejo Nacional de Población (Conapo)⁹. Este organismo público tiene desde entonces como principal misión, elaborar e instrumentar la política de población de los Estados Unidos Mexicanos. También en 1974, se promulga una nueva Ley General de Población (que sustituyó a la de 1947) y que decretaba las medidas que, en conjunto, pretenden regular los fenómenos demográficos con el fin de que la población “*participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social*” (Ley, Artículo

8 Una de las principales metas fijadas por el Consejo Nacional de Población era que para el año 2000, la tasa de crecimiento demográfico fuera de uno por ciento, esta tasa no se alcanzó, pero el monto de población estimado en alrededor de 100 millones de habitantes sí se cumplió. Es importante señalar que “la fuerte migración internacional a Estados Unidos ha reducido la tasa total de aumento de la población, lo que ha originado que [...], según estimaciones de Conapo, la tasa de crecimiento de uno por ciento se alcanzó en 2005”. (Ordorica, 2004: 23)

9 Institucionalmente el Conapo es dependiente de la Secretaría de Gobernación.

1°). En estos términos, la política de población es inseparable y condicionante de otras políticas de desarrollo, y como tal debe tomar forma en el marco de una planeación global.

La creación del Conapo tuvo como principal objetivo llevar a cabo la planeación demográfica del país en el marco de las características de la población mexicana, siempre tomando en cuenta el carácter concurrente de las demás políticas gubernamentales que tienen por objeto generar desarrollo.

La nueva política de población surge como una necesidad demográfica y como el ejercicio de un derecho humano que corresponde a la práctica de la libertad de decisión de los individuos con respecto de su reproducción biológica. Por lo que los fundamentos de la nueva política de población, ahora antinatalista, y los programas derivados de ésta como los de planificación familiar, se basan en el principio general del Artículo 4° de la Constitución que se reforma para establecer que *“todos los individuos tienen derecho a decidir en una manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos”*. El marco normativo daba la base para posibilitar transformaciones de la organización familiar y, en consecuencia de la situación de las mujeres al considerar *“iguales a marido y mujer*. No obstante, el arraigo cultural y diversas dificultades para la ejecución de las acciones públicas efectivas, han obstaculizado los cambios buscados, sobre todo en áreas rurales. (Palma, 2005; López, 2005)

La nueva política de población mexicana transforma radicalmente las pautas anticonceptivas; lamentablemente, ha interesado fundamentalmente el logro de metas demográficas de disminución de la tasa de crecimiento poblacional. Y aunque esta política de población ha dado frutos nada despreciables como la consideración de que los procesos de cambio demográfico pueden y deben orientarse en la búsqueda de un mayor bienestar, no debe considerarse que el objetivo propio de una política demográfica sea lograr su bienestar, ya que éste debe ser la finalidad de cualquier política gubernamental.

A más de 30 años de haberse decretado la *Ley General de Población*, sus resultados en materia demográfica han sido considerados, por muchos, como exitosos. Las reducciones de la fecundidad y de la velocidad del crecimiento poblacional de México se encuentran entre las más rápidas en el mundo desde la celebración de la primera conferencia de población, en Bucarest. En México, la descendencia promedio de las familias bajó de 6.2 a 2.2 hijos de 1974 a 2004, mientras la tasa de crecimiento demográfico descendió de 3.0 a 1.1 por ciento (Partida, 13/10/2004: 6). Asimismo, estimaciones del Consejo Nacional de Población muestran que en 2007 la población nacional se registra en 105 790 725 habitantes, de los que 50.8 por ciento son mujeres; la tasa de crecimiento medio anual de la población es de .89 por ciento. En las proyecciones de población que Conapo publica se estima que será en el año 2041 cuando se alcance el máximo de población nacional, calculada ésta en 122 958 184 habitantes,

en ese año las mujeres seremos 52 por ciento de la población total, pero quizás es más relevante decir que a partir de 2042 la tasa de crecimiento demográfico total será negativa por lo que el volumen de la población empezará a descender. Pero 30 años antes de eso, es decir en 2014 la fecundidad promedio nacional caerá por debajo del nivel de reemplazo demográfico, para ese año se estima una tasa global de fecundidad de 1.8 hijos por mujer.

En suma, con la creación del Consejo Nacional de Población y la promulgación de la nueva Ley, la política de población en México mostró avances importantes. El más destacado y difundido ha sido el que tiene que ver con la transición demográfica por el descenso de la fecundidad, producto del cambio en la manera de pensar de mujeres y hombres respecto de su reproducción biológica. A partir de la nueva política demográfica, hay una disminución radical en la proporción de población que piensa en un número indeterminado de hijos. Esto habla del impacto de una situación social y un programa gubernamental que tuvo efectos importantes. Por el mismo lado del reconocimiento de efectos positivos de la política de población, debe mencionarse la creación de un nuevo derecho humano, incorporado en la Ley, que es el derecho de decisión sobre el número de hijos que se quiere tener; esto evidentemente replantea la consideración de las problemáticas de población.

Al mismo tiempo, se han creado bases de datos estadísticos importantes, se actualizan proyecciones, se levantan diversas encuestas sociodemográficas por lo que actualmente es posible conocer con mucho mayor profundidad la dinámica y estructura de la población mexicana, se sabe más en dónde operar, se conoce mejor el proceso de cambio demográfico.

Sin embargo, en otros ámbitos, como la contribución a la mejoría en los niveles de bienestar, la reducción en los niveles de mortalidad materna e infantil, o la reducción de los desequilibrios en la distribución espacial de la población, se reconoce la falta de efectividad de los programas demográficos. En cuanto al diseño y ejecución de la política poblacional se manifiestan, igualmente, notorias disparidades. La demanda insatisfecha en materia de atención a la salud, salud reproductiva, de servicios básicos como dotación de agua potable, acceso a la educación y de protección efectiva al ambiente, a los derechos de la mujer, de los niños y niñas, siguen siendo necesidades sociales prioritarias insatisfechas. La atención y provisión de servicios básicos no ha llegado, o escasamente se atiende en materia de infraestructura a la población marginal urbana, a la rural y en peores condiciones de desatención se mantiene la población indígena en las diversas regiones del país.

Otro aspecto que se suma a los condicionamientos estructurales que limitan la efectividad de cualquier política, es la descentralización real de una política de población. Además, la planeación demográfica a nivel estatal se encuentra limitada ante la escasa capacidad técnica adecuada para discutir y plantear políticas de población a nivel de entidad federativa.

Descentralización de programas y acciones de población

La idea de descentralizar es un elemento que el federalismo intenta llevar a cabo en las tareas políticas de los tres órdenes de gobierno. De entre ellos la tarea del gobierno federal es la que más peso tiene por el hecho de poseer las principales fuerzas políticas que mueven la vida nacional. Se trata de buscar un nuevo o renovado federalismo que tenga por objeto construir mecanismos políticos y económicos que permitan una mejor distribución de poder y de recursos hacia los estados y municipios, con el fin de que las políticas y acciones de gobierno se ejerzan por estos dos últimos en tanto se encuentran más cercanos a la vida y las necesidades de los ciudadanos.

La descentralización y la democracia se plantean como demandas actuales en ascenso. La propuesta del nuevo federalismo consiste en la “redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos actualmente concentrados en el gobierno federal, hacia los gobiernos estatales y municipales”. (Velasco, 1999: 42) A decir de Aguilar Villanueva (1996: 113) “la distribución de competencias y facultades entre los órdenes de gobierno constituye el tema y problema principal del federalismo mexicano”. El contexto integral de los anhelos federalistas tocan las instituciones que tratan las acciones encaminadas a impactar en la sociedad, y la política de población no es la excepción.

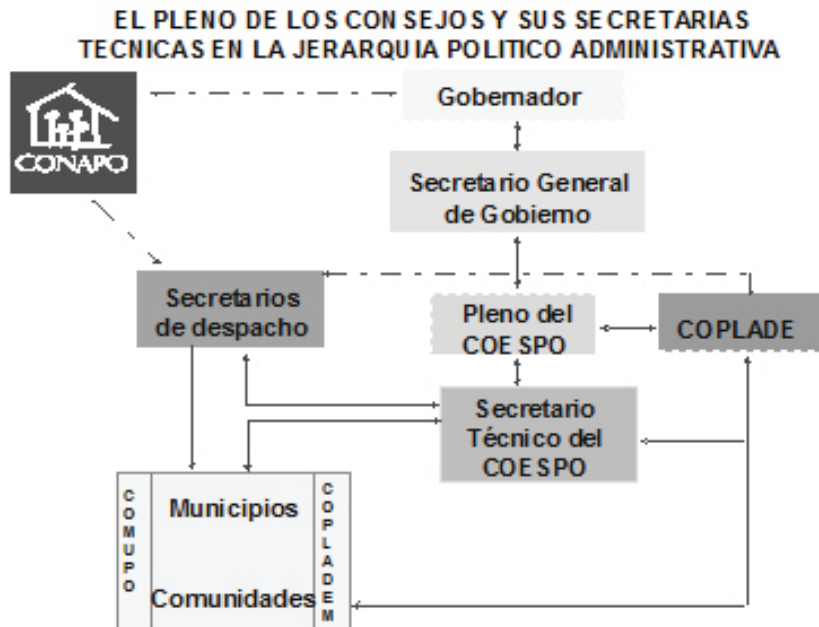
La descentralización trae consigo ventajas y desventajas, las primeras desde este punto de vista son las más en un largo plazo y las segundas son las menos y forman parte de una primera etapa que resulta ser transitoria. En ese sentido las iniciativas descentralizadoras constituyen una estrategia de desarrollo básica cuyos objetivos son:

1. Dar una mayor agilidad y eficiencia interna al aparato estatal;
2. Proporcionar una mayor eficacia a las políticas públicas a través de los diversos ámbitos de gobierno; y
3. Hacer más cercana y legítima ante la sociedad la acción estatal. (Cabrero, 1998: 101)

Como sabemos, la política de población es una política de Estado que se encuentra encomendada al Conapo, no obstante el carácter central de la institución hace que en el marco del federalismo sea repensada la forma en cómo opera el consejo.

“La descentralización de la política de población se busca a través de los consejos estatales de población (Coespos), creados en 1985 para cada uno de los estados. No obstante, el lento avance en este terreno se debe, en parte, a que no queda clara la idea de descentralización y no hay señalamientos sobre los instrumentos de programación y administración, los consejos estatales tienen una capacidad técnica limitada y su ubicación y funciones en la estructura política-administrativa de los estados es muy variable, y, por otra parte, su relación con organismos no gubernamentales (ONG) es irregular e indefinida”. (Benítez, 1998: 42)

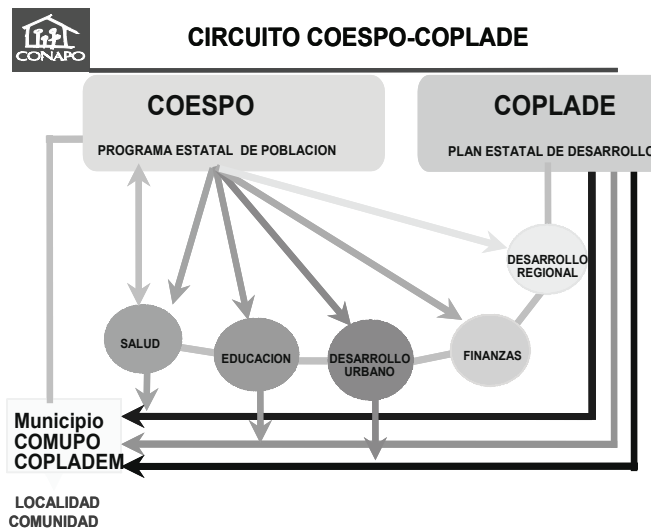
La forma organizativa en que se llevan a cabo las tareas de población se encuentran en el siguiente esquema que establece el pleno de los consejos y sus secretarías técnicas en la jerarquía política-administrativa.



Dentro de las acciones gubernamentales se deben tener claros los objetivos y los procedimientos sobre los que se desarrollará la descentralización de los programas de población. Y en especial, determinar cuál será el sentido social que se le otorga a las políticas de población en los gobiernos estatales y municipales, cómo será el impacto de estas políticas, así también la consideración de que hay una necesidad apremiante de que el poder público del centro se desdoble hacia las instancias locales. Siempre tomando en cuenta las limitaciones técnico-administrativas de los gobiernos municipales, pero sin que esto se convierta en un pretexto de desconfianza para otorgar nuevas responsabilidades a los administradores de la política de población en los Coespos, así como de los consejos municipales de población (Comupos). Estas figuras son determinantes en la aplicación de la política de población en el nivel local. (esquema 2)

Como puede advertirse, la política de población se aplica de manera concurrente. Estratégicamente es competencia directa del Conapo en el orden federal, los Coespo en el orden estatal y los Comupo en el orden municipal. Los tres se desarrollan en una dinámica en la que los diversos agentes de go-

bierno toman un papel importante en tanto toda tarea de gobierno se refiera a impactar en la sociedad. De la misma manera, los Consejos de desarrollo estatal y municipal (Coplade) son instrumentos adecuados que sirven para la complementación de las políticas de población, dado que son órganos de planeación potencialmente útiles en resultados concretos, además de que en las tareas demográficas de carácter institucional se requiere de una coordinación y complementación de las actividades gubernamentales.



Conclusiones

La política de población son las acciones del gobierno encaminadas a incidir en la propia población, en términos de su estructura y dinámica, salud reproductiva, equidad de género y fortalecimiento de la unidad familiar. Debe destacarse que la política demográfica, en tanto política de Estado, es complementaria en el marco de las políticas social y económica gubernamentales, y su diseño e instrumentación en el contexto del federalismo debe reflejarse en la descentralización de los programas y acciones del gobierno con motivos poblacionales.

Cada etapa de la transición demográfica por la que ha pasado México ha significado constantes y diversos retos de acuerdo con sus estructuras. La importante disminución de la fecundidad, a partir de la década de los ochenta, impactó a la baja la velocidad de crecimiento de la población, además ha traído cambios en la composición por edad: disminuye la población en edades jóvenes contra un incremento en edades avanzadas; sin embargo aún cuando la tendencia de la fecundidad y de la mortalidad es mantenerse en descenso,

por varias décadas más, la población seguirá aumentando, aunque a ritmos cada vez más bajos, en el promedio nacional “*tendemos hacia el crecimiento demográfico cero*” (Ordorica, 2004: 19), pero no debemos olvidar que existen importantes diferencias entre diversos grupos sociales, entre los géneros y entre territorios.

La estructura de la sociedad se transforma con diferentes demandas cuantitativas y cualitativas. Los diversos México —el rural, el urbano y el metropolitano— presentan cambios significativos en sus estructuras etéreas y en sus dinámicas sociodemográficas. La evolución demográfica no ha terminado y, con otro perfil, los retos de la política de población continúan en este siglo XXI: retos al proyecto del país; a su conducción política, económica, social e internacional; retos al empleo, a la salud, a la educación, a la alimentación, a la vivienda, a la seguridad social; retos a la familia, a la mujer, a los ancianos, a los trabajadores, a los indígenas; en fin, retos al bienestar en condiciones adversas que hay que superar en un tiempo demográfico y social que urge a los gobiernos, a la ciencia y a la sociedad atenderlos en el marco del desarrollo y del pleno respeto a los derechos humanos.

En general, los avances son significativos pero no suficientes, las estrategias que el Consejo Nacional de Población ha llevado a cabo son características de una descentralización administrativa de la política nacional de población, en ese sentido hace falta trabajar más en la sensibilización y autonomía de los diversos gobiernos para que tomen conciencia de que las políticas públicas son complementarias, y en ese tenor la política de población no debe quedar al margen de las demás. Más aún, es conveniente revalorizarla y ver la conveniencia de su uso, incluso para fines de seguridad social en el orden municipal y estatal.

Hay la necesidad de una política de población que se oriente al estudio de las necesidades de la población y ampliar la cultura demográfica. Los ejemplos de los Consejos Estatales de población (Coespo) y los insipientes Consejos Municipales de Población (Comupo) son un buen esfuerzo por consolidar espacios de poder que en lo local den resultados en términos de la operación de la política de población. No obstante, el desanimo de los estados y municipios entra cuando no le encuentran utilidad a estas acciones y por otro lado porque las funciones que se les asignan desde la federación son recetas sobre las formas de cómo aplicar en lo local una política predeterminada por la federación. Es cierto que se trata de una política de Estado, y como tal se centraliza en el poder federal, sin embargo deben crearse mecanismos de participación en la que las entidades, en un primer momento, y luego los municipios aporten elementos que benefician a su población y a las expectativas de gobierno particulares que los caractericen.

Los retos para la política de población en este siglo deben procurar la eliminación de los límites a los que se ha enfrentado, y en el terreno demográfi-

co analizar las tendencias hacia el indudable envejecimiento de la población mexicana. Los adultos mayores son el tema central en la planeación demográfica y se convertirán en los principales demandantes de servicios públicos. Así la salud pública debe adecuarse a las nuevas condiciones de la población cuya estructura deja ver que la población adulta mayor, es prioridad, por su puesto la tarea del gobierno en materia de asistencia social será titánica. Para ello es que sirve el análisis y consideración de la población en la agenda de gobierno. Hoy por hoy los gobiernos que no contemplen esta variable en sus planes, políticas y programas de desarrollo no pueden esperar resultados favorables para la sociedad que gobiernan.

Desde luego hay otros temas que reclaman atención, la migración internacional está generando, entre otros efectos demográficos, el despoblamiento de miles de localidades en las regiones de alta expulsión; las tasas de mortalidad infantil y materna siguen siendo elevadas, el incremento de los embarazos en adolescentes va a la alza, las defunciones por motivos asociados con la violencia también son significativos, entre otras muchas más problemáticas sociodemográficas presentes en nuestra sociedad en proceso de desarrollo.

Es así que la interacción población-desarrollo, debe situarse en un contexto, que depende de la época, el medio geográfico, los grupos socioeconómicos, y los marcos y perspectivas que se utilizan para analizar la interacción demografía-economía. En el caso de México, y de forma similar en el resto de Latinoamérica, el desarrollo se ha presentado históricamente de manera segmentada, desde el modelo económico anterior (vía sustitución de importaciones) que privilegió a las actividades productivas modernas y a espacios geográficos localizados básicamente en el centro del país y sólo algunas otras grandes ciudades, hasta el actual patrón de desarrollo que se orienta hacia el mercado internacional que se basa en gran medida en la ventaja comparativa ligada a los bajos costos de mano de obra, en las características locacionales de las regiones y en donde continúan siendo beneficiada la región centro, la zona de la frontera norte y algunas otras ciudades relacionadas con el turismo. En México, las principales desigualdades territoriales resultan de la desequilibrada distribución de este patrón de desarrollo y no de su diferenciación entre regiones.

Además, las condiciones económicas y sociales del país han sufrido un deterioro notable en las últimas décadas; el cambio en el modelo de desarrollo y la mundialización económica han sido campo fértil a la desigualdad social y geográfica y a la pobreza; el bienestar de la mayoría de los habitantes se detiene y aun disminuye.

Bibliografía

Aguilar, Villanueva, Luis F., 1996: "El federalismo mexicano: Funcionamiento y tareas pendientes" en Alicia Hernández (coordinadora) *¿Hacia un nuevo federalismo?*,

- México: FCE-El Colegio de México.
- Benítez, Raúl, 1998: "Descentralización y participación ciudadana en la política de población" en *Papeles de Población*, No. 16, Toluca: CIEAP-UAEM.
- Benítez, Raúl, 2005, "Presentación", *Demos. Carta demográfica sobre México*, México DF: IIS-UNAM.
- Benítez, Raúl, 2006: "Transición demográfica en América Latina. Tendencias y consecuencias sociales", en *Transformaciones demográficas y políticas de población en México*, Toluca: CIEAP-UAEM.
- Cabrero, Mendoza Enrique, 1998: "Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gastos e ingresos públicos y relaciones intergubernamentales (1983-1993)", en Enrique Cabrero (coordinador), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Castillo, Dídimo y Rolando García, 1994: "El Cairo ante el desafío de fin de siglo", en *Papeles de población*, número 4-5, julio-octubre, Toluca: CIEAP-Universidad Autónoma del Estado de México.
- CONAPO, Consejo Nacional de Población, s/f: "Proyecciones de población", en www.conapo.gob.mx.
- Consejo Nacional de Población, 2001, *Encuesta para la detección de oportunidades de desarrollo de COESPO (EDODEC)*, 1995, 1997, 1999, 2000, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1999.
- De Barbieri, Teresita, 2000: "Derechos reproductivos y sexuales. Encrucijada en tiempos distintos", en *Revista Mexicana de Sociología*, número 1, Vol. 62, enero-marzo, México DF: IIS-UNAM.
- Illades Aguilar, Carlos, 1993: "Poblamiento y Colonización: Las políticas públicas, 1854-1910", en *El Poblamiento de México: Una visión histórico demográfica t. III México en el Siglo XIX*, México: Gobierno de la República.
- Lerner, Susana e Ivonne Szasz, 2001: "La investigación y la intervención en salud reproductiva: encuentro de enfoques y tendencias", en *El Cotidiano* 107, México DF: UAM-I.
- López, María de la Paz, 2005: "Debe mejorarse la condición social de las mujeres", en *Demos. Carta demográfica sobre México*, número 16, México DF: IIS-UNAM.
- Mejía, Alfonso y Norma Baca, 2003: "Las políticas de población en México del siglo XIX a inicios del XXI. Los grandes cambios", en *Apuntes: Poblamiento y relaciones sociales*, Toluca: FaPUR-UAEM, Mimeo.
- Miró, Carmen, 1994: "El debate latinoamericano sobre población y desarrollo", en F. Alba y G. Cabrera (comps.), *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, México DF: El Colegio de México.
- Miró, Carmen, 1998: "Políticas de población. Reflexiones sobre el pasado y perspectivas futuras", en *Cuadernos de la CEPAL: Temas y desafíos de las políticas de población en los años noventa en América Latina y el Caribe*, número 83, Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Ordorica, Manuel, 2004: "Cambios demográficos para la política de población", en *Papeles de población*, número 40, abril-junio, CIEAP-UAEM, Toluca.
- Palma, Yolanda, 2005: "Políticas de población y planificación familiar", en *Demos. Carta demográfica de México*, número 16, México DF: IIS-UNAM.
- Partida, Virgilio, 2004: "Hacia un país de viejos... y pobres", en *La Jornada*, 13 de

- septiembre, Suplemento especial, México DF.
- Reyna, Angélica, 1998: *El pensamiento y la política poblacionista en el México de la primera mitad del siglo XX*, México: CONAPO.
- Secretaría de Gobernación, 1998: *Ley General de Población*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Secretaría de Gobernación, *Reglamento de la Ley General de Población*, 1998, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Velasco, Cruz, José Luis, 1999: *El debate sobre el federalismo mexicano, 1990-1995*, México DF: Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora".
- Walti, Carlos, 2005: "Reducción del crecimiento demográfico sin desarrollo", *Demos. Carta demográfica sobre México*, número 16, México DF: IIS-UNAM.

NORMA BACA TAVIRA