

## PRÓLOGO

El conjunto de temas comprendidos en este texto son una muestra fehaciente de la importancia que tiene para el ejercicio de las políticas públicas —en este caso la política de población— encontrar su contraparte y su marco legal en la ciencia jurídica. Los trabajos incluidos comprenden temas que han surgido como prioritarios a partir de la promulgación de la Ley General de Población en 1973, mismo que dio vida al Consejo Nacional de Población (Conapo) en enero de 1974. Asimismo, se incluye la problemática demográfica que se ha hecho presente en el curso de estos 35 años de vigencia de esta Ley, como es el envejecimiento de la población y la migración internacional, así como algunos aspectos relevantes de la salud reproductiva, por ejemplo, el caso del aborto, la participación de la mujer y los estudios de género.

Los cambios demográficos ocurridos en el país en este periodo transformaron el perfil de la población mexicana: de una población eminentemente joven nos convertimos en una población inserta en el proceso de envejecimiento; de una población con tasas de crecimiento superiores al 3%, que implica que la población se duplique cada 20 años, pasamos a ser una población que —apoyada en la planificación familiar, la participación de la mujer en la vida productiva y la educación sexual entre otros—, ha logrado disminuir la tasa de crecimiento a 1.3%, por lo que su periodo de duplicación será cada 50 años; de una población con niveles bajos de migración internacional a una población altamente migrante que no sólo ha alterado la vida de una gran cantidad de municipios en el país, sino que incluso se ha convertido en el sustento económico de miles de familias que viven de las remesas que envían los mexicanos residentes en los Estados Unidos; de una población económicamente activa que se dedicaba a la agricultura en un 40%, pasó a una población cuya mano de obra se encuentra cada vez más diversificada en la industria, los servicios y el comercio, dejando en la agricultura al 19% de la población económicamente activa del país.

Otro cambio trascendental en la población se refleja en la vida de las familias, cuya organización se ha transformado como consecuencia de las demandas económicas y sociales de sus miembros, lo que ha llevado a la creación de nuevas estructuras de hogares en donde hay responsabilidades compartidas. Esta transformación implicó la reorganización de los hogares que se ha aunado al declive en la tasa de fecundidad como respuesta de la incorporación de la mujer en la actividad productiva. En 1970, el 18% de las mujeres participaban en algún trabajo remunerado, actualmente esta proporción pasó a 40% con el consecuente impacto en la reorganización del hogar y en la fecundidad.

El renglón educativo que es pieza fundamental en cualquier proyecto de modernización, se ha significado por cambios sustantivos en lo que se refiere a la participación de mujeres en todos los niveles educativos; sin embargo, persiste el rezago para la población en su conjunto, particularmente en las comunidades marginadas y en la población indígena. Debe señalarse en este contexto la necesidad de mejorar los servicios educativos en general, principalmente en educación básica y media superior como lo han señalado diversas organizaciones nacionales e internacionales.

Hacia 1960, 40% de las personas mayores de 15 años no contaban con instrucción, en 1990 esta proporción disminuyó al 14% y en el año 2000 pasó a 10.3%. Sin embargo, la población con primaria completa de esta edad disminuyó de 19.4% en el año 2000 a 17.7 % en el Censo de Población de 2005.

Un retroceso que reportan los censos de población es un aumento en la población que habla lengua indígena solamente, es decir que son monolingües. En el Censo Población de 1990 el porcentaje de monolingües era de 16%, esta cifra bajó en cinco años a 14.7%, para volver a subir en el año 2000 a 16.6%. Indicando que este sector debe ser reforzado en su sistema educativo global.

La educación indígena además de estar rezagada del resto de la educación nacional, se desatendió de 2000 a 2006. Este lento avance refleja las dificultades con que cuenta un sector importante de la población para incorporarse plenamente al desarrollo.

El primer objetivo de la Ley General de Población establece en el capítulo I, artículo 1o., que

las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población

en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.<sup>1</sup>

A pesar de la disminución en la tasa de crecimiento de la población total, y del surgimiento de una sociedad moderna enclavada en el desarrollo del sector industrial, de comercio y de servicios, el crecimiento de la población que vive en extrema pobreza se incrementó notablemente en este periodo, lo que representa, junto con el envejecimiento de población uno de los mayores retos para la administración pública; expertos en la materia señalan que hay en México 44 millones de pobres.<sup>2</sup>

Los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares de 2005 dejan ver que “la pobreza rural que había venido bajando casi milagrosamente entre 2000 y 2004, aumentó sustancialmente entre 2004 y 2005”, como lo señalan Araceli Damián y Julio Boltvitnik.<sup>3</sup>

En este último periodo los pobres que viven en el campo pasaron de 10'939,687 de habitantes a 11'985,578, tan sólo en el rubro de la pobreza rural alimentaria, es decir, que no tienen ni qué comer. Asimismo, la encuesta revela que los mexicanos que viven en situación de pobreza rural que no pueden sostener gastos de alimentación, escuela, diversión y otros, aumentó de 14'171,346 en tan sólo un año a 15'157,609 habitantes.

En los 35 años que la Ley General de Población de 1973 ha estado vigente, se han creado instituciones y dependencias con el objeto de atender los requerimientos de la población del siglo XXI. Para ello se han promulgado leyes y reglamentos *ad hoc* que han dado origen al nacimiento de diversas instituciones como son: el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, el Instituto Nacional de Migración, se creó la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Instituto Nacional de Salud Pública, entre otros. Éstas son las respuestas institucionales que el Poder Ejecutivo ha implementado con la determinación de otorgar atención prioritaria a las demandas sociales que han surgido como consecuencia de los cambios demográficos.

<sup>1</sup> Ley General de Población, *Diario Oficial de la Federación* del 7 enero de 1974.

<sup>2</sup> Información de la VII Reunión Nacional de Estadística, INEGI, Aguascalientes, mayo de 2008.

<sup>3</sup> Boltvitnik, Julio y Damián, Araceli, *Fortuna*, México, año IV, núm. 44, septiembre de 2006.

El contenido del libro refleja, a su vez, la necesidad de ampararse en el derecho demográfico, ya que éste forma parte del derecho positivo y de una rama de su estudio, a partir de los temas emanados de la Ley General de Población. Entre estos temas destacan el derecho a la información y construcción de indicadores internacionales, el derecho de procrear y espaciar el número deseable de hijos, el derecho a envejecer cobijado por los apoyos necesarios para contar con una vida digna, el derecho de pertenecer a minorías étnicas y practicar las tradiciones, ritos y costumbres propios de su comunidad, el derecho a hablar la lengua indígena y disfrutar de los beneficios que otorga la Constitución general de la República. El derecho a la salud, al empleo y los derechos sociales, como es el derecho a la educación y a la capacitación profesional y técnica. La plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural.

Asimismo se incluye la discusión del aborto en México y América Latina, el régimen de política plural en el desarrollo regional, la transformación de la familia, la transición demográfica y pobreza en América Latina, la pobreza y necesidad de políticas públicas en México y Centroamérica, la migración interna, la migración internacional, es decir el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y al extranjero. El derecho al voto del mexicano en el extranjero, el derecho a gozar de una buena calidad de vida a través de un medio ambiente que permita la sustentabilidad urbana.

Si bien no todos los temas tratados en la Ley General de Población están presentes en este libro, se encuentra el material que deberá ser contemplado en la próxima revisión del contenido de la Ley a fin de que atienda los nuevos retos: los derechos humanos fundamentales, el envejecimiento, la migración internacional, la atención al medio ambiente y el desarrollo sustentable, a la conformación de nuevas estructuras de hogares, la presencia de los indígenas en el desarrollo nacional, las demandas de salud reproductiva, en particular la atención global a la mujer durante y en el parto, así como el aborto cuyo tema está siendo tratado por especialistas.

El Consejo Nacional de Población en estos 35 años de vida ha cumplido con las funciones que le otorgó la Ley General de Población y a la vez realizó cambios en sus responsabilidades, como transformarse de ser una dependencia puramente normativa en sus actividades, a ser una institución operativa que lleva a cabo el pulso cotidiano de los diversos aspectos de la dinámica demográfica del país. Ello le permite diagnosticar los principales

problemas poblacionales que aquejan al país a fin de poder dictar medidas para que los miembros del Consejo Nacional de Población diseñen programas adecuados a la realidad demográfica.

A principios de los años setenta, la problemática demográfica se concentraba principalmente en disminuir el número de nacimientos para satisfacer las necesidades fundamentales que planteaba una población creciente y disminuir la mortalidad, principalmente infantil, promover la participación de la mujer en la vida productiva del país. De esta forma se diseñaron programas de planificación familiar que se implementaron a través del sistema nacional de salud representado por la Secretaría de Salud, el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), además del sector privado que promovió la planificación familiar a través de instituciones como la Fundación Mexicana de Planificación Familiar (Mexfam).

Si bien logró una disminución de la tasa de crecimiento sustantiva, logrando límites sin precedentes, el objetivo global de procurar el bienestar de la población a través de facilitar su inserción en el proceso de desarrollo económico y social fue atendido parcialmente como resultado de un crecimiento económico desequilibrado, desligado de las necesidades fundamentales dando como resultado que 45 millones de personas vivan en extrema pobreza.

Desafortunadamente el crecimiento económico y social no ha cubierto a la mayoría de la población, lo que ha permitido que se ahonden las diferencias entre ricos y pobres.

Existe la necesidad de reflexionar sobre futuros escenarios a la luz de la dinámica que presenta la situación demográfica actual. Debemos preguntarnos si la política de disminución de la población debe seguir adelante cuando el envejecimiento se presenta como uno de los retos fundamentales al Estado mexicano. Cuando el grupo que integra el sector joven de la población económicamente activa ocupada (entre 15 y 45 años) conjunte el mayor porcentaje jamás alcanzado de personas en edades productivas en relación con el resto de la población, que demanden empleo y que bien pueden convertirse en un bono demográfico que permita el despegue económico del país, también existe la posibilidad, si no se dan las condiciones de empleo, que integren el mayor flujo migratorio con destino al norte, o en grupos de desempleados que amagaran la paz social.

Es intención de este libro formar parte de los proyectos nuevos del Área de Sociología del Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas, ampliando los horizontes del estudio del derecho al incorporar temáticas de índole social que afectan el comportamiento de la sociedad en su conjunto y que están reguladas por legislaciones específicas. Por ellos, se contempla crear el Diplomado en Derecho Demográfico o Derechos de la Población.

Agradezco al director del Instituto, Héctor Fix-Fierro, su interés en este proyecto, así como a todos los investigadores miembros de esta dependencia universitaria que participaron con profundas y ricas aportaciones. Extiendo mi reconocimiento a la participación de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas: Ernesto Villanueva, Patricia Kurczyn, Olga Islas, Nuria González Martín, Ingrid Brena Sesma, Jorge Alberto González Galván, Rosa María Álvarez de Lara; a Fernando Serrano Migallón, profesor de la Facultad de Derecho; a Manuel Ordorica Mellado, secretario general de El Colegio de México. A José Luis Lezama, director del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México; así como a Brígida García, Francisco Alba, Orlandina de Oliveira, Guadalupe Salas, Cristina Gomes, Ana María Chávez Galindo y Tania Carrasco, que aportaron artículos enriquecedores para profundizar en una nueva reflexión académica y política sobre el derecho demográfico.

Finalmente agradezco a Judith de la Garza su invaluable apoyo en la realización de este trabajo.

Luz María VALDÉS\*

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.