

EPÍLOGO

REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES DEL SECRETARIO GENERAL DE POBLACIÓN

Félix VÉLEZ*

Agradezco mucho la invitación del Instituto de Investigaciones Jurídicas, participar en este importante evento. La pertinencia de elaborar una nueva Ley de Población es evidente, más aún, ante la derogación de varias disposiciones que tenía la norma en la materia al promulgarse la Ley de Migración en mayo de 2012. Hoy en día, la actualización de la Ley de Población debe ser motivo de reflexión y debate fecundo de sociedad y gobierno, para que sus adecuaciones futuras permitan reflejar los retos actuales del desarrollo y las aspiraciones de mejor calidad de vida y mayor equidad social que legítimamente comparten una inmensa mayoría de las y los mexicanos.

Voy a señalar algunos temas de reflexión que considero oportuno se tomen en consideración en el diseño de una nueva Ley General de Población (LGP).

Como resulta evidente, el contexto demográfico actual es muy distinto del que prevalecía en los años setenta, cuando se promulgó la Ley General de Población vigente. A inicios de esa década, la política de población se regía con base en la Ley General de Población 1947 que, al igual que su antecesora de 1936, hacía énfasis en la necesidad de aumentar el volumen de la población, en el entendido que un mayor número de habitantes permitiría impulsar el desarrollo de la nación.

Los resultados de esa política de población junto con los avances en el cuidado a la salud se reflejaron principalmente en tres componentes del proceso demográfico: primero, en la reducción de la mortalidad infantil, que pasó de 320 defunciones por cada mil nacidos vivos a principios de siglo, a menos de 90 en los años setenta; segundo, en la esperanza de vida de la población, que pasó de 25 a más de 60 años en el mismo periodo; y tercero, en

* Secretario General del Consejo Nacional de Población.

la tasa global de fecundidad (TGF), que rondaba alrededor de los siete hijos por mujer a lo largo de su vida reproductiva a finales de los años sesenta.¹

Como resultado de lo anterior, la población en México crecía a un ritmo de 3.1% entre 1950 y 1960, y 3.5% entre 1960 y 1970, de tal manera que la población pasó de 25.8 millones en 1950 a 48.2 millones en 1970.²

Por algún tiempo, los dividendos del crecimiento económico fueron suficientes para distribuir sus beneficios entre la creciente población. Sin embargo, la presión en el sistema productivo y la relación de dependencia económica desfavorable de alrededor de tres personas inactivas por una en edad laboral (principalmente menores de 15 años), dieron como resultado un aumento sostenido de la desocupación y subocupación en el mercado de trabajo, así como en el aumento de la pobreza y marginación.

De acuerdo con las estimaciones de la época, de mantener el ritmo del crecimiento demográfico de los setenta, la población duplicaría su volumen en tan sólo 20 años y hubiera sido de 135 millones de personas en 2000. No obstante, la política de población que emanó de la Ley General de Población de 1974, y el mejoramiento de los estándares de vida de la población, redundaron en una reducción del crecimiento demográfico, lo que se evidencia en la disminución de indicadores como la TGF.³

Hoy en día, el contexto demográfico es sustancialmente diferente. Aunque en la configuración sociodemográfica actual persisten situaciones de rezago como la mortalidad infantil y los embarazos no planeados ni deseados en grupos específicos de la población, los logros en materia de acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva y de estabilidad en el crecimiento de la población contrastan con los de hace 37 años, pues la TGF se encuentra muy cerca de sus niveles de remplazo y el crecimiento poblacional es relativamente estable.

Cabe señalar que si bien el crecimiento de la población ya no es explosivo, el abatimiento de los rezagos demográficos asociados a contextos de desigualdad social, deberá ocupar un lugar central en la conformación de las adecuaciones legales, así como el combate a la pobreza y la marginación. Estos rezagos se encuentran identificados en grupos de la población que

¹ Mendoza, Eulalia y Tapia, Graciela, “Situación demográfica de México 1910-2010”, *La situación demográfica de México 2010*, México, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2010, pp. 11-24.

² Inegi, Censos de Población y Vivienda, Estadísticas de Población, Hogares y Vivienda, <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>.

³ Villagómez, Paloma, “Evolución de la situación demográfica nacional a 35 años de la Ley General de Población de 1974”, *La situación demográfica de México 2009*, México, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2009, pp. 11-21.

presentan características de vulnerabilidad como bajos niveles de escolaridad, residencia en localidades rurales o su pertenencia indígena.

Como no podría ser de otra manera, han surgido nuevas realidades, problemas y desafíos en el ámbito sociodemográfico, así como en las mediaciones institucionales, sobre las cuales conviene reflexionar para legislar, y así brindar sustento al diseño e instrumentación de acciones de política pública, entre ellos:

- La perspectiva de derechos humanos ahora entronizada en la carta magna debe permear a los diversos ordenamientos jurídicos, y sin duda no se puede sustraer de la norma en lo concerniente a la población y la dinámica demográfica. De manera muy significativa es importante enfatizar la vigencia de:
 1. Los derechos sexuales y reproductivos.
 2. Los derechos de los transmigrantes e inmigrantes, y
 3. El combate a las vejaciones a los derechos de las personas ante la presencia pertinaz de actividades delictivas (o que debieran serlo en las entidades federativas que aún no lo son) como la trata de personas.
- Los retos asociados al cambio en la estructura por edades para que se puedan capitalizar los dividendos demográficos.
- El envejecimiento y sus consecuencias sobre el financiamiento de las pensiones, las instancias de seguro médico y otros pasivos contingentes;
- La vinculación conceptual y programática del cambio demográfico con la agenda pública en materia de medio ambiente; con énfasis especial en las causas del cambio climático, así como en las estrategias de adaptación y mitigación del mismo.
- La relación entre la dinámica de población y las acciones gubernamentales acrisoladas y organizadas en torno a los principios de seguridad y/o soberanía alimentaria.

Existen temas que ya eran motivo de profunda preocupación a principios de los setenta y, sin duda, dicha preocupación no ha mermado. Concretamente, lo concerniente a la distribución de la población en el espacio. Por un lado la concentración, a menudo ineficiente y desordenada, de la población en zonas metropolitanas y, por otro, la dispersión, atomización e incomunicación de al menos un tercio de las localidades rurales; asimismo, los correspondientes a la migración nacional e internacional.

Los temas demográficos ocuparon una posición muy destacada, de la agenda pública de los años setenta y ochenta: la conciencia gubernamental sobre la importancia de alcanzar un crecimiento estable de la población para que las políticas de desarrollo pudieran alcanzar el éxito, se reflejaba en las esferas más altas de los cargos públicos. Desde el liderazgo de un funcionario del calibre de Antonio Carrillo Flores, quien fuera designado Secretario General en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Población en 1974, hasta la presencia de los funcionarios de más alto rango en las reuniones del Consejo Nacional de Población, se hace evidente la trascendencia de la política demográfica en la agenda pública de aquellos años. Esto permitía una coordinación entre las secretarías de Estado desde el máximo nivel para incluir los temas demográficos en sus programas y políticas públicas, así como una enorme disponibilidad de recursos fiscales, y provenientes de la cooperación internacional, que permitían financiar las acciones programáticas en los confines de la política de población.

A pesar de la evidencia fehaciente de que la reducción de la pobreza de las últimas décadas es resultado en forma considerable de la disminución de la TGF, en mayor grado que el crecimiento económico que ha sido modesto, y la adecuada focalización y profesionalización de los programas sociales, los temas demográficos carecen de un lugar tan destacado en la agenda pública como el que tuvieron hace tres y cuatro décadas.

Los asuntos relacionados con la política de población son casi siempre importantes pero, a menudo, no urgentes. Es común que otros temas suelen tener una mayor urgencia, aunque no necesariamente sean de alta prioridad social. La nueva legislación demográfica puede ser un instrumento eficaz para posicionar permanentemente a las políticas de población y a la perspectiva demográfica (que toda acción de política pública debiera tener) en un lugar primerísimo de la agenda pública nacional.

En ese sentido, habría que valorar la conveniencia de que la nueva LGP establezca la obligatoriedad de utilizar la información y lineamientos del Conapo como insumos demográficos que estarán presentes en los distintos temas y etapas del quehacer gubernamental. Sin duda, su inclusión contribuye a mejorar los resultados y elevar los impactos, de las estrategias y programas orientados a acrecentar la calidad de vida de la población.

Otro tema de enorme trascendencia para la política de Población es el reto del federalismo. Sería de enorme conveniencia que la nueva LGP considere los cambios institucionales de los últimos años.

En contraste con el contexto político de los años setenta, cuando el Estado mexicano era más autoritario que democrático y las políticas públi-

cas eran diseñadas e instrumentadas desde el Ejecutivo federal, con muy tenue involucramiento de los órdenes locales de gobierno, actualmente el Estado mexicano es democrático y el federalismo dejó de ser letra muerta. La política de población a nivel local es variopinta. Desde la colaboración coordinada entre los consejos estatales de población y el Conapo para la implementación de políticas de población, hasta la inexistencia de consejos estatales de población o su reticencia a colaborar con el gobierno federal, pasando por todo tipo de escenarios intermedios. Sería conveniente que la norma alentara esquemas respetuosos, armoniosos y eficaces de colaboración intergubernamental, optimizando el aprovechamiento de las ventajas competitivas institucionales de los diferentes órdenes de gobierno.

La nueva legislación no puede soslayar el surgimiento y desarrollo de nuevas instituciones de gobierno, cuyo mandato incide sobre temas demográficos. A lo largo de la existencia de Conapo se han creado instancias para la atención de grupos específicos de la población: el Instituto Nacional de Migración en 1993; el Instituto Mexicano de la Juventud en 1999; el Instituto Nacional de las Mujeres en 2001; el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores en 2002 (antecedido por el INSEN en 1979); y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2004, tan solo por citar algunos. En ese sentido, sería conveniente que una nueva Ley General de Población considere a toda esta gama de instancias relacionadas con temas demográficos y sea un marco de coordinación entre las mismas para que la de población pueda ser una política integral y eficiente.

En ese sentido, como es sabido, desde 2008 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) cambió su personalidad jurídica, adquiriendo autonomía técnica y de gestión, con el objetivo de que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía suministre a la sociedad y al Estado información bajo los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia. Sería conveniente que la nueva LGP regule la vinculación INEGI-Ejecutivo en la generación de información estadística demográfica, para optimizar el impacto de su quehacer conjunto.

Finalmente, como último comentario, y a riesgo de ser reiterativo, me gustaría resaltar que, conforme lo establece el artículo 1o. de la Constitución, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En ese sentido, es fundamental que la nueva

Ley General de Población tenga una perspectiva desde los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMEJO, Rubén, “Vulnerabilidad sociodemográfica ante eventos hidrometeorológicos”, *La situación demográfica de México 2011*, México, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2011.
- CONAPO, *La situación actual de los jóvenes en México*, México, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2010.
- HAM, Roberto, “Diagnóstico socio-demográfico del envejecimiento en México”, *La situación demográfica de México 2011*, México, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2011.
- MENDOZA, Eulalia y TAPIA, Graciela, “Situación demográfica de México 1910-2010”, *La situación demográfica de México 2010*, México, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2010.
- VILLAGÓMEZ, Paloma, “Evolución de la situación demográfica nacional a 35 años de la Ley General de Población de 1974”, *La situación demográfica de México 2009*, México, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2009.