
NUEVOS ESCENARIOS¹

Política de Estado con visión de largo plazo

Héctor Hiram Hernández Bringas*

Recientemente se han celebrado los 30 años de la Ley de Población y de su correspondiente política pública, instrumentos que han tenido enormes repercusiones para la vida social, económica y política de México.

Particularmente ejemplar ha sido la política de población, pues constituye uno de los pocos casos de una real política de Estado en nuestro país: con visión de largo plazo, con continuidad y con efectos tangibles, particularmente en lo que se refiere a la reducción de la fecundidad. La tarea de las instituciones nacionales a este respecto, fue favorecida por la existencia de condiciones sociales propicias, como la disposición de amplios sectores a reducir el tamaño de sus familias; sin duda también ha sido importante la labor de diversas organizaciones civiles precursoras del cambio de la visión gubernamental sobre el tema. Sin esa política, nuestra realidad social sería hoy de mayor apremio.

Hoy, sin embargo, nuestra realidad y perspectivas demográficas han cambiado sustancialmente con respecto a los escenarios que motivaron dicha política hace tres décadas. ¿Cuáles son nuestros principales desafíos demográficos de hoy? La respuesta a esta pregunta tiene una preocupación subyacente: los nuevos desafíos, no se ven cabalmente correspondidos con una política de población renovada.

DESAFÍOS DEMOGRÁFICOS

El nivel de la fecundidad, tendrá que seguir siendo motivo de atención por parte de la política gubernamental, pero la cuestión no debe centrarse solamente en la consecución de un promedio reproductivo de dos hijos por mujer. Ello esconde importantes desigualdades internas: la reproducción sigue siendo particularmente elevada entre mujeres muy jóvenes, en las zonas rurales y entre los grupos indígenas. Asimismo, la “anhelada” meta de dos hijos por mujer puede ser objeto de debate en términos del futuro demográfico deseable: ¿cuáles serán las implicaciones futuras de que las parejas tengan cuando más dos hijos, en un país que será de viejos y pobres, y en el que los arreglos

al interior de las familias muchas veces suplen las carencias en materia de empleo y servicios? Sobre esto no hay todavía suficiente claridad. En la atención que se otorgue al nivel de la fecundidad, por otra parte, no deben existir retrocesos en el respeto y promoción de los derechos reproductivos y sexuales, sobre todo considerando un contexto en el que las ideologías conservadoras han adquirido relevancia.

Se habla, a veces con incomprensible entusiasmo del llamado “bono demográfico”. El supuesto bono implica que desde ahora, y al menos en los próximos 15 años, se irá incrementando la proporción de personas en edad de trabajar, lo que teóricamente significa que más trabajadores sostienen a menos personas. Esta correlación parecería económicamente ventajosa pero, en realidad, ¿Dónde están los empleos de esos jóvenes que año con año entran a la edad laboral? Sabemos muy bien que nuestros rezagos en esa materia se van haciendo cada vez mayores; por otra parte, ¿dónde está la oferta educativa para ellos?, cuando es conocido que desde hace años la matrícula de educación superior pública está estancada y los recursos que se destinan a este renglón son cada vez mas reducidos. Luego entonces, las supuestas ventajas del “bono demográfico” pueden revertirse y ser un factor promotor de conflictividad social.

Durante los próximos años veremos cada vez con mayor intensidad, el constante incremento del segmento de *adultos mayores*, en un contexto caracterizado por su marginación social, económica y familiar, con un sistema de salud que no está, y cada vez estará menos, capacitado para atender sus demandas, por no hablar del quiebre que vive el sistema de pensiones.

No menos importantes, son los fenómenos de *distribución territorial de la población* y las migraciones internas. Será nece-



* Presidente de Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población (hasta diciembre de 2004) e investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM.

¹ Las ideas que se exponen en el presente artículo son responsabilidad exclusiva del autor. Su contenido refleja el sentido de algunas de las orientaciones generales expresadas en el seno del Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población.



sario alentar una distribución más acorde con las posibilidades de desarrollo regional. La regulación de la distribución poblacional, es otra razón de peso para el fortalecimiento de las zonas rurales. La atención al campo mexicano, es indispensable también por motivos demográficos.

La migración internacional se ha convertido en un factor de cambio demográfico y social de la mayor relevancia. Por lo que respecta a la *emigración* es claro que, en las condiciones actuales, ya no podemos cifrar nuestras esperanzas en la negociación de un acuerdo con los Estados Unidos; si bien tal acuerdo se percibe indispensable, nosotros mismos tenemos tareas pendientes. Al respecto, resulta también inadmisibles la valoración positiva que se da al fenómeno como fuente generadora de divisas, olvidando que, en el fondo, se trata de un auténtico exilio por razones económicas, con fuertes impactos negativos en los órdenes social y familiar. Por cuanto hace a la *inmigración*, no debe soslayarse que nuestra frontera sur requiere atención urgente, con una política gubernamental explícita que hasta el momen-

to no ha existido, fuera de aquellas acciones que enfatizan los aspectos de seguridad nacional.

LIMITACIONES DE LA POLÍTICA DE POBLACIÓN FRENTE A LOS NUEVOS ESCENARIOS

Ante estos y otros desafíos ¿Qué tenemos? Lo que hay es un debilitamiento de la política de población. Hoy, como hace 30 años, se requiere una nueva visión de nuestra realidad y de nuestro futuro.

El Consejo Nacional de Población, organismo que hace importantes contribuciones al conocimiento de nuestra realidad poblacional, tiene la urgente necesidad de ser fortalecido. Entre algunos de los aspectos que hoy obstaculizan la instrumentación de una política de población más acorde con nuestra realidad, destacan los siguientes: *i)* en la práctica, la acción gubernamental no se ve condicionada por criterios demográficos, y *ii)* los criterios y escenarios que delinea el CONAPO, muy pocas veces tienen traducción en los programas de acción de los dis-

tintos sectores gubernamentales, lo que contraviene el sentido fundacional de ese organismo.

Al respecto, también es importante señalar que la membresía actual del CONAPO presenta ausencias significativas de instancias vinculadas a lo que debiera ser una política de población, como son aquellas que atienden a grupos indígenas, adultos mayores, jóvenes, mujeres, y otros grupos específicos de la población, principalmente aquellos en condiciones de vulnerabilidad social.

La Secretaría General del CONAPO vive un importante deterioro financiero para la operación de sus programas. El organismo ha perdido casi el 75%, tres de cada cuatro pesos, en su presupuesto de operación durante la primera mitad del sexenio. Este solo dato, da cuenta clara de cómo la política de población, ha dejado de ser una prioridad nacional.

Hay insuficiente capacidad financiera para realizar análisis y diagnósticos que permitan articular lo demográfico con toda la planeación gubernamental, así como para la realización de estudios estratégicos especializados. La evaluación de la política y los programas de población se ve obstaculizada por la cancelación de fuentes de información antes disponibles, como es el caso de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica Demográfica (ENADID). Ahora son más relevantes las encuestas relacionadas con la evaluación del funcionamiento macroeconómico o, en el peor de los casos, aquellas que tienen que ver con la evaluación del quehacer político. En ello también priva una visión de muy corto plazo.

El gobierno federal no invierte recursos financieros para instrumentar el Programa Nacional de Población en las entidades federativas. Por último, se han reducido significativamente las acciones de comunicación y educación en población, aspectos esenciales en el cambio de valores y actitudes de relevancia demográfica.

El gobierno actual ha expresado su intención de reformar la Ley General de Población de México. Ello, sin duda, atiende a una necesidad urgente. Sin embargo, será importante que la reforma de esa ley, tenga como fuentes de inspiración: nuestros nuevos desafíos demográficos, la convicción por el fortalecimiento de la política y las instituciones correspondientes, y la actitud visionaria de quienes promovieron el cambio en la perspectiva gubernamental de hace 30 años. En esta tarea, estamos ya rezagados. **Demos**