

**Hijos más sanos**

**si su nacimiento espaciáramos.**

**NO TE VAYAS ESTA TIERRA**

**SI TE AMA**

600

**YA SOMOS MUCHOS**

PROCUREMOS **CONCEBIR** CON AMOR Y RESPONSABILIDAD NUESTRO FUTURO  
si somos (-) tendremos (+)

Cada minuto nacen 262 niños en el mundo. Cada año 138 millones.

Creer no significa ser muchos, sino mejores

Para que vivamos mejor

CONSEJO NACIONAL DE POBLACION

CONAPO

"¡Planificar es buena idea!"

Planifica tu vida

de joven a joven

Decidir cuándo quieres tener a tu primer hijo y cuánto tiempo esperar entre un hijo y otro.

Tienes derecho a:

- Obtener información y orientación veraz y suficiente sobre las diferentes maneras de evitar un embarazo.
- Recibir servicios gratuitos de planificación familiar en centros de salud y unidades médicas del sector público, aún si no eres derechohabiente.

Escoger libremente y sin presiones el método anticonceptivo que más te convenga.

**4**

CONAPO

1974 - 2014

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

Nunca es tarde para regresar

En los últimos 10 años, más de 2 millones de personas han regresado de provincia a la Ciudad de México.

Planificar es asunto de familia...

Cuando te proteges, tienes el 99% de probabilidad de seguir desvelándote por una fiesta y no por calentar biberones

UN CONDÓN ES MÁS CONFIABLE QUE EL DESTINO

Planificatel

en Aguascalientes

El Desarrollo es Bienestar para la Población

Pensamos lo que somos y queremos ser...

11 de Julio

DIA MUNDIAL DE LA POBLACION

CONAPO

Planificatel

en Aguascalientes

UNA RESPUESTA SEGURA, CONFIDENCIAL Y GRATUITA A TODAS TUS PREGUNTAS SOCIALES

CONAPO

Durante 1900 años la población en el mundo creció a un ritmo de sólo 47 millones de personas por siglo... ahora aumenta en 100 millones por año.

En nuestro país nacen 2.4 millones de mexicanos cada año.

Creer no significa ser muchos sino mejores.



# 40 AÑOS DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

---

Coordinadora  
Patricia Chemor Ruiz



© Consejo Nacional de Población  
Dr. José María Vértiz 852, Col. Narvarte  
C.P. 03020, México, D.F.  
[www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

***40 años del Consejo Nacional de Población***

**Forros y cuidado de la edición:**

Maricela Márquez Villeda

**Diseño:**

Myrna Muñoz del Valle

**Formación:**

Maricela Márquez Villeda

Myrna Muñoz del Valle

Virginia Muñoz Pérez

Con apoyo de Areli Paz Corona Toriz

**Corrección de estilo:**

Cristina Gil Villegas Montiel

Primera edición: Diciembre 2014

ISBN: en trámite

Se permite la reproducción total o parcial  
sin fines de comerciales, citando la fuente.

Impreso en México.

# CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG  
Secretario de Gobernación y  
Presidente del Consejo Nacional de Población

JOSÉ ANTONIO MEADE KURIBREÑA  
Secretario de Relaciones Exteriores

ROSARIO ROBLES BERLANGA  
Secretaria de Desarrollo Social

JUAN JOSÉ GUERRA ABUD  
Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales

ENRIQUE MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ  
Secretario de Agricultura, Ganadería,  
Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

EMILIO CHUAYFFET CHEMOR  
Secretario de Educación Pública

MERCEDES JUAN LÓPEZ  
Secretaria de Salud

ALFONSO NAVARRETE PRIDA  
Secretario del Trabajo y Previsión Social

JORGE CARLOS RAMÍREZ MARÍN  
Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

ILDEFONSO GUAJARDO VILLARREAL  
Secretario de Economía

LUIS VIDEGARAY CASO  
Secretario de Hacienda y Crédito Público

LAURA VARGAS CARRILLO  
Titular del Sistema Nacional para el  
Desarrollo Integral de la Familia DIF

EDUARDO SOJO GARZA-ALDAPE  
Presidente del Instituto Nacional  
de Estadística y Geografía

LORENA CRUZ SÁNCHEZ  
Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres

JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ANAYA  
Director General del Instituto  
Mexicano del Seguro Social

SEBASTIÁN LERDO DE TEJADA COVARRUBIAS  
Director General del Instituto de Seguridad y  
Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

NUVIA MAGDALENA MAYORGA DELGADO  
Directora General de la Comisión Nacional  
para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

# SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG  
Secretario de Gobernación

LUIS ENRIQUE MIRANDA NAVA  
Subsecretario de Gobierno

FELIPE SOLÍS ACERO  
Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos

LÍA LIMÓN GARCÍA  
Subsecretaria de Derechos Humanos

MERCEDES DEL CARMEN GUILLÉN VICENTE  
Subsecretaria de Población, Migración y Asuntos Religiosos

ANDRÉS CHAO EBERGENYI  
Subsecretario de Normatividad de Medios

ROBERTO RAFAEL CAMPA CIFRIÁN  
Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana

JORGE FRANCISCO MÁRQUEZ MONTES  
Oficial Mayor

# SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

PATRICIA CHEMOR RUIZ  
Secretaria General

JESÚS ZIMBRÓN GUADARRAMA  
Director General Adjunto de Análisis Económico y Social

PATRICIA FERNÁNDEZ HAM  
Directora General de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva

MATÍAS JARAMILLO BENÍTEZ  
Director General de Planeación en Población y Desarrollo

ABRAHAM ROJAS JOYNER  
Director General de Programas de Población y Asuntos Internacionales

JAVIER GONZÁLEZ ROSAS  
Director de Estudios Socioeconómicos y Migración Internacional

RAÚL ROMO VIRAMONTES  
Director de Poblamiento y Desarrollo Regional Sustentable

SERGIO IVÁN VELARDE VILLALOBOS  
Director de Estudios Sociodemográficos

MARÍA DE LA CRUZ MURADÁS TROITIÑO  
Directora de Análisis Estadístico e Informática

JOEL OMAR VÁZQUEZ HERRERA  
Director de Cultura Demográfica

CÉSAR ANDRÉS GARCÍA SÁNCHEZ  
Director de Coordinación Interinstitucional e Intergubernamental

JUAN CARLOS ALVA DOSAL  
Director de Administración





# Índice

**09**

Presentación  
*Lic. Patricia Chemor Ruiz*

**11**



La política de población en la administración  
del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado

*Mtro. Gerónimo Martínez García*

**23**



CONAPO a 40 años de distancia

*Dra. Luz María Valdés González*

**37**



Retos y oportunidades demográficas del futuro  
de la población

*Dr. José Gómez de León Cruces*

**65**



El proceso de institucionalización de la política  
de población en México, 1974-2014

*Mtro. Octavio Mojarro Dávila*

**79**



Retos actuales de la política de población.  
Una visión retrospectiva del quehacer de la  
Secretaría General del CONAPO

*Mtro. Félix Vélez Fernández Varela*

**97**



40 años del CONAPO

*Lic. Patricia Chemor Ruiz*

**113**



Educación y población

*Lic. Emilio Chuayffet Chemor*

**123**



El papel de la salud pública en la dinámica de la población en México: dos historias de éxito

*Dra. Mercedes Juan López*

**137**



Transición demográfica y mercado laboral:  
el reto del bono demográfico y el trabajo decente

*Lic. Alfonso Navarrete Prida*

**153**



Cuatro décadas de la política de población en México.  
La igualdad entre mujeres y hombres: esencial  
para lograr el desarrollo

*Lic. Lorena Cruz Sánchez*

**191**



Hitos en el México demográfico contemporáneo  
y del mañana

*Dr. Manuel Ordorica Mellado*

# Presentación

---

**A** inicios de los años setenta, el gobierno mexicano reorientó su política de población y estableció las bases normativas e institucionales que han contribuido a delinear la imagen demográfica del México actual. Este giro de la política conllevó a la reforma del ordenamiento legal en materia poblacional que estaba vigente desde 1947 y que ya no correspondía a la realidad nacional prevaleciente en ese momento.

De esta manera, se expidió la Ley General de Población de 1974 que, entre otros aspectos, contenía el mandato de la creación del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Desde su origen, éste tuvo la encomienda de la planeación demográfica del país, con objeto de incorporar los aspectos del volumen, estructura, dinámica y distribución territorial 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.

El Consejo Nacional de Población, de acuerdo con el texto y espíritu de la Ley General de Población, surgió como una entidad multiseccional, integrada originalmente por 12 dependencias gubernamentales, pero que hoy se han ampliado a 17, de acuerdo a la naturaleza de sus atribuciones y funciones, que derivan en objetivos comunes en torno a la planeación demográfica nacional. En las últimas cuatro décadas, la labor de cooperación y colaboración de las instituciones que conforman el CONAPO ha sido ejemplar, destacando en particular el trabajo de las secretarías de Salud, Educación, Trabajo y, recientemente, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y del Instituto Nacional de las Mujeres.

Durante cuatro decenios, la política de población ha sido el instrumento mediante el cual el Gobierno de México ha procurado el desarrollo armónico y sostenible de la nación, en la búsqueda de una justa distribución de los beneficios del desarrollo económico, social y cultural, constituyéndose en una auténtica política de Estado, con el reconocimiento internacional de su liderazgo en la materia.

Al conmemorarse 40 años de la promulgación de la Ley General de Población y de la creación del CONAPO, a través de los textos que a continuación se presentan, Gerónimo Martínez, Luz María Valdés, Octavio Mojarro, Félix Vélez, Mercedes Juan, Emilio Chuayffet, Alfonso Navarrete, Lorena Cruz y Manuel Ordorica, con generosidad y lucidez, nos comparten sus experiencias y reflexiones, brindándonos un panorama histórico-analítico del devenir del Consejo Nacional de Población en los últimos cuatro decenios y sobre el pasado y presente de la política de población y su institucionalización en nuestro país, así como una perspectiva de los grandes retos demográficos a enfrentar en el futuro que ya está aquí.

Esta compilación de vivencias es acompañada de una retrospectiva fotográfica del transcurrir del CONAPO en el periodo. A lo largo del libro, las variadas y múltiples imágenes plasman fielmente la evolución de la cultura demográfica y de las campañas de planificación familiar, y son testimonio del enorme esfuerzo, creatividad y talento de las acciones de comunicación y educación en población realizadas en diferentes momentos.


El presente volumen está dirigido a funcionarios de gobierno, académicos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y público en general. Esperamos que la obra sea de su interés y que disfruten de su lectura.

Cordialmente,

Patricia Chemor Ruiz  
Secretaria General

# Mundos opuestos; un solo mundo



CONSEJO NACIONAL DE POBLACION  MEXICO



# La política de población en la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado

Gerónimo Martínez García<sup>1</sup>

---

**E**n la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado la política de población alcanzó un destacado nivel público. En consecuencia, algo similar le sucedió al Consejo Nacional de Población (CONAPO), instancia gubernamental responsable de diseñar e instrumentar las acciones para regular el crecimiento y la distribución territorial de la población. La importancia conferida se reflejó en los cinco puntos que se mencionan a continuación:

1. El interés del mismo Ejecutivo Federal por señalar sus criterios en la materia, conocer los programas elaborados por dicho organismo, mantenerse informado de la marcha de los trabajos emprendidos y conocer sus resultados.
2. El papel destacado que don Miguel concedió a la organización de la Conferencia Internacional de Población,<sup>2</sup> compromiso adquirido durante la administración federal anterior. El Presidente ordenó un amplio programa de difusión nacional, a fin de que la población conociera este evento tan especial y que se involucrara a todas las dependencias y entidades del Ejecutivo. Dispuso, además, invitar a los otros poderes de la Unión, a los gobernadores de los estados, a las organizaciones de obreros, de campesinos y del sector popular; y buscar la participación de los medios de comunicación masivos.

Para este evento, autorizó un presupuesto especial<sup>3</sup> y determinó que, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se invitara a los países participantes para que, previo a la reunión, enviaran funcionarios a México a fin de comunicarles la posición que nuestro país adoptaría en la Conferencia y conocer nosotros la de ellos.<sup>4</sup> Hay que reconocer el cabal cumplimiento de dicha dependencia con respecto a las instrucciones presidenciales.

También es de justicia destacar el amplio apoyo que los gobernadores dieron al programa de difusión por medio de reuniones en los estados. Las organizaciones de trabajadores, como la CTM, de campesinos, como la CNC, y del sector popular, la CNOP en concreto, participaron activamente realizando reuniones específicas entre sus respectivas memberships. Los medios de comunicación,

---

<sup>1</sup> Secretario General del CONAPO de 1982 a 1988.

<sup>2</sup> La Conferencia Internacional de Población se realizó en la Ciudad de México del 6 al 14 de agosto de 1984. Asistieron delegaciones de 149 países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas, representantes de organismos intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales y cuatro movimientos de liberación nacional.

<sup>3</sup> 273 millones de pesos, recursos que fueron administrados directamente por la Dirección General de Recursos Financieros de la Secretaría de Gobernación. *Memoria de Labores 1982-1988*. Consejo Nacional de Población. Secretaría General. México, p. 263.

<sup>4</sup> La Conferencia Internacional de Población se realizó en un ambiente mundial tirante por las diferentes y contrapuestas percepciones y posiciones que países y grupos de países tenían sobre algunos temas que se tratarían en dicho evento. Entre ellos, la planificación familiar y los métodos anticonceptivos aceptables, el aborto, el significado, causas y consecuencias del crecimiento demográfico, la migración internacional, sobre todo la indocumentada, y la situación de la mujer. Tanto en los trabajos previos como en la conferencia misma, se asistió a un debate sobre la mejor forma de hacer frente a los llamados problemas demográficos, particularmente el crecimiento poblacional. Si bien existía una conciencia generalizada sobre la magnitud y repercusiones de este fenómeno, las posiciones diferían al momento de considerar las políticas públicas aceptables para administrarlo. De un lado, figuraban los que proponían la adopción de medidas drásticas y directas para reducir el crecimiento y, de otro, quienes confiaban en que el desarrollo económico, social y cultural conllevaría al descenso de los niveles de fecundidad.

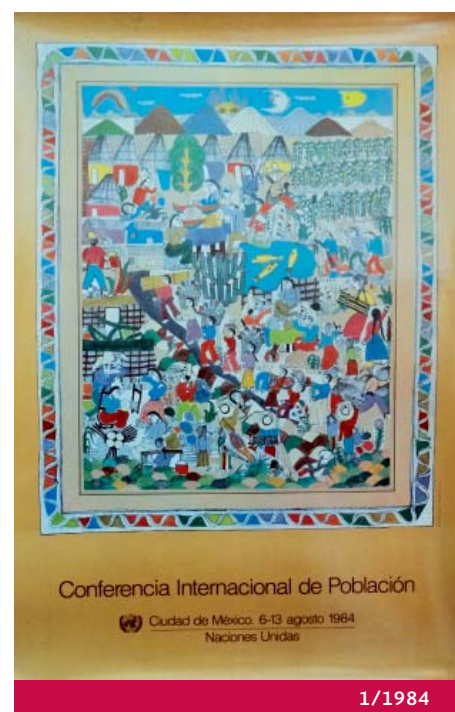
tanto gubernamentales como privados, apoyaron el evento, lo mismo difundiendo los actos celebrados mediante programas específicos en los que participaron funcionarios públicos y académicos.

3. La indicación explícita del Presidente de continuar con la política de población establecida en la administración anterior y de proseguir con la meta de crecimiento de uno por ciento en el país para el año 2000.<sup>5</sup>
4. La buena disposición presidencial para encabezar reuniones públicas sobre población con amplia presencia gubernamental, académica y social. Destaca la que se llevó a cabo al inicio de la administración, en Palacio Nacional, con la presencia del pleno del Consejo y una nutrida presencia de personas del sector público, de la academia, de los medios de comunicación y de organismos internacionales, en la cual fue presentado el programa de población del sexenio.
5. El decidido compromiso del Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, con la política poblacional de la administración de don Miguel. Bartlett mismo era un gran conocedor de la problemática mundial y de México en este tema; estaba convencido de que debía procurarse la modulación del aún elevado crecimiento poblacional del país y sus regiones, particularmente el de las zonas metropolitanas. Dicho compromiso se manifestó en la cercanía que mantuvo a lo largo del sexenio con los programas poblacionales que fueron insignia de la administración, en particular cuatro: los dirigidos a reducir el crecimiento, los orientados a mejorar la condición de la mujer, los de comunicación y educación en población, y los destinados a influir en la distribución poblacional en el territorio.

Manuel Bartlett pensaba que la población debía ser el centro de las políticas públicas, especialmente de las que influían en el crecimiento económico. Creía que era menester intervenir en la reducción de los niveles de natalidad, para lo cual era necesario comprometerse con programas de corto y largo plazo. Los primeros, centrados en la planificación familiar en dos vertientes: la información a las parejas y el suministro de servicios médicos apropiados para que la gente pudiera optar por los medios para tener los hijos deseados. En el largo plazo, ponía su confianza en dos elementos: la educación formal y la orientación a través de los medios de comunicación, en especial, la radio y la televisión.

Consideraba también que la política de población debía ser una tarea que involucrara a todos los niveles de gobierno. De ahí que haya trabajado fuerte y muy de cerca tanto con los titulares de las entidades y dependencias del Ejecutivo Federal, como con los gobernadores. Otro

<sup>5</sup> En 1977 se habían fijado metas de crecimiento para el último cuarto del siglo: 2.5 por ciento para 1982, 1.9 por ciento para 1988 y uno por ciento para el año 2000.







3/1993

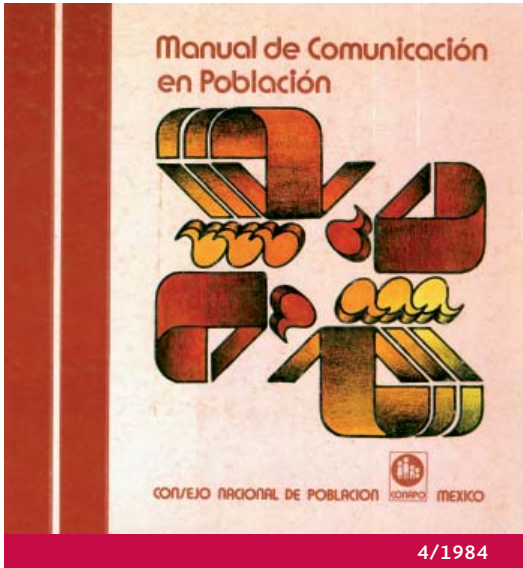
tanto hizo con las organizaciones de trabajadores; personalmente invitaba a los dirigentes principales a realizar programas específicos para sus sectores, los cuales comprendían reuniones masivas y programas de orientación para mujeres y hombres, jóvenes y adultos. Varias reuniones fueron encabezadas por él y las cúpulas de las organizaciones.

Con el fin de lograr un mayor compromiso de los gobernadores, planteó e impulsó la constitución de consejos estatales de población, e incluso municipales, con una organización y funciones similares a las del organismo nacional.

Consiguió también que el Secretario General del Consejo tuviera nivel de coordinador intersecretarial, una figura intermedia entre director general y oficial mayor, toda vez que, a su juicio, una persona que realizaba labores que tocaban a todas las dependencias y entidades y se extendían hasta los gobiernos estatales debía tener un nivel burocrático elevado.

Asimismo, dispuso que la Secretaría del Consejo tuviera instalaciones dignas, dadas las importantes labores que la Ley General de Población le asignaba. En tal virtud, se tomó en renta un edificio en la esquina de Pestalozzi y Ángel Urraza.<sup>6</sup>

Manuel Bartlett no solo administraba la política de población, como correspondía a su carácter de Presidente del Consejo, sino que la vivía, estaba al tanto de lo que se hacía en la materia, mediante un contacto regular y de fondo con la Secretaría General del organismo y con los funcionarios que encabezaban las dependencias integrantes del CONAPO, como la Secretaría de Salud. También leía cuidadosamente los informes y resultados de las investigaciones que se llevaban a cabo. Su interés en el tema lo hacía mantener comunicación con los funcionarios de los organismos internacionales involucrados en la materia y establecidos en México, como el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el UNFPA.



4/1984

Una vez que consideró que los programas de planificación familiar habían tomado camino firme e irreversible, instruyó a la Secretaría General del CONAPO para que trabajara a fondo en la elaboración de un programa que se orientaría a reordenar la geografía demográfica nacional. Fue entonces cuando se creó el Programa de Investigación de los Sistemas de Ciudades de México.

Bartlett pensaba que la condición de la mujer en México podía mejorar si se lanzaba un gran programa nacional de concientización pública sobre su situación y las razones que sustentaban la urgencia de revertir su marginación. Para ello, se debían fortalecer las acciones gubernamentales orientadas a su favor y hacer cumplir las disposiciones



5/1993

<sup>6</sup> Contaba con 10 niveles, 3200 m<sup>2</sup> para oficinas, 40 cajones de estacionamiento, 2 elevadores, 3 bodegas, 33 líneas telefónicas y un área para la exhibición y venta de las publicaciones propias. *Memoria*, p. 261.

legales, sobre todo las de orden constitucional en su beneficio. Consideraba que los programas de la mujer eran de interés público, por lo que debían ser impulsados desde el más alto nivel, como una política de Estado. Por esa razón, con la anuencia y apoyo del Presidente, se creó la Coordinación Nacional de la Mujer, con la participación de mujeres de todas las entidades, dependencias de gobierno, representantes de la academia y organizaciones de trabajadores. Otro tanto se hizo en todas las entidades y dependencias del Ejecutivo Federal, en las organizaciones de trabajadores y en todos los estados de la República. Las coordinaciones creadas constituyeron réplicas de la nacional y, aunque independientes, trabajaron bajo criterios comúnmente acordados. Los trabajos de dicha Comisión fueron apoyados por programas de investigación *ad hoc* y un amplio programa de medios.

En ese marco institucional, se realizaron reuniones nacionales para subrayar la pertinencia política, social, demográfica, humana y económica de mejorar la situación de las mujeres. El Presidente presidió dos de estas reuniones, una en Los Pinos, y la otra en la ciudad de Colima. En ambas hubo una nutrida asistencia de mujeres de todos los estados y del Distrito Federal.

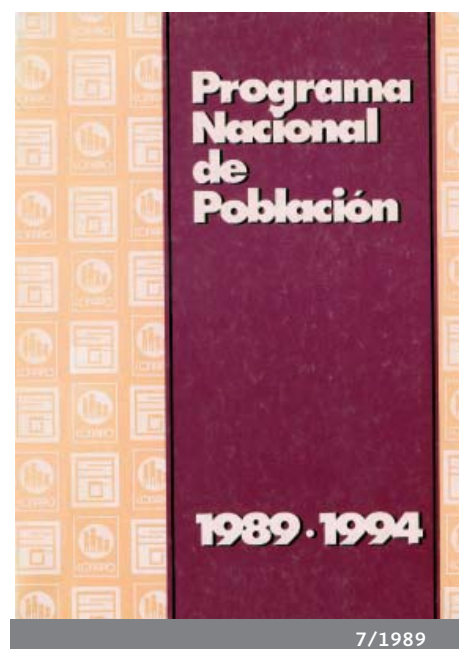
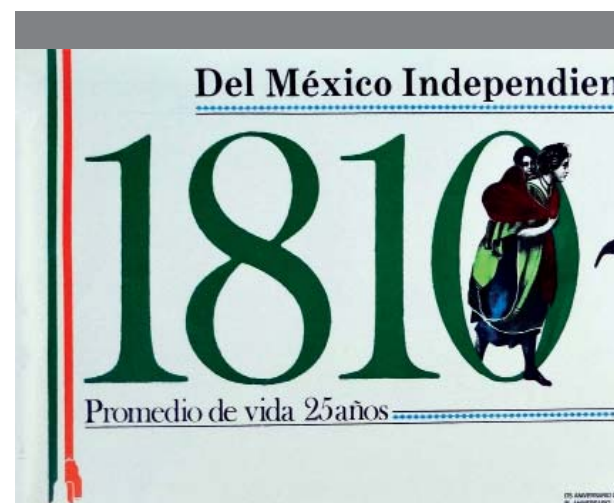
Una característica notable de esta etapa fue la coordinación entre las dependencias que participaron en la ejecución de la política de población. Dicha coordinación se dio primero en el seno del Consejo, a través del diálogo entre sus miembros y la adopción de compromisos, y luego al interior de cada una de las dependencias del Ejecutivo que lo integraban.

Digna de llamar la atención fue la que se dio en el sector salud, donde, bajo el liderazgo del Dr. Guillermo Soberón Acevedo, se realizó el Programa Nacional de Planificación Familiar. Sobresalieron en dicha tarea, por su entrega y liderazgo, el Dr. Jorge Martínez Manautou, Jefe del Departamento de Planificación Familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social, y el Dr. Manuel Urbina Fuentes, Director General de Planificación Familiar de la Secretaría de Salud. Su trabajo dedicado y profesional contribuyó en gran medida a que los objetivos y metas del Programa Nacional de Planificación Familiar se vieran coronados por el éxito.

En la ejecución de dicho programa fue notable la participación entusiasta y comprometida del personal médico y de enfermería en sus áreas de competencia.

Hay que señalar también que los funcionarios mencionados propiciaron la colaboración activa, y acorde con las directrices oficiales, de las organizaciones no gubernamentales, las cuales, con financiamiento extranjero, principalmente norteamericano, participaban en tareas informativas y de distribución de métodos anticonceptivos.

La coordinación se dio también entre la Secretaría General del CONAPO e instituciones académicas como El Colegio de México y la Universidad



7/1989



8/1987





Nacional Autónoma de México, en este caso, a través del Instituto de Investigaciones Sociales. Dicha coordinación se dio para la realización de estudios diversos de naturaleza demográfica, en especial sobre natalidad, y para el análisis e interpretación de la información que se generaba durante la ejecución misma de los programas de población.

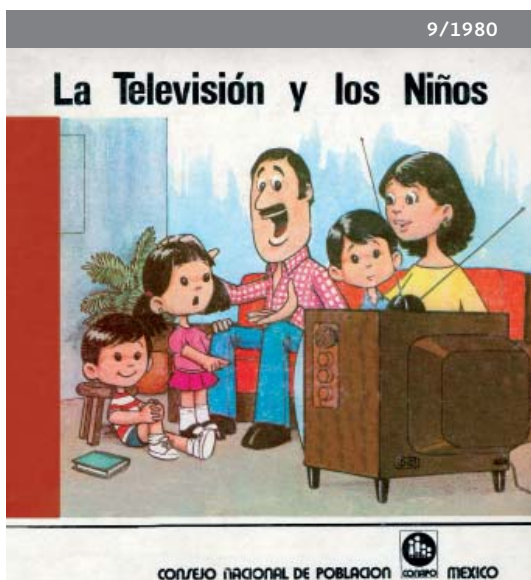
Gracias a la intervención del Dr. Pedro Aspe Armella, a la sazón titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría General fue fortalecida con una estructura administrativa que comprendió, aparte de la Secretaría General con nivel de coordinador intersecretarial, dos direcciones generales y las correspondientes direcciones de área, departamentos y plazas de naturaleza técnica. Sin embargo, cabe decir que la plantilla de personal no era suficiente para hacer frente a las cargas de trabajo encomendadas a la Secretaría General. En 1986, por ejemplo, dispuso solamente de 108 plazas presupuestadas, 111 en 1987 y 99 el año siguiente.<sup>7</sup> A pesar de dicha limitación, se trabajó decididamente para llevarlas a cabo.

Se creó un área de medios que tuvo a su cargo la producción de materiales audiovisuales de difusión nacional por radio y televisión a través tanto de los canales del Estado como de los particulares, en especial, Televisa. Dicha área fue pilar en la ejecución del Programa Nacional de Educación en Población. Sus acciones incluyeron también cursos de capacitación y orientación para personal técnico, maestros y estudiantes, obreros y campesinos, y una interesante producción de materiales impresos. Los programas de comunicación y educación en población tenían un propósito claro y explícito: crear conciencia en la población de todos los estratos sobre el impacto que las políticas emprendidas por el sector público tendrían sobre el bienestar individual, familiar y social.

Especial atención recibió el área de investigación social, económica y demográfica. Con una estructura *ad hoc* y recursos humanos altamente especializados fue posible emprender un amplio programa de investigación sobre diversos aspectos demográficos. Caso notable fue la realización de estudios monográficos de cada uno de los estados en los que el componente poblacional constituyó un elemento central. Para la realización de tales investigaciones se acudió a las universidades estatales, lo que contribuyó a la coordinación de esfuerzos y a la formación de recursos humanos y su especialización. Esto también ayudó a generalizar en el país el interés por los estudios poblacionales hasta entonces restringidos a unos cuantos centros de investigación de la Ciudad de México, Guadalajara, Puebla y Monterrey.

Es de destacar este último hecho, la política de población implementada en México contribuyó, de manera decisiva, a la formación de recursos humanos en diversos campos de la demografía, la economía y la sociología.

<sup>7</sup> Memoria, p. 256.

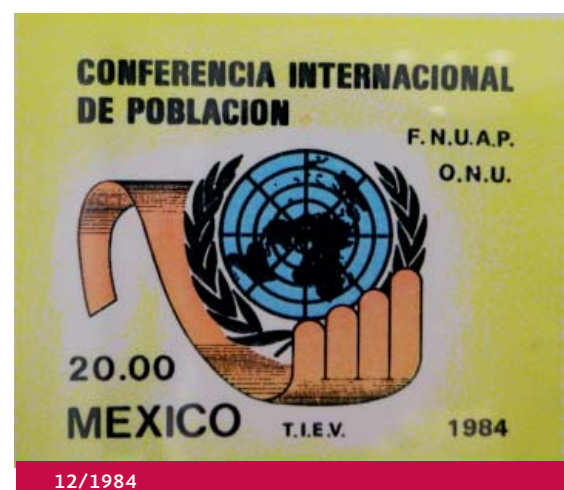
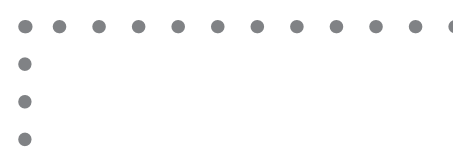


La Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social formaron sólidos grupos técnicos en planificación familiar y análisis de información estadística relativa, mientras que en la Secretaría General del Consejo Nacional de Población dicha capacitación abarcó una extendida relación de áreas, como lo indican los programas emprendidos. La formación de recursos humanos especializados en temas de población se hizo de diversas maneras, formación *in situ* vía la participación en tareas de investigación, y a través de cursos de capacitación sobre temas concretos que se ofrecieron tanto en las oficinas centrales como en los estados de la República.

Con el propósito de sustentar la formulación de un programa nacional de redistribución de la población, se llevó a cabo un amplio estudio sobre 22 de los principales sistemas de ciudades de México, a fin de proveer de información sobre varios aspectos de éstos, como su ubicación, la cobertura geográfica o extensión total, los asentamientos integrantes de cada uno, tanto dominantes como subordinados, la red de interrelaciones, la dotación de recursos humanos y de servicio, como escuelas (de todo tipo), instalaciones de salud, establecimientos culturales, vías de comunicación, conexiones con otros sistemas de ciudades, déficits de servicios, actividades económicas preponderantes, monto y composición del producto interno bruto, la población total y su estructura etaria, entre los conceptos más importantes.

Se tenía la convicción de que dicho enfoque tenía ventajas sobre perspectivas alternativas, tanto las presentes en la discusión teórica como algunas ya experimentadas en México, y que la implementación de un programa redistributivo sustentado en dichos estudios coadyuvaría significativamente a conseguir los objetivos pretendidos en materia de redistribución poblacional, a saber, la retención de población en ciertas áreas, la reorientación de las corrientes migratorias y la descarga de población de las grandes ciudades, en especial de la capital del país. El desarrollo de los sistemas de ciudades de México tomaría en consideración las relaciones de interdependencia entre los centros poblacionales, racionalizaría la distribución de bienes y la prestación de servicios de todo tipo en atención a la magnitud y calidad de las demandas, haría posible identificar los recursos específicos para el desarrollo sustentable de los centros y el sistema correspondiente en su conjunto, y permitiría ubicar los resortes que, en cada caso, podrían detonar procesos intensos y sostenidos de desarrollo económico, social y cultural.

La finalidad era proporcionar una amplia base de conocimientos que sirvieran para reorientar programas de inversión y gasto que influyeran en la dirección de los flujos migratorios y, por tanto, en el rostro de la distribución poblacional del país. En particular, se quería influir en los volúmenes de las corrientes migratorias que alimentaban las áreas metropolitanas del país, en particular, las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.





Se partía de la hipótesis de que al realizar las convenientes inversiones en los sistemas de ciudades periféricas, se harían atractivos en términos de empleo y de disponibilidad de los servicios, elementos que hacen llamativa y vivible una población, a saber, escuelas, hospitales, vivienda, seguridad.

Dichas investigaciones excluyeron las grandes áreas metropolitanas porque eran las que se procuraría liberar de las presiones migratorias, y se privilegiaron las demás por la razón opuesta, eran las que se pretendía hacer atractivas.<sup>8</sup>

Varios de estos estudios fueron realizados por el personal técnico de la Secretaría General del CONAPO, pero otros fueron contratados con centros de investigación de universidades locales. La inyección de fuerza económica a tales centros fue muy importante, pero quizá lo fue más el apoyo a su estatus, ya que en su ámbito local específico adquirieron un rostro distinto. Los informes de investigación fueron entregados, inicialmente, y por razones obvias, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Asimismo, se enviaron juegos completos a bibliotecas públicas y centros de investigación. Además, tuvieron lugar reuniones en los estados de la federación donde los estudios se habían efectuado, a fin de informar *in situ* sobre los principales hallazgos de las investigaciones.

El CONAPO no solo se hizo presente amplia y profundamente en el ámbito nacional, trascendió las fronteras y se instaló en el extranjero, especialmente en universidades, organismos privados, oficinas de gobierno y, de manera importante, en los organismos multilaterales, como el UNFPA, la FAO, la UNICEF y la División de Estadística de las Naciones Unidas. La relación con ésta era de orden metodológico principalmente, los técnicos de la Secretaría General y los de dicha unidad analizaban los procedimientos estadísticos idóneos para la realización de ciertos cálculos y estimaciones, como las tan necesarias y solicitadas proyecciones de población, y comparaban resultados. No siempre coincidían, lo que daba lugar a provechosos intercambios y discusiones de orden técnico. Con frecuencia, las diferencias surgían de los supuestos que servían de base a los cálculos. Esto se presentó dramáticamente al final de la administración del gobierno, cuando las estimaciones de la Secretaría General y las de la División sobre la población futura de México difirieron sustancialmente. Habían partido de poblaciones base distintas y de supuestos diferentes sobre el comportamiento de la natalidad y la mortalidad. Al final, las de la Secretaría General estuvieron más cerca de los resultados censales obtenidos en 1990.

La relación con la División de Estadística puenteó otras relaciones, como la que se estableció con importantes centros de investigación franceses y con investigadores de ese país. El trabajo del CONAPO,



<sup>8</sup> Dicha determinación obedeció también a la insuficiencia de recursos monetarios para financiar la investigación de las áreas excluidas.

especialmente de su Secretaría General, también atrajo la atención de investigadores de universidades de California y Texas.

Asimismo, fue importante la relación con un amplio espectro de organismos no gubernamentales de Norteamérica que apoyaban financieramente a sus contrapartes mexicanas. En estas últimas figuraban personalidades como don Andrés Lajous Vargas, que defendía decididamente la intervención de los particulares en los programas de planificación familiar.

También se crearon vínculos con la comunidad chicana a través de universidades norteamericanas como la de Colorado. Sus frutos más sobresalientes fueron de orden cultural, se hizo una recopilación de literatura escrita por escritores americanos de ascendencia mexicana.

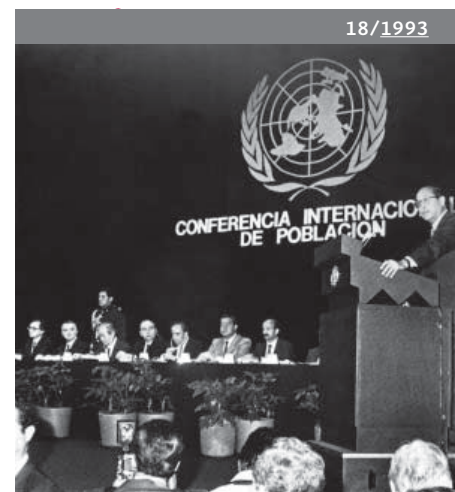
Con el Fondo de Población de las Naciones Unidas se generó otro tipo de relación. Este organismo encontró en el CONAPO una institución idónea para promover la conciencia pública e internacional sobre los problemas de población, sobre todo los relacionados con la natalidad y el crecimiento en los países en desarrollo. Para el UNFPA, México constituía un ejemplo de país que hacía frente a su problemática desde el gobierno, al poner en juego un amplio abanico de medios de influencia y al procurar la participación de la mayor cantidad de agentes públicos, privados y sociales.

México proporcionó al Fondo foros para la difusión de su forma concreta de hacer política poblacional. Asimismo, la exitosa experiencia mexicana sirvió a este organismo internacional para obtener, de Estados Unidos y otros donantes ricos, recursos financieros para sustentar sus programas. A su vez, con el apoyo del UNFPA, México puso su experiencia al servicio de países amigos que enfrentaban problemáticas demográficas semejantes a las nuestras y contribuyó a la formación de recursos humanos en temas de población, tanto en éstos como en las oficinas centrales del CONAPO.

Nuestro país recibió del Fondo recursos monetarios muy importantes gracias a los cuales la Secretaría General pudo realizar sus programas de educación en población y sus investigaciones de orden demográfico, social y económico. Sobresalió en este último caso el mencionado estudio de los sistemas de ciudades.

El apoyo financiero del UNFPA no fue nada menor y alcanzó niveles significativos si se toma en cuenta que la Secretaría General no disponía de presupuesto para realizar casi ningún trabajo. Prácticamente se agotaba en el Capítulo 1000, es decir, en la nómina.<sup>9</sup> La Secretaría General tenía una buena estructura burocrática, pero hasta ahí. En virtud de los

<sup>9</sup> El presupuesto asignado a la Secretaría General del Consejo Nacional de Población estuvo distribuido, en 1986, de la siguiente manera: Servicios personales: 74.7 por ciento, Materiales y suministros: 1.7 por ciento, Servicios Generales: 23.6 por ciento. En los otros años del sexenio se observa un panorama semejante. *Memoria*, p. 263.



recursos aportados por el UNFPA, la Secretaría pudo hacer las importantes contribuciones para la ejecución de la política poblacional del sexenio.

Otro apoyo de singular magnitud provino de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). La ayuda prestada por dicho organismo fue invaluable. No proporcionó dinero en efectivo sino en especie. Proveyó de equipos de distinta naturaleza y vehículos: en especial, Combis, no solo para las oficinas centrales sino también para los consejos estatales de población, y equipos de oficina (muebles, minicomputadoras). Dotó a la Secretaría General de una cabina de grabación con equipo moderno de radio y cine, y una avanzada unidad de procesamiento de datos. Igualmente significativo fue el apoyo para la elaboración de material educativo y para la formación de recursos humanos, tanto en México como en Japón.<sup>10</sup>

Otros recursos provinieron de la Agencia Internacional de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, financiamiento de proyectos y becas, aunque no en la magnitud de los proporcionados por el UNFPA y JICA. La Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional proporcionó algunos apoyos, pero de menor relevancia.

El trabajo del CONAPO tomó cuerpo de distintas maneras. Posicionó la problemática demográfica nacional en un primer plano frente a la población misma; es decir, contribuyó a que ésta tomara conciencia de que se vivía una situación poblacional delicada, sobre todo en cuanto a crecimiento. Esto permitió a la gente comprender la pertinencia de los programas emprendidos en la materia y dio a sus ojos legitimidad política y social. Asimismo, situó dicha política en el plano mundial y le dio al CONAPO estatura internacional. Los financiamientos recibidos del extranjero y las solicitudes de apoyo técnico de algunos países latinoamericanos testimonian el hecho mencionado. Pero, más que nada, figura en este renglón el reconocimiento que la Organización de las Naciones Unidas hizo a México al otorgarle el Premio Internacional de Población 1986, en especial por haber colocado la política de población en el primer nivel de las preocupaciones gubernamentales y sociales y por la creación de los consejos estatales y municipales de población.

El trabajo emprendido se cristalizó también en el amplio programa editorial de la Secretaría General. Las publicaciones sobre planificación familiar, salud reproductiva, migración, estudios sobre la mujer, proyecciones de población, análisis demográfico, estudios monográficos de entidades y municipios, estudios sobre la comunidad norteamericana de ascendencia mexicana, bancos de datos demográficos, económicos

<sup>10</sup> En 1986, los recursos monetarios internacionales para contratación de personal sumaron 484 millones de pesos, cifra equivalente a 66.7 por ciento de los recursos presupuestarios autorizados. Con dichos recursos se contrató a 147 personas, cantidad 36 por ciento superior a las 108 plazas presupuestadas. Los perfiles académicos de dicho personal fueron los siguientes: licenciatura, 70, maestría, 6, doctorado, 10, técnico, 37, otros, 24. En general, el personal técnico contratado con recursos internacionales provenía de las siguientes áreas: demografía, economía, actuaría, urbanismo, sociología, geografía y medicina. Memoria, p. 270.



15/1985



16/1987



17/1986

y sociales, compendios bibliográficos, informes de reuniones nacionales e internacionales, documentos metodológicos, memorias, inventarios legislativos y ensayos sobre diversos temas, dan cuenta de ello. De no menor importancia fueron las campañas de radio y televisión y la producción de materiales audiovisuales.

El compromiso del gobierno mexicano con la política de población y con la comunidad nacional de estudiosos de la problemática demográfica del país y sus regiones se expresó también en una decisión muy señalada: la creación del Premio Nacional de Demografía, que en su primera edición fue entregado por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado al segundo Secretario General del CONAPO, el maestro Gustavo Cabrera Acevedo.

Han transcurrido cuatro administraciones federales desde que concluyó la de don Miguel de la Madrid. Veinticuatro años. Cuarenta desde la creación del CONAPO. Y éste permanece. Con un mandato enriquecido que, sin embargo, tiene como núcleo central la formulación de acciones que afecten el cuerpo demográfico nacional tanto en su tamaño y ritmo de crecimiento, como en su distribución territorial. Tal continuidad permite afirmar que, en México, la política de población es una política de Estado. Los temas dominantes cinco lustros atrás eran la natalidad, la mortalidad y la migración interna e internacional, destacando la indocumentada hacia los Estados Unidos. Dichos temas tienen vigencia aún; sin embargo, las circunstancias nacionales e internacionales aconsejan revisar la agenda, en la cual se podrían incluir los tópicos siguientes:

- Impacto de los programas nacionales de bienestar —Progresá, Oportunidades, Seguro Popular— sobre la natalidad, la mortalidad, la esperanza de vida y la matrícula escolar.
- Respuesta de los movimientos de población y patrones de asentamiento al Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.
- Condiciones de vida actuales y perspectivas de la población de la tercera edad.
- La oferta profesional del país y las necesidades de desarrollo presente y previsible.
- Características sociales, económicas y demográficas de la inmigración centroamericana y de América del Sur.
- Abandono de la escuela por niveles educativos: magnitudes y razones.
- La ocupación territorial y sus efectos sobre el medio ambiente natural.

Sin olvidar, por supuesto, que la principal aspiración del Consejo Nacional de Población debe ser perseverar en una tarea fundamental: hacer de la población el centro de las decisiones gubernamentales.







La decisión en pareja,  
hace la diferencia.



CONSEJO NACIONAL DE POBLACION CONAPO MEXICO



# CONAPO a 40 años de distancia

Luz María Valdés González<sup>1</sup>

---

## Antecedentes

**E**n el año de 1971 fui invitada por el Subsecretario de Población, Migración y Seguridad Nacional de la Secretaría de Gobernación, Don Fernando Gutiérrez Barrios, a sumarme a su equipo de trabajo para diseñar y presentar una nueva Ley General de Población que sustituyera a la Ley de 1947, derivada de la Ley General de Población de 1936 que promulgó el Presidente Lázaro Cárdenas, y cuyo objetivo era promover el incremento de la población a través de fomentar la inmigración, estimular el aumento del número de hijos en las familias, y propiciar la mezcla de las razas. La Ley General de Población de 1947, además de las medidas señaladas, incluyó al turismo como un atractivo que estimularía la inmigración y facilitaría la apertura de inversiones extranjeras.

En 1970, la situación de la población era diametralmente opuesta a la prevaleciente en la época de los ordenamientos de la Ley de 1947. En ese año, México registraba una tasa de crecimiento de 3.4 por ciento medio anual, y se colocaba entre las tasas más altas del mundo. De mantenerse a ese ritmo, la población se duplicaría cada 21 años, de ahí que fuese necesario reducir su crecimiento. Solamente una nueva Ley General de Población acorde a la situación demográfica del país podría permitir un giro en los objetivos anteriores, y encauzar la dinámica poblacional hacia su inserción en los planes de desarrollo económico y social. Igualmente, se necesitaba contemplar a la migración como un fenómeno que precisaba de una revisión reflexiva que protegiera y fortaleciera los requerimientos de desarrollo del país y de sus recursos humanos.

El nuevo perfil de la población era resultado de inmensos y profundos cambios en el orden demográfico, económico, político, social y cultural, que se manifestaron en el curso de ese largo periodo de 23 años. El panorama demográfico se caracterizaba por una alta fecundidad y una mortalidad decreciente.

Asimismo, en la frontera norte prevalecía la inmigración sin control, lo cual condujo a regular la inmigración mediante la restricción de entradas. También, se establecieron normas para determinar las razones y el propósito del migrante para introducirse al país. Este procedimiento llevó consigo el establecimiento de diferentes calidades migratorias, protegiendo siempre el empleo y los intereses de los nacionales.

De esta manera, se fueron estableciendo bases para promover una política de población incluyente, que contemplara sumar a las dependencias del Ejecutivo a participar activamente en los proyectos de desarrollo económico y social, así como incluir a la población en toda su dimensión y con todas sus complejidades, diferencias y características, en sus programas.

---

<sup>1</sup> Secretaria General del CONAPO de 1988 a 1990.

Es Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y recientemente fue invitada a colaborar como asesora en la Visiting Scholar Columbia University, New York.

En virtud de ello, me permito señalar algunos artículos de la Ley de 1974 por la trascendencia y actualidad que han conservado.

## Objeto y atribuciones de la Ley General de Población de 1974

En su primer artículo, la Ley señala que: *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>2</sup>

Ante este escenario, se convocaba a todas las dependencias que formaban parte del Consejo Nacional de Población a sumarse a este esfuerzo nacional. Se incorporaba a la población en su agenda, como lo marcaba el Plan Nacional de Desarrollo, y, de acuerdo a sus atribuciones, se incluía a cada dependencia en este nuevo instrumento legislativo que presentaba la Ley General de Población de 1974.

Lo más novedoso y atractivo de esta Ley, por la diferencia de objetivos que establecía respecto de las leyes anteriores, era la promoción y el fácil acceso de toda la población a participar en programas de planificación familiar, y, por ende, a contar con el abasto de métodos anticonceptivos necesarios para atender la demanda de estos servicios en el sector salud.

En su Artículo 3°, se señalan los objetivos de las dependencias que tuviesen bajo su responsabilidad un tema específico relacionado con la población; cabe resaltar la rectoría que le otorga la Ley a la Secretaría de Gobernación, según a la letra dice en su Artículo 4°:

*... corresponde a las dependencias del Poder Ejecutivo y a las demás entidades del Sector Público, según las atribuciones que les confieran las leyes, la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para la realización de cada uno de los fines de la política demográfica nacional; pero la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de programas de dichas dependencias en materia demográfica, competen exclusivamente a la Secretaría de Gobernación.*<sup>3</sup>

## Creación del Consejo Nacional de Población

Es así cómo, a fin de dar cumplimiento a esta ordenanza, surge el Consejo Nacional de Población:

<sup>2</sup> Ley General de Población. *Diario Oficial de la Federación*, Lunes 7 de Enero de 1974.

<sup>3</sup> *Op. cit.*





**Artículo 5°.-** Se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con 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.<sup>4</sup>

En los artículos de la Ley se describen claramente las funciones y atribuciones del CONAPO, cuyos propósitos y objetivos han trascendido siete administraciones, estableciéndose de esta forma la política de población como una política de Estado.

## Miembros del Consejo Nacional de Población en 1974

En sus inicios, el Consejo estaba conformado por 12 dependencias, según a la letra dice:

**Artículo 6°.-** El Consejo Nacional de Población estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación, que será el titular del ramo y que fungirá como Presidente del mismo, y un representante de cada una de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, del Departamento del Distrito Federal y de los Institutos Mexicanos del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que serán sus respectivos titulares o los Subsecretarios, Secretarios Generales o Subdirector General, según sea el caso, que ellos designen.<sup>5</sup>

La nueva legislación contemplaba la creación de áreas administrativas dentro del Consejo Nacional de Población destinadas a: i) promover la creación de Consejos Estales de Población; ii) llevar a cabo las tareas necesarias para contar con la información estadística necesaria para realizar análisis demográfico y proyecciones de población; y iii) diseñar programas de educación y comunicación en población. Éste fue el nacimiento de una cultura demográfica que ha permeado a la sociedad, mostrando sus logros, como se expresa en los textos que se sumaron a esta publicación.

El tema de la migración fue también motivo de profundas reflexiones en virtud de que la frontera norte estaba prácticamente abierta, por lo que fue necesario restringir la entrada y establecer normas que determinaran el propósito de la migración o establecer diferentes calidades migratorias, dependiendo del propósito del inmigrante.



<sup>4</sup> Op. cit.

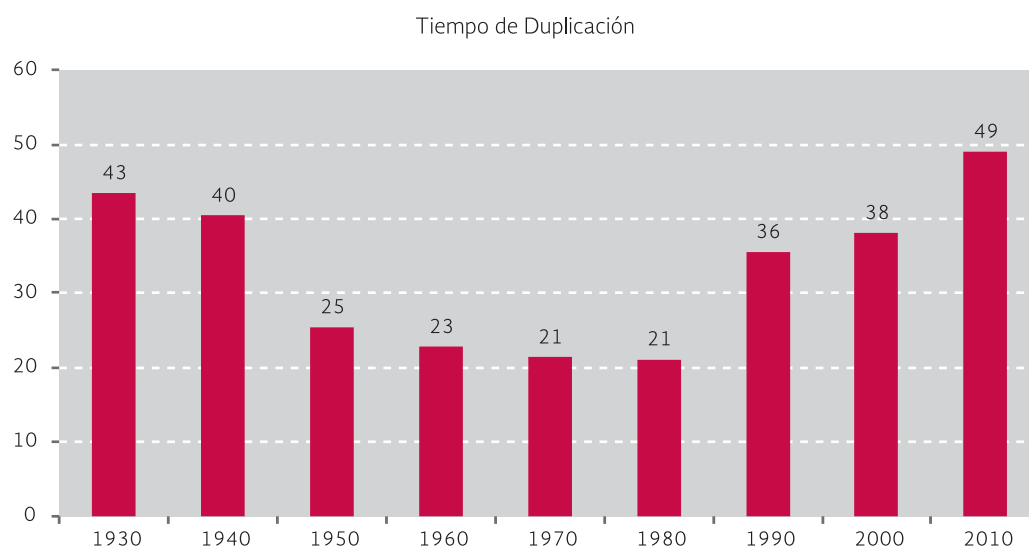
<sup>5</sup> Op. cit.

El equipo de trabajo convocado por el Subsecretario estaba integrado por el Oficial Mayor, el Director de Población, el Subdirector de Migración, el Director de Asuntos Jurídicos, dos asesores del Secretario de Gobernación, y yo como demógrafo. Iniciamos los trabajos a mediados de 1971, que culminaron con la promulgación de la actual Ley General de Población en diciembre de 1973, y su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974.

Debo señalar que, en agosto de 1972, dejé la Secretaría de Gobernación para terminar mis estudios de posgrado en Londres, Inglaterra. En ese momento se integró al trabajo la flamante Licenciada Luisa María Leal, quien imprimió la estructura jurídica a la nueva Ley General de Población, y, en consecuencia, fue nombrada la primera Secretaria General del recién nacido Consejo Nacional de Población. Luisa María Leal fue quien dio el impulso al CONAPO, que todavía perdura.

De acuerdo con la información de los censos, se consideraba que la población de 1970 y 1980 se duplicaría cada 21 años (véase gráfica 1), de ahí que la planificación familiar fuese el objetivo prioritario en todas sus aristas, a fin de cambiar el ritmo de crecimiento de la población.

**Gráfica 1.**  
**Tiempo de duplicación**



Fuente: Censos de Población de 1930 a 2010.

## Mi gestión. Diciembre de 1988 al 30 de abril de 1990

El 30 de noviembre de 1988 recibí una llamada del recién nombrado Secretario de Gobernación, Don Fernando Gutiérrez Barrios, quien me convocó a una reunión en la Secretaría de Gobernación, con el fin de invitarme a formar parte de su equipo de trabajo como Secretaria General del Consejo Nacional de Población, cargo que desempeñé con pasión y profunda responsabilidad, sabiendo que en mayo de 1990 me reuniría con mi familia en Nueva York, en donde mi esposo había sido nombrado Embajador ante las Naciones Unidas.

### Actividades prioritarias

Durante el año y medio que estuve al frente de la Secretaría General del CONAPO me tracé varias metas, a fin de dejar encaminados los futuros trabajos del Consejo.

En su momento, me encontré con una Secretaría General integrada por personal especializado en cada tema, lo que permitió que los proyectos que estaban en curso terminaran satisfactoriamente. Debo resaltar el proyecto de comunicación “Cápsulas Demográficas”, cuyo propósito era fortalecer la cultura demográfica de las personas, a través de los medios masivos de comunicación.

Asimismo, debo agradecer a Gerónimo Martínez, Secretario General de la administración anterior, su apoyo para profundizar en la demografía de los pueblos indígenas.

### Primera tarea

En primer término, me aboqué a transmitir a los miembros del Gabinete, que formaban parte del Consejo Nacional de Población,<sup>6</sup> los resultados de la estimación de la tasa de crecimiento poblacional, dato fundamental para la planeación de las actividades gubernamentales en materia de población.

Dado que la tasa de crecimiento de la población en la administración anterior partió de una proyección programática, la cual estimaba que México había logrado llegar a un nivel de crecimiento medio anual de 1.9 por ciento, mientras que estimaciones de los expertos indicaban cifras superiores, se convocó a los demógrafos especializados en este tema, provenientes de instituciones de excelencia académica como: El Colegio de México, el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y el INEGI.

<sup>6</sup> En 1988, el CONAPO seguía conservando la misma estructura que en sus inicios en 1974.

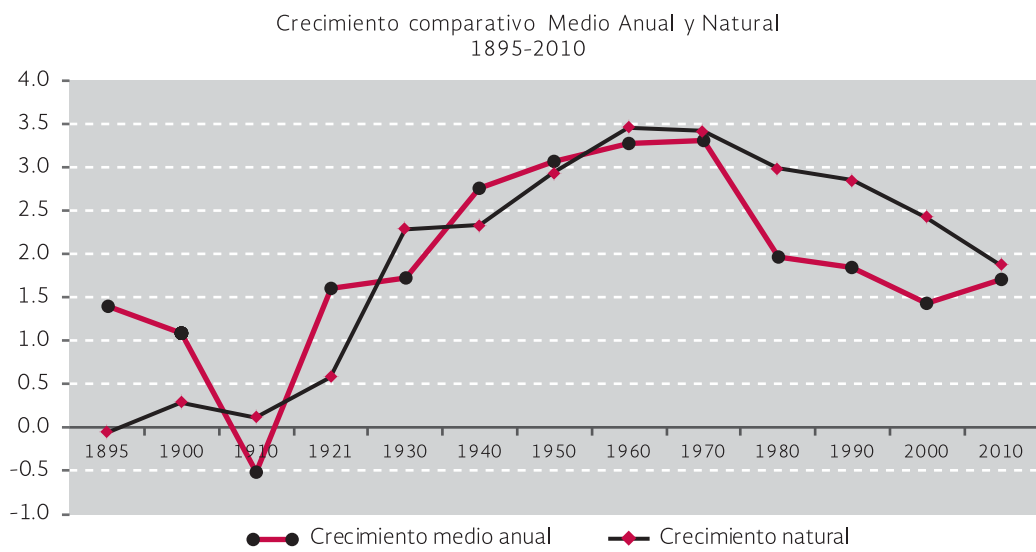


También se contó con las estimaciones realizadas por CELADE,<sup>7</sup> CEPAL<sup>8</sup> y del FNUAP,<sup>9</sup> a fin de llegar a un consenso en torno a la tasa de crecimiento de la población.

El grupo de trabajo concluyó que las labores de planeación deberían partir de una tasa de crecimiento de 2.1 por ciento. Con base en esta cifra se llevaron a cabo los estudios para presentar el Programa Nacional de Población.

En la gráfica 2 se muestran las diferencias entre las estimaciones del crecimiento, basadas en datos del INEGI (censos y estadísticas vitales). En 1970 hay coincidencia entre ambas tasas, con un crecimiento de 3.4 por ciento, mientras que en 1990 hay una diferencia importante, variando la estimación de la tasa de crecimiento de dos a tres por ciento; para 1980 y 1990 la variación iba de 2.8 a 1.8. Ante esta disparidad, el grupo propuso tomar una tasa de 2.1 por ciento.

**Gráfica 2.**  
**Crecimiento comparativo medio anual y natural 1895-2010**



Fuente: Estimaciones del equipo convocado por la autora con base en las estadísticas censales y las estadísticas vitales del INEGI.

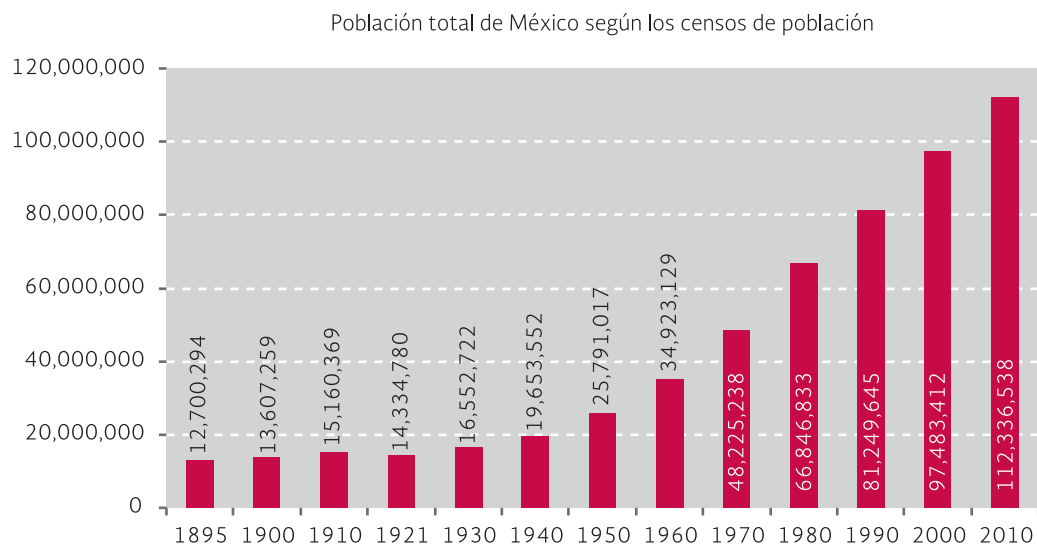
<sup>7</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.

<sup>8</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

<sup>9</sup> Fondo de Población de las Naciones Unidas (hoy UNFPA).



### Gráfica 3. Población total de México según los censos de población



Fuente: Censos de Población y Vivienda. INEGI.

Por otra parte, en la gráfica 3 se expone el aumento decenal de la población en México de 1895 a 2010, reflejando el reto para la administración pública a pesar de los grandes logros de los programas de planificación familiar, que se constatan en la disminución de la tasa de fecundidad. Esto condujo a que en administraciones anteriores se intensificaran las campañas de comunicación a través de radio y televisión; incluso, en algún momento, Televisa transmitió una telenovela que promovía el uso del condón.

Aunque el incremento de la población ha reducido su tendencia de crecimiento, el volumen no deja de ser un desafío para las diferentes administraciones, debido a las demandas que trae consigo una población del tamaño de la mexicana, en materia de educación, alimentación, salud sexual y reproductiva, empleo y vivienda, y, sobre todo, para combatir la desigualdad y la pobreza.

Para llevar a cabo los trabajos del Consejo, se invitó a los Secretarios a que designaran un enlace de alto nivel, cuyas reuniones siempre fueron presididas por el Secretario de Gobernación. Los enlaces eran Subsecretarios con capacidad para tomar decisiones, lo que permitía que los proyectos se efectuaran en tiempo y forma. Entre los enlaces con quienes tuve el gusto de colaborar se encontraban: el Dr. Guillermo Ortiz, de Programación y Presupuesto, el Dr. Luis Téllez, de la Secretaría de Hacienda, el Dr. Roger Díaz de Cossío, de la Secretaría de Educación Pública, el Lic. Jesús Reyes Heróles, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el exgobernador de Sonora, Samuel Ocaña, de la Secretaría de la Reforma Agraria, y el Dr. Manuel Urbina, de la Secretaría de Salud, siendo ésta la rectora del sector, por lo que instituciones como el ISSSTE y el Seguro Social seguían la política dictada por esta secretaría.

## Segunda tarea

A fin de que la política de población lograra un impacto a nivel nacional era indispensable la participación de todas las entidades federativas; en virtud de ello, se diseñó un programa de visitas a todos los estados y el Distrito Federal con el objeto de instalar y/o formalizar los Consejos Estatales de Población (COESPO), en presencia del Gobernador, en su calidad de Presidente del Consejo Estatal.

A todas las entidades, tanto las que contaban con un COESPO, como aquellas en que estaba por formalizarse su instalación, se les transmitieron los principios en los cuales se basaría la política de población de la administración que encabezaba el Presidente Carlos Salinas de Gortari. Principalmente, promover la disminución de la fecundidad mediante la educación y la comunicación en población y continuar con la tarea de sensibilizar y educar a los hombres y mujeres en edades reproductivas.

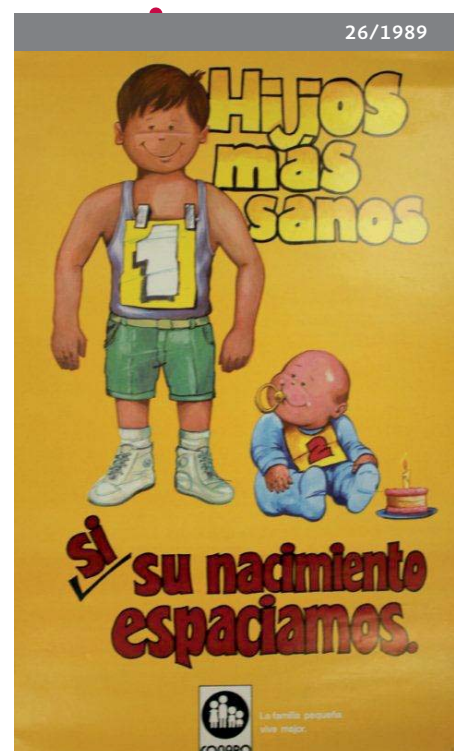
Un programa exitoso fue la difusión de las ventajas de contar con pocos hijos y de una familia de tamaño reducido, de dos hijos; así como de retardar el nacimiento del primer hijo y espaciar el nacimiento del segundo en beneficio de la salud de la madre. Esta campaña se llevó a cabo conjuntamente con la Dirección General del Registro Civil, por medio de trípticos dirigidos a los futuros contrayentes, que se entregaban junto con el acta de matrimonio.

## Tercera tarea

Conseguir recursos del Fondo de Población de Naciones Unidas para apoyar los proyectos en materia de población. Con este propósito, se presentaron a este organismo internacional proyectos de investigación que abarcaban temas relacionados con diferentes tópicos de la Ley General de Población, desde planificación familiar, proyecciones de población y demografía de los pueblos indígenas hasta temas de población y desarrollo, como distribución territorial y migración.

Asimismo, se destinaron recursos de este Fondo para promover el desarrollo de una sólida cultura demográfica, mediante *posters* y a través de acciones de educación y comunicación en población con el apoyo de los medios masivos de comunicación.

Cabe resaltar que el FNUAP colaboró con los proyectos del CONAPO con 20 millones de dólares, apoyando así la ejecución de la política de población en su tarea de continuar fomentando el decrecimiento de la tasa de natalidad, así como de impulsar a través de la higiene y la salud familiar la disminución de la tasa de mortalidad infantil, principalmente en zonas indígenas y urbanas marginadas. Gracias a estos recursos fue posible continuar con proyectos como el de Sistema de Ciudades.



## Logros

En las campañas de planificación familiar destacó el interés personal del Secretario de Salud, Dr. Jesús Kumate, quien siendo médico militar sumó al Ejército Mexicano en este proyecto.

En coordinación con la Secretaría de Educación Pública, se incluyó el tema de educación sexual en los libros de texto gratuito para quinto año de primaria.

Se creó el Programa Nacional de la Mujer, que más tarde daría lugar a la creación del Instituto Nacional de la Mujer.

La Dirección de Estudios y Análisis Demográfico, a cargo de Alfonso Sandoval, presentó en aquel entonces las proyecciones de población, en donde se estimaba que para el fin de ese sexenio, en 1994, seríamos cerca de 87 millones de mexicanos.

Se impulsó la demografía étnica con el fin de contar con un perfil de la población indígena, que permitiera diseñar programas adecuados a sus especificidades demográficas. Este proyecto fue apoyado por el INEGI, presidido por Carlos Jarque, quien estableció las bases para que la demografía étnica contara con el lugar y la información requerida.

Se llevaron a cabo dos reuniones de carácter nacional con la participación activa de los secretarios técnicos de los COESPO, con el objeto de intercambiar experiencias, mostrar avances en los proyectos, y presentar los nuevos programas. Se aprovecharon estas dos ocasiones para proponer proyectos y programas de la Dirección General de Consejos Estatales, a cargo del Lic. Fernando Rivera, con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos de la política de población emanada de la Ley General de Población y fortalecer las campañas en materia de comunicación y educación en población.

Se realizaron estudios sobre el tema de la distribución de la población, destacando el de Sistemas de Ciudades iniciado en la administración anterior. Se dio seguimiento al tema de la migración interna, y ya en mi gestión destacó el trabajo sobre Jornaleros Agrícolas Migratorios, movimiento anual de trabajadores del sureste del país que migraban para trabajar en el norte, principalmente en Sonora y Sinaloa.

El Lic. Fernando Gutiérrez Barrios, Secretario de Gobernación y Presidente del Consejo Nacional de Población, convocó a los Secretarios de Gobierno de las 32 entidades federativas a una reunión de trabajo presidida por él mismo, para exhortarlos a fortalecer las políticas dirigidas a la planificación familiar; para ello, también invitó al Sr. Adrián Lajous Vargas, fundador y exdirector de MEXFAM (Fundación Mexicana para la Planeación Familiar, A.C.), de la iniciativa privada, a sumarse a los esfuerzos del gobierno y lo nombró asesor del CONAPO en esa materia.



## El Programa Nacional de Población 1988-1994

El Programa Nacional de Población 1988-1994 se presentó el 6 de febrero de 1990, en un acto público que fue presidido por el Sr. Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, los gobernadores de las 32 entidades federativas, el gabinete formal y ampliado, y los enlaces de cada dependencia que formaba parte del Consejo Nacional de Población, además de académicos y especialistas.

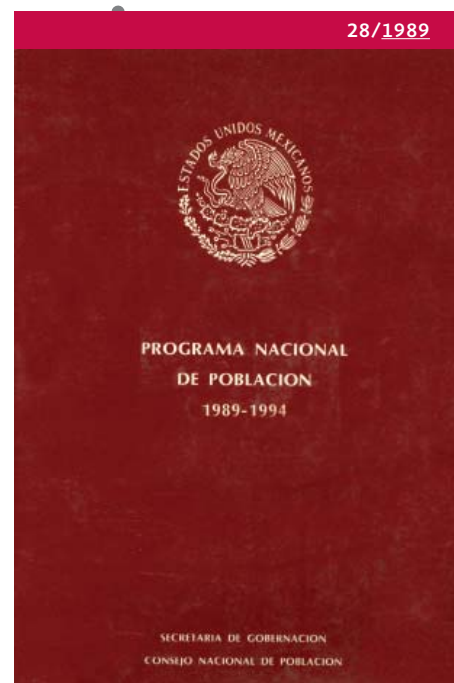
En la presentación del Programa se anunció que, de acuerdo con los estudios del CONAPO, en 1990 seríamos 87 millones de mexicanos y que crecíamos a una tasa de 2.1 por ciento. Por tal motivo, ese mismo día el Presidente Carlos Salinas solicitó al CONAPO trabajar intensamente para que al final de su sexenio tuviéramos una tasa de crecimiento de uno por ciento. Solicitud que, después de realizar muchos estudios, se concluyó sería imposible de alcanzar, dado que el crecimiento estaba determinado por la biología y la inercia demográfica.

El entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Ernesto Zedillo, informó al Presidente que seríamos cerca de 80 millones de mexicanos, pero los primeros resultados del Censo General de Población de 1990 dieron a conocer que México contaba con 81 millones 249 mil 645 habitantes. Recuerdo a dos gobernadores que recurrieron a mí para considerar la forma de revertir los resultados censales de su entidad, debido a que las estimaciones de los expertos en estadística reportaban un recorte importante en el monto total de la población de esas entidades, lo cual se traduciría en menores recursos y afectaría la tarea de gobierno. A ambos directivos, del Distrito Federal y de Jalisco, les recomendé -ya desde Nueva York- acercarse a El Colegio de México y solicitar la asesoría de dos grandes demógrafos: Rodolfo Tuirán y Manuel Ordorica.

En la reunión con el Presidente, le agradecí su confianza y le dije que en el mes de mayo dejaría la Secretaría General. Así, de febrero a mayo de 1990 preparé mi salida, a fin de que el Consejo siguiera su buena marcha en la conducción de la política de población, que pronto se convertiría en una política de Estado.

El Consejo Nacional de Población lanzó una campaña mediática con el tema de *Vámonos haciendo menos*. Se dejó atrás la campaña de *La familia pequeña vive mejor*, dado que, al ser reportado por encuestadores de opinión, se comentaba que dicha campaña se prestaba a dichos como: “claro, yo tengo tres familias pequeñas y es mejor”.

La Secretaría de la Reforma Agraria, encabezada por el Lic. Víctor Cervera Pacheco, contaba con un programa de educación dirigido a mejorar las condiciones de vida de las mujeres campesinas, programa al que se sumó la información de la campaña sobre planificación familiar.



La Secretaría de Desarrollo Social inició sus labores con programas novedosos como *Solidaridad*, el cual fue determinante para concientizar a las mujeres y los hombres en temas relacionados con el tamaño de la familia.

Para concluir, considero importante apuntar que los acuerdos y resultados que se lograron en tan breve tiempo fueron posibles gracias al apoyo comprometido de enlaces de muy alto nivel, lo cual a su vez fue consecuencia de la importancia, que tanto el Presidente Carlos Salinas de Gortari, como el Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios,<sup>10</sup> otorgaron a la política de población del país.

Nueva York, mayo de 2014.

---

<sup>10</sup> Es importante señalar que en 1971 estuve trabajando como su asesora para preparar los primeros lineamientos de la Ley General de Población.





Dircio Rodríguez, Daniel (2011). Dibujo Ganador Categoría B, "Sin lugar a dónde ir". XVIII Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil, *En un mundo de 7 mil millones... Cuando planeamos, nuestro futuro dibujamos*, México.





# Retos y oportunidades demográficas del futuro de la población<sup>1</sup>

José Gómez de León Cruces <sup>†2</sup>

---

## Introducción

**D**esde tiempos remotos el hombre ha buscado predecir el futuro. Sin embargo, no fue sino hasta finales del siglo XVIII cuando mediante procedimientos rigurosos —si no científicos— se establecieron las bases para anticipar escenarios futuros posibles. Llama la atención que estas bases hayan sido parte del fundamento de la *aritmética política*, que a su vez fue el origen de los abordajes disciplinarios que hoy conocemos como estadística, economía y demografía. En gran medida, estas disciplinas comparten una ascendencia común caracterizada por algunos rasgos particulares: el reconocimiento de regularidades empíricas observables, tanto en la esfera de los fenómenos naturales como de los sociales; la aplicación de “modelos” o síntesis cuantitativas que en muchos casos recurrían al cálculo de probabilidades, y el énfasis en formular comparaciones y contrastes tanto entre países como entre diferentes periodos.

Uno de los ejemplos pioneros y quizá el más ilustrativo de los orígenes de la aritmética política y su aplicación predictiva es el trabajo clásico de Marie Jean Nicolas de Caritat, marqués de Condorcet, intitulado *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, escrito en 1793 y publicado póstumamente en 1796 (Condorcet [1997], *Bosquejo de un Cuadro Histórico de los Progresos del Espíritu Humano*. México, Fondo de Cultura Económica). El *Bosquejo* que describe Condorcet consiste en nueve “épocas” históricas —que van desde el origen del sedentarismo hasta la formación de la República francesa—, más una décima sobre *Los Progresos Futuros del Espíritu Humano*. Su décima época busca ser una previsión, en el sentido científico del término, en lo que da cierto margen de aproximación, según la naturaleza de los fenómenos que aborda. En su razonamiento, Condorcet aplica lo que él mismo denominó “matemática social”, una de cuyas aplicaciones queda perfectamente descrita en el título de una de sus memorias sobre el cálculo de probabilidades: *Reflexiones sobre el método para determinar la probabilidad de eventos futuros a partir de la observación de eventos pasados* (1783). En este último capítulo, que es a la vez una síntesis y una visión prospectiva, Condorcet sostiene que el hombre es un ser infinitamente perfectible (como su reconstrucción histórica lo prueba) y que, por lo tanto, se presume continuará siéndolo en el futuro.

Así, a la par de su afán científico y predictivo, la *Décima época* de Condorcet es también un proyecto moral y una visión política. “Nuestras esperanzas respecto al destino futuro de la especie humana pueden reducirse a tres cuestiones: la desaparición de la desigualdad entre las naciones; los progresos de la igualdad dentro de un mismo pueblo; en fin, el perfeccionamiento real del hombre... Al responder a estas interrogantes encontraremos, en la experiencia del pasado, en la observación de los progresos que las

---

<sup>1</sup> El autor agradece las valiosas aportaciones de Virgilio Partida para la realización de este trabajo.

<sup>2</sup> Secretario General del CONAPO de 1995 a 1996.

Nota: El presente artículo está tomado de Millán B. Julio A. y Antonio Alonso Concheiro (coords.) (2000), *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país*, FCE, México, 2000, pp. 77-103, con autorización del Fondo de Cultura Económica. Los cuadros y gráficas del artículo no tienen fuente, según consta en el documento original.

ciencias —que es la civilización— han hecho hasta ahora, en el análisis de la marcha del espíritu humano y del desarrollo de sus facultades, los motivos más fuertes para creer que la naturaleza no ha puesto ningún término a nuestras esperanzas” (Condorcet [1997], *Bosquejo de un Cuadro Histórico de los Progresos del Espíritu Humano*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 186 y187).

Paradójicamente, quizá más conocido que Condorcet lo es otro autor clásico, Thomas Robert Malthus, cuya obra principal tiene como punto de partida muchas de las observaciones y los cálculos que hizo Condorcet, pero de las que deriva una visión enteramente opuesta. El título completo del *Ensayo sobre Población*, como habitualmente se conoce la obra de Malthus, es: *Un ensayo sobre el principio de la población y cómo afecta el progreso futuro de la sociedad, con referencia a las especulaciones del señor Godwin, del señor Condorcet y de otros autores*. Éste fue publicado por primera vez (anónimamente) en 1798, a escasos dos años de la publicación del *Bosquejo*. Frente al optimismo de Condorcet, a quien cita prolijamente, Malthus concluye en términos por demás sombríos y pesimistas: “Esta natural desigualdad entre las dos fuerzas —de la población y de la producción de la tierra—, y aquella gran ley de nuestra naturaleza, en virtud de la cual estas fuerzas se mantienen constantemente opuestas, constituyen la gran dificultad, a mi entender, insuperable, en el camino de la perfectibilidad de la sociedad. No veo manera por la que el hombre pueda eludir esta ley... Por consiguiente, si estas premisas son justas, el argumento contra la perfectibilidad de la humanidad es terminante.” (T.R. Malthus [1995], *Primer Ensayo sobre la Población*. Madrid, Alianza Editorial, p. 55).

El debate entre Condorcet y Malthus refleja una polémica que data de 200 años y que, bajo otras elaboraciones, continúa en la actualidad: el progreso de la humanidad en el contexto del crecimiento económico y el aumento de la población. Mientras que Condorcet confiaba en que las presiones del crecimiento demográfico se evitarían mediante la aplicación de una serie de medidas racionales (el aumento de la productividad, el fenómeno de la conservación, la prevención del despilfarro y sobre todo la extensión de la educación, en particular de las mujeres), Malthus sostenía que se trata de una ley natural de efectos inevitables, ante la cual no hay nada que hacer: “La tendencia perpetua de la raza humana a multiplicarse, rebasando los límites impuestos por los medios de subsistencia, es una de las leyes generales de la naturaleza animada y no tenemos motivos para esperar que vaya a cambiar” (Malthus, T.R. [1995], *Primer Ensayo sobre la Población*. Madrid, Alianza Editorial, p. 248). Hirschman ve en los postulados malthusianos los argumentos de la futilidad y de la perversión en lo que es para él la simiente de la retórica reaccionaria (A. Hirschman [1991], *Retóricas de la Intransigencia*. México, Fondo de Cultura Económica). De la futilidad porque, no obstante lo que se intente hacer, estamos frente a supuestas “leyes” que por su naturaleza no pueden ser afectadas por la acción humana; y de la perversidad porque cualquier intento de hacer algo —por ejemplo las medidas racionales de Condorcet—, no será





más que contraproducente.<sup>3</sup> Algunos autores tienden a desacreditar las tesis de Malthus aduciendo el hecho de que, vía el aumento de la productividad, han podido superarse las presiones del aumento de la población. Pero otros autores sostienen que el riesgo malthusiano pende ahora de otros factores, como la destrucción de los bosques tropicales, la destrucción de la capa de ozono, el calentamiento global de la Tierra, la pérdida de biodiversidad y el aumento creciente de la contaminación, entre otros.

Lo cierto es que la población mundial ha venido creciendo en forma sostenida en los últimos 200 años, y aún no se avizora con certeza un punto de inflexión. El crecimiento en los últimos años fue impresionante: de acuerdo con estimaciones de las Naciones Unidas, la población mundial era de 2 500 millones en 1950, y actualmente es de 6 000 millones. Creció, pues, 3 500 millones (más que se duplicó) en 50 años. En los próximos 50 años, es decir, hacia el año 2050, se estima que la población mundial alcanzará 9 400 millones, es decir, aumentará casi otros 3 500 millones.<sup>4</sup> En el presente, el incremento poblacional anual sobrepasa los 80 millones. Las proyecciones para el año 2050 señalan que la población de los países menos desarrollados será de 8 300 millones, es decir, más del 88% de la población mundial actual.<sup>5</sup> Hoy día, la proporción de la población que representan los países menos desarrollados es de 82%. Se aprecia, pues, que una proporción importante del crecimiento global corresponderá a los aumentos de población de los países menos desarrollados. A la luz del hecho de que estos países tienen un ingreso promedio per cápita considerablemente menor que el de los países desarrollados, las “esperanzas” que formulara Condorcet sobre la disminución de la desigualdad entre las naciones parecen ser aún materia pendiente, así como la marcada desigualdad interna que prevalece en muchos países, entre los cuales México no es excepción.

Ahora bien, ¿cuál es el panorama de la relación entre el crecimiento de la población y el crecimiento económico? Esta cuestión básica —que es en esencia la planteada por Condorcet y Malthus— sigue siendo objeto de debate y discusión entre los analistas. Durante los años sesenta y setenta, la mayor parte de los estudios que analizaron la relación entre el crecimiento de la población y el crecimiento económico (utilizando esencialmente datos comparativos entre países en un momento dado) no



<sup>3</sup> En el *Ensayo sobre Población*, Malthus sostiene que la ayuda a los pobres (la llamada Acta de 1782 de la Ley de los Pobres) no hace más que hundir a los pobres en la miseria, perpetuando en ellos el vicio, la indolencia, la pereza y la depravación, en lugar de ayudarles a salir de su condición. Además, propicia el crecimiento de la población, erosiona la acumulación de riqueza y debilita la capacidad productiva de la fuerza de trabajo. Así, para Malthus, la ayuda a los pobres desencadenaba un efecto perverso, contrario a su intención original.

<sup>4</sup> Esta estimación es de acuerdo con el escenario “medio” de las proyecciones de Naciones Unidas. Según un escenario “alto”, para el año 2050 la población mundial podría alcanzar 11 156 millones, y en un escenario “bajo” sería de 7 662 millones.

<sup>5</sup> De la población mundial proyectada para el 2050 (9 400 millones), aproximadamente 5 400 millones corresponderán a los países asiáticos, mientras que la población de América Latina y del Caribe será de 810 millones. El total de la población de los países desarrollados, se estima, será de 1 068 millones.

encontraron ninguna asociación significativa, de forma que la respuesta permaneció básicamente indeterminada. Esto fue particularmente frustrante en una época en la que estuvieron en boga los modelos neoclásicos de crecimiento y querían probarse varias de sus predicciones, en particular la convergencia en las tasas de crecimiento económico entre los países pobres y los ricos (Solow [1956], “A contribution to the theory of economic growth”, *Quarterly Journal of Economics* 70 [1]: 65-94). La evidencia más reciente de que se dispone, que incluye series de tiempo de varios países durante un lapso de aproximado de 30 años (entre 1960 y 1990) es más contundente que los estudios anteriores. En general, en los años 80 se aprecia una correlación negativa entre el crecimiento de la población y el económico, siendo esta asociación más marcada (estadísticamente significativa) en los países pobres que en los países desarrollados (Kelly y Schmidt [1995], “Aggregate population and economic growth correlations; the role of the components of demographic change”, *Demography* 32[4]: 543-555. Estos estudios muestran también que el impacto del crecimiento de la población ha cambiado con el tiempo: el hecho de que en los años sesenta y setenta no se encontraron relaciones significativas se debe a que se contrarrestaban los efectos positivos “de escala” debidos al crecimiento poblacional del pasado con los “costos” de los numerosos nacimientos del momento (Kelly y Schmidt [1995], “Aggregate population and economic growth correlations; the role of the components of demographic change”, *Demography* 32[4]: 543-555). Parece que en los años ochenta las consecuencias del rápido crecimiento de la población asociado con rendimientos decrecientes del capital sobrepasaron los efectos positivos de escala. Paralelamente, en los países en desarrollo una creciente tasa de dependencia demográfica y escasos ahorros se combinaron con escasez de capitales, menor captación de ahorro interno, altas tasas de interés y la acumulación de deuda. Todo ello hizo de los años ochenta un periodo crítico un tanto extraordinario, lo cual no permite extraer conclusiones definitivas sobre el impacto del crecimiento demográfico en esta época (Bloom y Freeman [1988], “Economic development and the timing and components of population growth”, *Journal of Policy Modeling* 10 [1]: 57-81; Barro [1991], “Economic growth in a cross section of countries”, *Quarterly Journal of Economics* 106: 404-444).

México tiene particularidades notables en cuanto a la relación entre su crecimiento demográfico y el económico. Quizá el hecho más notable es que, para el nivel de desarrollo que el país había alcanzado hacia mediados de los cincuenta —tras un periodo de crecimiento económico sostenido de 20 años, desde 1935— la tasa de fecundidad se mantuvo a un nivel muy elevado y aun creció ligeramente (llegó a alcanzar 7.3 hijos por mujer en 1963). Ello contrasta con el hecho de que varios países latinoamericanos comenzaron a reducir de forma significativa su fecundidad tras alcanzar un nivel equiparable de crecimiento y desarrollo al de México en 1950. A este respecto Ansley Coale señalaba en 1978: “México es quizá el ejemplo más conspicuo de un país para el que la teoría de la transición demográfica ciertamente indicaría que la fecundidad



debería de mostrar una reducción notable, pero aún no la tiene” (A. Coale [1978], “Population growth and economic development: the case of Mexico”, *Foreign Affairs* 56[2]: 415-423). El contexto de este comentario de Coale es una revisión de su propio pronóstico —elaborado junto con Edgar Hoover 20 años antes— a partir de los argumentos teóricos que formularon en torno a la relación entre crecimiento demográfico y desarrollo económico en los países menos desarrollados (A.J. Coale, y E.M. Hoover [1958], *Population Growth and Economic Development in Low-Income Countries*. Princeton, Princeton University Press).

Varias hipótesis se han formulado para explicar la disminución “postergada” de la fecundidad en México Alba y Potter (F. Alba y J. Potter [1986], “Population and Development in Mexico”, *Population and Development Review*, 12[1]: 47-75) sostienen que muchas de las políticas de desarrollo que tuvieron lugar durante la época de expansión sostenida de la economía mexicana —entre 1940 y 1970— se compaginaron idóneamente con el crecimiento de la población, y aun lo propiciaron. Tal fue el caso de la reforma agraria y de la política agrícola. Juntas, estas dos políticas propiciaron un estilo dualista de desarrollo en el campo que, por un lado, facilitó la absorción de mano de obra agrícola mediante la ampliación de la frontera agrícola y el desarrollo de empresas agrícolas, y, por el otro, liberó el excedente de mano de obra rural que tanto se necesitaba para proveer la fuerza de trabajo que demandaba la rápida expansión de los sectores industrial y urbano. La política industrial favoreció la sustitución de importaciones, que aseguró un mercado interno protegido para bienes producidos principalmente por trabajadores poco calificados. También la urbanización contribuyó a absorber el crecimiento de la población, creando oportunidades de empleo temporal en el sector de la construcción y los servicios para miles de migrantes poco calificados que se desplazaban a las ciudades.

Sin embargo, hacia 1970 los distintos mecanismos que habían permitido la absorción del crecimiento de la población prácticamente se agotaron. En ese entonces comenzó también a perfilarse un notable cambio de política gubernamental en materia de población que impulsó instrumentos y acciones tendientes a regular el crecimiento demográfico. En 1975 la fecundidad mostraba ya signos de una disminución (con aproximadamente 6 hijos por mujer) pero el crecimiento demográfico seguía siendo muy elevado —de aproximadamente 3.0%, como resultado de la inercia del crecimiento de años anteriores—, con aumentos absolutos anuales de alrededor de 1.7 millones.

Un hecho notable es que, no obstante las fuertes presiones del crecimiento demográfico, muchos indicadores socioeconómicos no sólo han podido mantenerse, sino que continúan mejorando en forma sostenida (véase el cuadro 1). En 1950 sólo el 10% de la población contaba con primaria completa y aproximadamente la mitad de la población era analfabeta; hoy en día el 70% de la población tiene primaria completa y menos del 10% es analfabeta. En 1950 sólo el 17% de las viviendas disponía de



**Cuadro 1. Indicadores de desarrollo económico y social, 1950-1997**

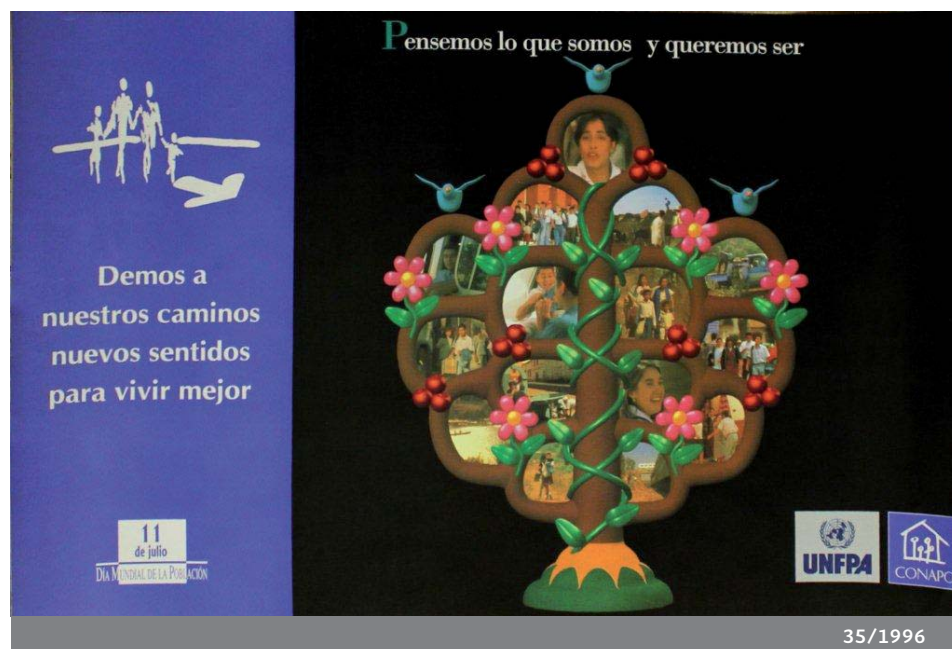
Indicadores	1950	1960	1970	1980	1990	1995	1997
Población <sup>a</sup>	25.8	34.9	48.2	66.8	81.8	91.6	94.7
Número de hogares <sup>a</sup>	5.3	6.4	8.3	12.1	16.0	19.3	20.7
Tamaño promedio del hogar	4.9	5.5	5.8	5.5	4.9	4.6	4.6
Esperanza de vida	49.6	57.8	61.7	67.0	71.4	73.6	74.3
Tasa de mortalidad infantil	126.6	94.5	79.0	53.0	36.6	30.5	28.1
Tasa global de fecundidad	6.6	7.3	6.8	4.7	3.4	2.8	2.7
Porcentaje con agua en el hogar	17.0	23.4	61.4	70.2	78.5	85.6	86.6
Porcentaje que sabe leer y escribir	55.9	65.5	74.1	82.7	88.9	89.4	91.4
Porcentaje con primaria completa <sup>b</sup>	9.6	19.7	29.5	51.8	63.0	67.8	69.7
Población económicamente activa <sup>a</sup>	8.3	11.3	13.0	22.1	31.0	35.6	36.6*
Población económicamente activa (masculina) <sup>a</sup>	7.2	9.3	10.3	15.9	21.8	24.1	24.8*
Población económicamente activa (femenina) <sup>a</sup>	1.1	2.0	2.7	6.1	9.1	11.4	11.7*
Tasa de participación laboral (masculina) <sup>a</sup>	88.2	78.7	73.0	71.3	77.7	78.1	78.6*
Tasa de participación laboral (femenina) <sup>a</sup>	13.1	15.4	17.6	21.5	30.9	34.0	34.4*
Porcentaje de población económicamente activa en actividades agrícolas	58.3	54.0	39.2	25.8	24.2	24.0	22.4*
PIB per cápita <sup>c</sup>	6 754	9 149	12 835	12 976	13 924		15 992


\* Datos de 1996

a/ Millones

b/ El denominador es la población de 15 años o más

c/ Pesos de 1993





agua entubada; hoy en día el 87% cuenta con este servicio. Mientras en 1950 la mortalidad infantil era de 127 por mil nacimientos, y la esperanza de vida era de 50 años, hoy en día la mortalidad infantil es de sólo 26 defunciones por mil nacimientos, y la esperanza de vida es ligeramente superior a 75 años. En 1950 la población económicamente activa era de sólo 8.3 millones; hoy en día es de casi 37 millones. Mientras en 1950 sólo el 13.1% de las mujeres participaba en el mercado laboral, hoy en día lo hace casi el 35%.

El aspecto central que abordamos en este capítulo es la prefiguración de la composición de la población y de los parámetros demográficos de México hacia el año 2050. De este ejercicio se desprenderán algunos hechos notables, a los que denominamos los *retos* y las *oportunidades* demográficas de México. Debido al rápido y muy profundo cambio demográfico por el que atraviesa el país, marcado de manera predominante por la disminución de la fecundidad y por el aparejado proceso de envejecimiento de la población —al que esta disminución conduce, junto con el aumento de la sobrevivencia—, los escenarios futuros de la población ofrecen oportunidades sin precedente en la historia del país. De hecho, es prácticamente hasta hoy —y en los próximos 25 o 30 años— cuando aparecen en toda su magnitud los beneficios del cambio demográfico de los pasados 25 años. Esto es debido a lo que los demógrafos llaman la “inercia” demográfica, según la cual, no obstante que las mujeres tienen en promedio menos hijos, el crecimiento de la población sigue siendo elevado, pues el crecimiento del pasado hace que el grupo de mujeres en edad reproductiva sea muy numeroso. En otros términos, el esfuerzo social que ha significado el cambio demográfico de los pasados 25 años abre una “ventana” de oportunidad que comienza a cobrar expresión hasta hoy, y que perdurará de forma aproximada otros 25 o 30 años. Como describiremos en seguida, esta ventana de oportunidad consiste esencialmente en que, por primera vez en la historia demográfica de México, por razones que podríamos llamar intrínsecamente demográficas (es decir, descontando perturbaciones poblacionales extraordinarias como fue la Revolución), los incrementos absolutos anuales de la población comenzaron a disminuir desde alrededor de 1995. Al inicio esta disminución será mínima, pero irá profundizándose conforme avance el siglo *xxi*.<sup>6</sup>

El aspecto más sobresaliente de esta disminución es que, como veremos, encierra distintas dinámicas para los distintos grupos de la población. Al respecto, destaca que la proporción de niños y jóvenes en relación con la población en edad de trabajo disminuirá progresivamente con el tiempo (habrá menos estudiantes por trabajador), lo que permitirá hacer mayores inversiones en la educación y mejorar su calidad. Por otro lado, la proporción de la población en edad avanzada respecto de la población en edad de trabajo será considerablemente baja y no comenzará a aumentar de forma significativa sino hasta el año 2030; es decir, las presiones de la población envejecida no serán críticas sino hasta entrado el siglo *xxi*, dando margen para consolidar los esquemas de capitalización para la vejez e incrementar el coeficiente de ahorro. En ello reside la “ventana” de oportunidad demográfica de la que hablamos. El reto es formular e instrumentar las medidas que permitan aprovechar más cabalmente esta oportunidad, tomando en cuenta que en ese lapso habrá un volumen considerable de población en edades de trabajo.

---

<sup>6</sup> Subrayamos que se trata de los aumentos absolutos anuales, no del total de la población. En las proyecciones que presentamos más adelante, los aumentos absolutos anuales son positivos (aunque cada vez menores) hasta el año 2044, cuando lleguen a ser nulos; después cambian de signo y se tornan decrementos anuales. Es decir, no será sino hasta el año 2044 cuando la población de México se estabilizará y presumiblemente comenzará a disminuir paulatinamente.

## Las tendencias del crecimiento de la población

La población actual de México (a mediados de 1999) asciende a 98 millones de habitantes. Se estima que a lo largo de este año ocurrirán alrededor de 2.2 millones de nacimientos y cerca de 420 mil defunciones. Esto implica un crecimiento absoluto anual de 1.7 millones de mexicanos, y una tasa de crecimiento natural de 1.8 mil. Ahora bien, debido al intercambio neto de población con otros países —predominantemente con Estados Unidos— cerca de 300 mil mexicanos dejan de residir en el país, con lo cual el crecimiento neto en números absolutos asciende a cerca de 1.5 millones, que representa una tasa de crecimiento neto de 1.5% anual.

El crecimiento actual es, sin embargo, un proceso en rápido cambio; hacia finales de los años sesenta, cuando más elevado fue, llegó a alcanzar 3.4% (en 1964), aunque desde aproximadamente 1954 era superior a 3.0%. Cualquier población que crece a una tasa anual de 3.0% duplica su tamaño en 23 años, por lo que no nos sorprende constatar que la población de México pasó de 27 millones en 1950 a 54 millones en 1972 (es decir, se duplicó en 22 años).

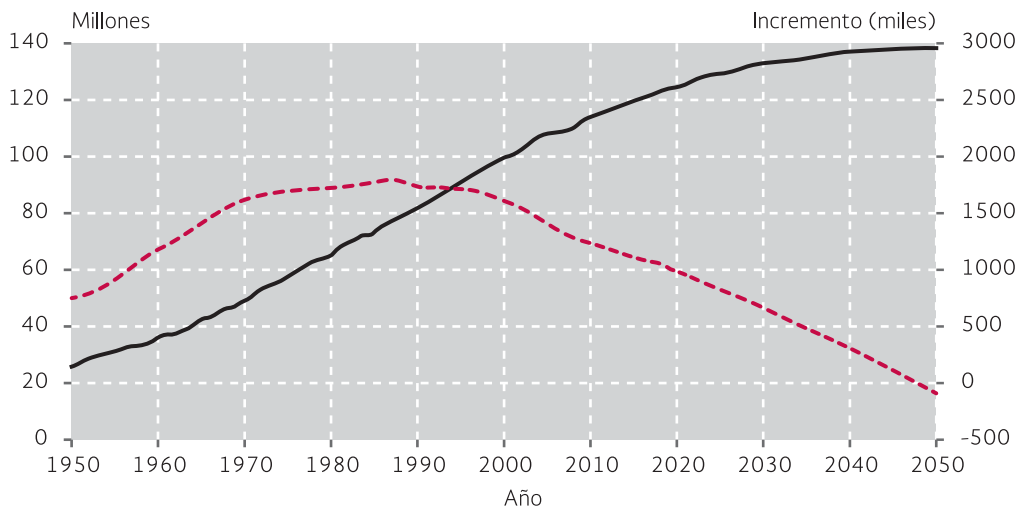
No obstante que la tasa de crecimiento de la población comenzó a disminuir desde 1965, la población ha seguido aumentando en números absolutos. Ello se debe a que el crecimiento elevado del pasado produjo una pirámide demográfica marcadamente joven, es decir, con una elevada proporción de niños y jóvenes (en 1970 casi la mitad de la población era menor de 15 años). Cuando el segmento femenino de estas cohortes numerosas avanza en edad y alcanza las edades reproductivas (no obstante que el número de hijos por mujer —la fecundidad— esté disminuyendo), el número absoluto de nacimientos sigue determinado por el tamaño elevado y creciente de dichas cohortes. El crecimiento del pasado conlleva una inercia de crecimiento que sigue expresándose hoy día en incrementos anuales absolutos, aunque, con el tiempo, éstos serán cada vez menores.

La conjunción de la disminución de la fecundidad y de la inercia demográfica ha dado como resultado que en los últimos 20 años (entre 1975 y 1995) los aumentos absolutos anuales de población se hayan mantenido aproximadamente constantes,





**Gráfica 1.**  
**Población y crecimiento, 1950-2050**



entre 1.6 y 1.7 millones anuales, en lo que representa la mayor presión demográfica de la historia de México. No fue sino hasta 1995 cuando estos aumentos comenzaron a ser gradualmente menores. Adelantándonos a resultados que describiremos con mayor detalle en la sección 4, en la gráfica 1 presentamos una reconstrucción y una proyección de la población de México entre 1950 y 2050. La gráfica 1 describe 100 años de dinámica demográfica centrada en el año 2000; hacia atrás se trata de una reconstrucción de la tendencia observada; hacia adelante se trata de una reconstrucción de la tendencia observada; hacia delante son los resultados de un ejercicio de proyección, cuyos supuestos principales describimos más adelante, en la sección 3.

El hecho más destacado de la gráfica 1 es que, tras el aumento sostenido de la población desde 1950, hacia 1995 hay un punto de inflexión y comienza a perfilarse una tendencia de convergencia hacia el límite de población del país; el máximo se alcanzará en el año 2044, cuando la población ascienda a 132 millones. A partir de entonces, presumiblemente la población total comenzará a disminuir de forma gradual. En la gráfica 1 se indican también (en otra escala) los aumentos absolutos anuales de la población. Es notable el hecho de que, en los 25 años que median entre 1950 y 1975, los incrementos anuales pasaron de 700 mil a 1.7 millones. Después, como vimos, por otros 20 años los incrementos anuales se mantuvieron en este nivel de 1.7 millones. A partir de 1995 los aumentos absolutos anuales son y serán cada vez menores, hasta que en 2044 serán nulos, y después negativos.



Es revelador constatar el crecimiento de la gráfica 1 en los dos segmentos de 50 años en que la hemos dividido; en el primer segmento —durante la segunda mitad del siglo xx— la población creció 72 millones; en el segundo segmento —durante la primera mitad del siglo xxi—, se estima que la población crezca 32 millones. Se aprecian, pues, los distintos órdenes de magnitud de la presión demográfica en estos dos lapsos: aunque estos aumentos cambian con el tiempo (como se indica en la gráfica 1), en el primero los incrementos promedio de población fueron de casi 1.5 millones cada año; mientras que en el segundo serán de aproximadamente 650 mil por año, es decir, menos de la mitad. Es esta drástica reducción de la presión poblacional lo que abre una “ventana de oportunidad demográfica” sin precedente en la historia del país. En la sección 4 detallamos las distintas temporalidades de este cambio para los diferentes segmentos de edad de la población, pero antes describimos someramente los supuestos de la proyección.

## Los supuestos de la proyección

Cualquier proyección demográfica se basa en ciertas hipótesis. Las más importantes se refieren al comportamiento esperado de la mortalidad, de la fecundidad y de la migración internacional. A su vez, por lo general éstas se basan en ciertas formas de extrapolación de las tendencias pasadas. En nuestro caso retenemos el escenario llamado “medio” dentro del juego de proyecciones recientemente elaboradas por el Consejo Nacional de Población (Consejo Nacional de Población (1998), *Proyecciones de la población de México 1996-2050*. México).<sup>7</sup>

La fecundidad es sin duda el principal factor del cambio demográfico de México en las últimas décadas. En 1950, la TGF (tasa bruta de fecundidad: el número medio de hijos por mujer entre las mujeres de 15 a 49 años) era de 6.6 hijos. Entre 1950 y 1963 y hasta 1972, comienza a apreciarse una disminución, aunque sólo modesta en ese periodo. A partir de 1972 se nota una significativa y rápida reducción, hasta 1985, cuando la fecundidad había disminuido a 4 hijos por mujer. Desde 1985 la TGF ha continuado disminuyendo, hasta alcanzar 2.4 hijos por mujer en 1999.

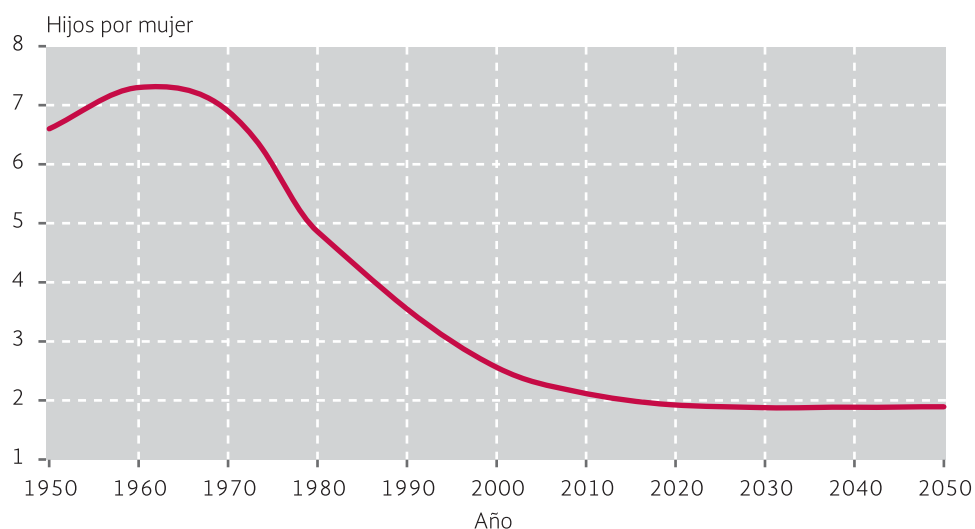
Así, desde el punto más elevado que alcanzó la fecundidad (7.3 hijos por mujer en 1963) hasta el presente, la TGF ha disminuido en casi cinco hijos en un lapso de 35 años. Se trata de una reducción muy significativa y en un lapso muy corto. Cabe recordar que la fecundidad que corresponde al mero reemplazo demográfico<sup>8</sup> (una TGF de 2.1 hijos por mujer)

<sup>7</sup> Una descripción detallada de los procedimientos seguidos en la estimación de la población-base de la proyección, así como de los supuestos de mortalidad, fecundidad y migración internacional, se presenta en *Proyecciones de la Población de México, 1996-2050* (Documento Metodológico), CONAPO, 1998.

<sup>8</sup> “Reemplazo” en el sentido de que se requieren dos hijos para demográficamente reemplazar a dos padres —padre y madre—, más un ajuste por la mortalidad infantil.



**Gráfica 2.**  
**Tasa global de fecundidad, 1950-2050**



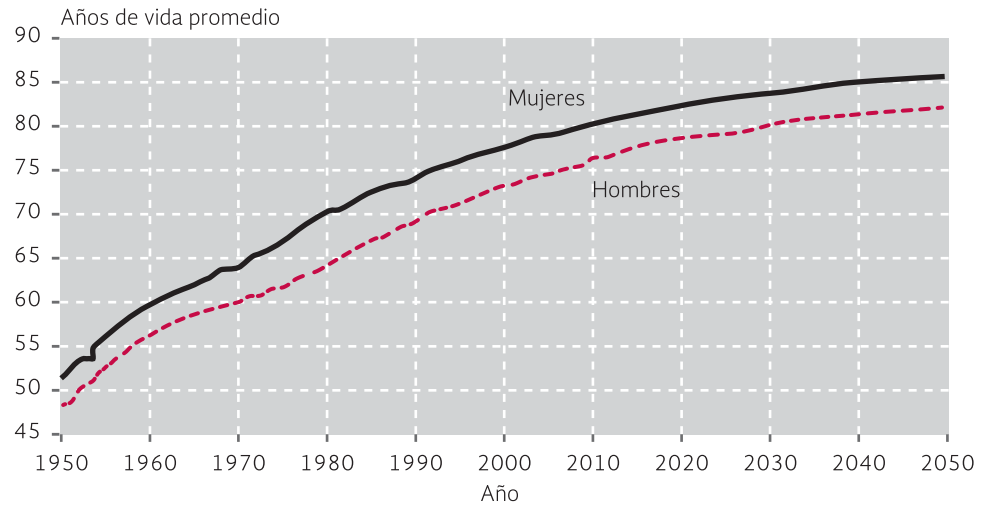
está ya próxima a ser alcanzada.<sup>9</sup> La proyección de la fecundidad hasta el año 2050 se indica en la gráfica 2, junto con la reconstrucción observada entre 1950 y 1999. Se estima que la fecundidad de reemplazo se alcance en el año 2005, y en lo sucesivo siga disminuyendo (aunque moderadamente, como ha sido la experiencia en varios países desarrollados), hasta alcanzar su punto más bajo en el año 2030, con una TGR de 1.68 hijos por mujer.

Por otra parte, se espera que sigan ocurriendo mejoras graduales en la sobrevivencia. Desde 1930 se viene registrando un descenso sostenido de la mortalidad, con una notable reducción a partir de 1943, debido a la ampliación y la institucionalización de los servicios de salud a raíz de la creación del instituto Mexicano del Seguro Social y posteriormente de la Secretaría de Salud. En la gráfica 3 se ilustra la evolución que, desde 1950, ha tenido la esperanza de vida al nacimiento para hombres y para mujeres. Para los hombres la esperanza de vida pasó de 48 años en 1950 a 73 años en la actualidad, es decir, un aumento de 23 años en un lapso

<sup>9</sup> Cualquier fecundidad por debajo de 2.1 hijos por mujer implica, en el mediano plazo, una tasa negativa de crecimiento de la población. Muchos países desarrollados tienen hoy tasas de fecundidad inferiores al reemplazo demográfico y tasas negativas de crecimiento demográfico. Sin embargo, debido a la inercia demográfica que describimos, normalmente el crecimiento de la población sigue siendo positivo por varios años, aunque la fecundidad esté por debajo de la tasa de reemplazo. En el caso de México, aunque se espera que la fecundidad de reemplazo se alcance en el año 2005, el crecimiento de la población será positivo hasta el año 2043.



Gráfica 3.  
Esperanza de vida, 1950-2050



de 50 años; una ganancia de casi medio año suplementario de vida cada año. Para las mujeres las ganancias han sido ligeramente mayores; su esperanza de vida pasó de 51 a 77.5 años, es decir, una ganancia de 26.5 años de sobrevivencia en el mismo lapso.

La mortalidad proyectada se estimó a partir de una extrapolación (mediante un modelo matemático) de la tendencia de disminución observada entre 1960 y 1995 (que corresponde a una reducción promedio de las tasas de mortalidad por edad de 59%, es decir, una tasa de disminución de la mortalidad de casi 2% anual). Como resultado de esto se calcula que las esperanzas de vida de hombres y mujeres en el año 2050 alcancen 82 y 85.5 años, de manera respectiva; es decir, una ganancia de 9 años adicionales de sobrevivencia para los hombres, y 8 para las mujeres. Estos niveles de sobrevivencia podrían parecer a primera vista un tanto optimistas, pero en realidad son prácticamente equivalentes a la mortalidad actual de Japón e implican una tasa de disminución de las tasas de mortalidad por edad de 55% a lo largo de toda la proyección (un promedio anual de 1%).

Es sugerente el contraste de la sobrevivencia a lo largo de un siglo, entre 1950 y 2050. En 1950 un mexicano promedio vivía 50 años, mientras que en 2050 vivirá 86 años. Estrictamente hablando estamos comparando a una persona en 1950 con una persona en 2050, pero en términos de sobrevivencia (en términos de años-persona vividos), la persona en 2050 equivale a 1.72 veces la persona nacida en 1950. Es decir, en términos de atención, consumo y servicios, una persona nacida en 2050 demandará 72% más que otra nacida un siglo antes, exclusivamente en cuanto a la diferencia en años de vida. A ello hay que agregar el cambio en la intensidad de consumo individual debido al cambio tecno-

lógico, o a factores concomitantes como transición en las condiciones de salud donde, si bien las personas sobreviven más años, a menudo lo hacen estando enfermas de dolencias crónicas que requieren tratamientos prolongados y costosos.

Como veremos más adelante, el efecto conjunto de la disminución de la fecundidad y el incremento de la sobrevivencia tienen como resultado lo que se denomina un creciente “envejecimiento” de la población, es decir, una proporción en aumento de personas en edad avanzada frente a cada vez menos niños y jóvenes. Por un lado, el incremento de la sobrevivencia origina un progresivo aumento de las personas que llegan con vida a las edades adultas; por el otro, la disminución de la fecundidad se traduce en un estrechamiento de la base de la pirámide poblacional puesto que, conforme disminuye la fecundidad, las cohortes anuales de nacimientos son cada vez menores. Las hipótesis de fecundidad y mortalidad de las gráficas 2 y 3 señalan una profundización de ambas tendencias –disminución de la fecundidad y aumento de la sobrevivencia– e implican, por ende, un creciente envejecimiento de la población.

Comparados con los cambios de la mortalidad que, como vimos, tienen expresión a lo largo de todo el siglo xx, la migración internacional ha cobrado importancia demográfica sólo desde hace aproximadamente treinta años. A partir de entonces se registra un notable aumento del número de mexicanos que migran para residir en otro país, de manera predominante en Estados Unidos. En comparación, la inmigración a México es prácticamente mínima, con lo que el saldo neto migratorio total resulta insignificante. Así México pierde en la actualidad por migración internacional cerca de 300 mil personas al año, que en su mayoría migra a un número relativamente reducido de destinos en Estados Unidos.

Son muchos y muy complejos los factores que subyacen en la migración internacional, desde los diferenciales salariales entre ambas economías y la insuficiente capacidad de la economía mexicana para absorber el excedente de fuerza de trabajo, hasta factores culturales y sociales como son las redes familiares que se han venido tejiendo entre los dos países como resultado de más de treinta años de intensa migración que han conducido a que aproximadamente 7 millones de personas nacidas en México residan hoy en día en Estados Unidos. Por su complejidad y por su carácter multicausal, es difícil contar con elementos para formular una hipótesis sobre el futuro de la migración internacional, más allá de suponer cierta permanencia y continuidad en las tendencias recientes. Por esta razón, el supuesto a este respecto es que las tasas de migración neta internacional se mantendrán constantes hasta el año 2010, y a partir de entonces se reducirán gradualmente hasta ser iguales a cero en el año 2030, presumiendo que entonces se alcance un grado avanzado de integración económica entre los dos países.



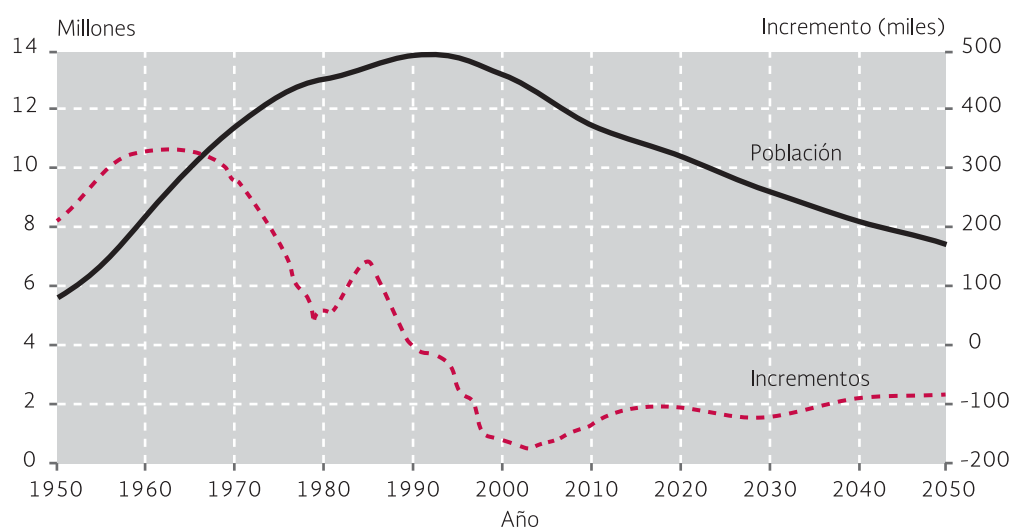
41/1993

## Las oportunidades demográficas del futuro de la población

Ya señalamos antes que, bajo los supuestos de la proyección, la población total de México alcanzaría 132.4 millones en el año 2044, a partir de entonces comenzaría a disminuir paulatinamente. A lo largo de ese trayecto la población alcanzará 112 millones en el año 2010, y 129 millones en el año 2030. Es útil identificar los números absolutos de la “presión” demográfica para los tres puntos en el tiempo que destacamos —2010, 2030 y 2050, separados veinte años entre sí—. Los nacimientos serán 1.9, 1.5 y 1.2 millones, respectivamente, y los aumentos absolutos de la población serán, de forma respectiva, 1.1 millones, 500 mil y -265 mil (negativo en este caso), siguiendo una tendencia gradual bastante uniforme, como se aprecia en la gráfica 1.

Pero el hecho más relevante de la trayectoria futura de la población de México es el que resulta al descomponerla en distintos grupos de edad. Para ilustrar estas diferencias analizamos por separado las trayectorias de cuatro segmentos: la población menor de cinco años; la población entre 6 y 14 años (en edad de cursar la educación básica); la población entre 15 y 64 años (en edad de trabajar), y la población de 65 años o más (en edad avanzada).

**Gráfica 4.**  
Tamaño y crecimiento de la población, por grupo de edad, 1950-2050  
(0-5 años)



42/1993



43/1993



44/1993



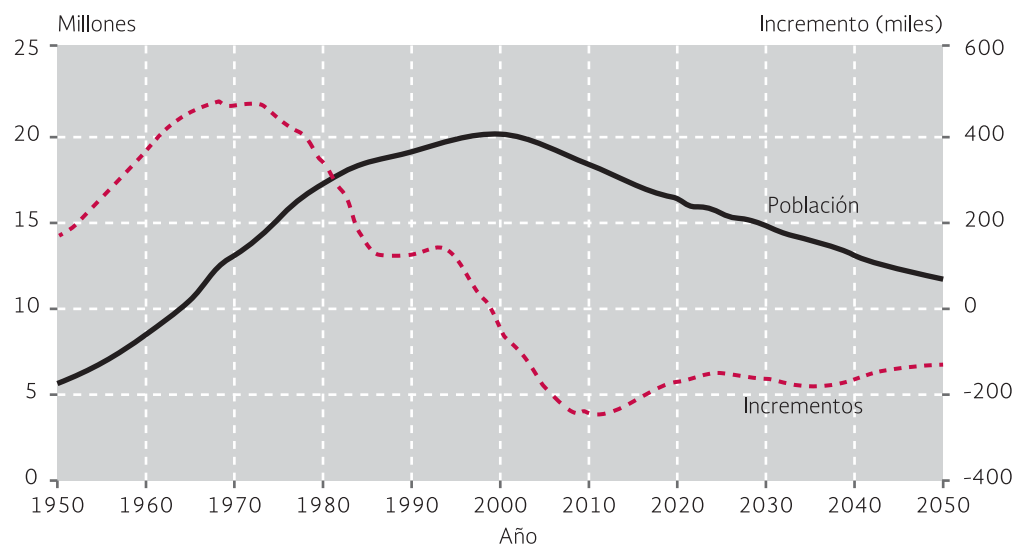
En la gráfica 4 se indica la trayectoria del total de población del grupo de menores de cinco años, y sus correspondientes incrementos absolutos anuales. Es notable el rápido aumento de este grupo entre 1950 y 1990, cuando pasó de 5.4 millones a casi 13.6 millones. La tasa de crecimiento de este grupo llegó a ser mayor de 4.0% anual hacia 1955, y los aumentos anuales más elevados que se registraron fueron hacia 1965 (aproximadamente 325 mil adiciones anuales). Pero lo más notable es que, justo a partir de 1990, la tendencia de crecimiento de este grupo se invierte y comienza paulatinamente a reducirse: en el año 2010 será de 11.4 millones, en el año 2030 será de 9 millones y en el año 2050 será de 7.4 millones. Así, mientras que entre 1950 y 1990 este grupo creció más de 8 millones, entre 1990 y 2050 se estima que *disminuirá* más de 6 millones. Esta reducción no tiene precedente en la historia demográfica de México; hasta 1990 ningún segmento de población había disminuido.

Es, pues, un hecho histórico que el máximo total alcanzado por la población menor de cinco años en México fue de 13.6 millones en 1990. Fue entonces cuando más se elevó la presión para proporcionar servicios a los infantes y niños menores de cinco años. En lo sucesivo, debido a las disminuciones que siguen, se abre una oportunidad para lograr importantes mejoras en la calidad y cobertura de aspectos fundamentales para el bienestar de los niños: alimentación infantil, vigilancia de su adecuado crecimiento, suministro de esquemas completos de vacunación, eliminación de enfermedades infecciosas y parasitarias en esas edades, disponibilidad de educación preescolar, estimulación temprana a los niños pequeños y servicios de guarderías, entre otros. Por otro lado, puesto que este descenso es resultado directo de la reducción de la fecundidad, otro efecto destacado es que, en el seno de las familias, disminuye considerablemente la razón entre madres (y padres) e hijos, con lo cual presumiblemente puede mejorar la atención y el tiempo que dediquen los padres al cuidado de los niños. Por otro lado, en particular en el caso de las mujeres, esto propiciará una mayor participación en la fuerza de trabajo.

La población en edad escolar (entre 6 y 14 años) se muestra en la gráfica 5. El patrón es un tanto similar al descrito para el grupo 0-5, pero con un punto de inflexión ligeramente posterior. En este caso se nota un aumento considerable de la población en edad escolar entre 1950 y 1999, cuando el total del grupo pasó de 5.8 a 20 millones. Así, en un lapso de 50 años el grupo de edad que representa la demanda escolar de educación básica se multiplicó 3.5 veces. La tasa de crecimiento de este grupo fue superior a 4.0% anual durante casi 15 años —entre 1956 y 1970—. Es a la luz de esta presión demográfica que destacan los avances educativos reportados en el cuadro 1, reflejo del tenaz esfuerzo que se ha hecho en materia educativa por décadas, sin el cual bien podrían haber ocurrido serios retrocesos, dada la enorme demanda en ese lapso.

En este caso también destaca un dato histórico: que la demanda máxima de educación básica en México nunca rebasará los 20 millones que actualmente representa. A partir del 2000 comenzará una sostenida

**Gráfica 5.**  
**Tamaño y crecimiento de la población, por grupo de edad, 1950-2050**  
**(6-14 años)**

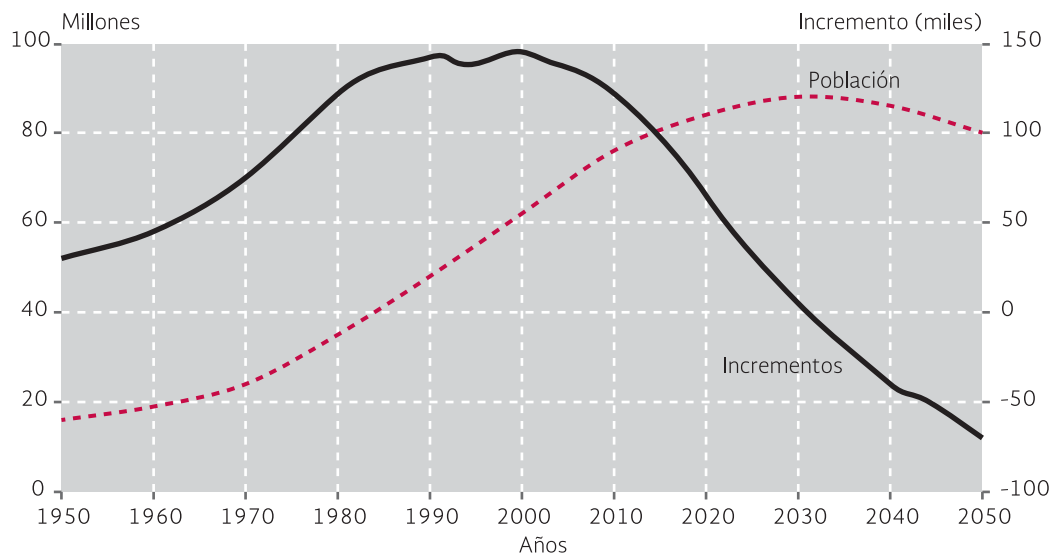


disminución de la población en edad de educación básica: en el año 2010 será de 18.5 millones, en el año 2030 será de 15 millones y en el año 2050 será de 11.8 millones. Así, mientras que entre 1950 y 1999 este grupo creció más de 14 millones, entre 2000 y 2050 se estima que *disminuirá* aproximadamente 12 millones. Esta marcada disminución, cuyo punto de inflexión coincide justamente con el cambio de siglo, abre posibilidades sin precedente para mejorar la calidad de los servicios educativos.

La proyección de los dos grupos que hemos descrito —de 0-5 años y de 6-14 años— está dominada por la reducción de la fecundidad, que ya describimos. Por contra, el grupo de población en edades de trabajo (entre 15 y 64 años) sigue predominantemente dominado por la inercia demográfica. No será sino hasta el año 2030 cuando la disminución de la fecundidad se hará sentir en este grupo y comenzará entonces a bajarr. Esto se ilustra en la gráfica 6. Por el hecho de abarcar 50 años de la totalidad de la duración de la vida, este grupo es, por mucho, más numeroso que los anteriores que analizamos. En 1950 representaba 15 millones, y hoy en día alcanza 60 millones; es decir, se ha multiplicado cuatro veces en cincuenta años. En cuanto a su tasa anual de crecimiento, este grupo crece actualmente al 2.4%, aunque dicha tasa viene disminuyendo desde 1980, y lo seguirá haciendo hasta ser nula y después negativa en el año 2030. En términos absolutos, este grupo crece hoy día 1.45 millones al año, de los cuales una proporción considerable se traduce en presión sobre la fuerza de trabajo.



**Gráfica 6.**  
**Tamaño y crecimiento de la población, por grupo de edad, 1950-2050**  
**(15-64 años)**



Es relevante apreciar en la gráfica 6 que las presiones más fuertes sobre el mercado de trabajo —los aumentos absolutos anuales de la gráfica 6— alcanzaron sus niveles más elevados (y se mantienen elevados) durante los periodos más críticos recientes de contracción económica en el país (las crisis de 1982-1986, y después la de 1995-1996). Se trata de una desafortunada coincidencia que, justo cuando desde el punto de vista demográfico más se necesitaba dinamizar el poder de absorción de mano de obra en la economía, ocurrieron severos choques que contrajeron el mercado de trabajo. Sin embargo, a partir del año 2000, tras alcanzar un máximo, los incrementos anuales absolutos comenzarán a disminuir, primero moderadamente, pero después marcada y regularmente a partir del año 2007. No obstante esta reducción en los aumentos anuales absolutos, la población en edad de trabajo seguirá creciendo en forma significativa hasta llegar a 87.8 millones en el año 2030, cuando alcance su máximo histórico. Es revelador notar que este volumen equivaldrá entonces a la población total de México en 1993. Tal es la inercia de crecimiento que aún domina la dinámica demográfica de la población en edad de trabajo, y el reto que representa para la economía la demanda de empleos que esta dinámica significa.

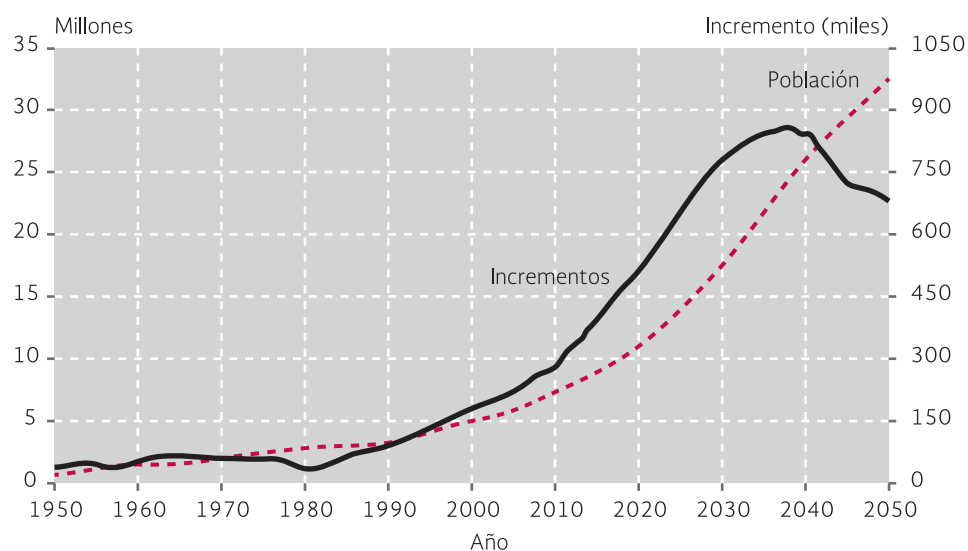
El cuarto grupo está formado por la población en edades avanzadas (de 65 años o más). Históricamente este grupo ha sido muy reducido, tanto en términos absolutos como relativos. Ello se debe a la estructura marcadamente “joven” que ha caracterizado a la pirámide poblacional por el elevado crecimiento de la población en el pasado.

En 1950 este grupo representaba sólo el 4.0% de la población (un millón de personas); en 1999 representaba el 5.0% (con 4.6 millones). Sin embargo, es por mucho el segmento de más rápido crecimiento de la población, con tasas que oscilan entre 3.0 y 4.0% anual desde 1950. En la actualidad este grupo aumenta 3.75% anual, y su crecimiento seguirá elevándose hasta cerca del año 2030. Así, en contraste con los tres grupos anteriores en los que, en todos los casos, las tasas de crecimiento van en descenso, éste es el único segmento de población que se presume seguirá creciendo, tal como se ilustra en la gráfica 7.

En términos de incrementos absolutos anuales, éstos fueron prácticamente insignificantes hasta 1980, del orden de 50 mil al año. Hoy en día son ya de 175 mil al año, pero en el año 2010 serán casi de 280 mil al año, y en el año 2030 serán de más de 800 mil al año. La proyección de la población en edad avanzada indica que en el año 2050 este grupo alcanzará 32.4 millones —es decir, aumentará cerca de 30 millones en 50 años, aunque los incrementos más importantes ocurrirán a partir del año 2030—, y representará entonces casi el 25% de la población.

Éste es el grupo que más refleja el envejecimiento demográfico. Hay dos aspectos que sobresalen. Por un lado, una población con 25% de personas en edad avanzada es una población marcadamente envejecida. Los países que hoy se consideran más envejecidos tienen entre 18 y 22% de personas en edad avanzada. México tendrá un patrón de estructura demográfica similar al de estos países (como Suecia, Suiza y Japón). Por otro lado, la rapidez del envejecimiento de la población del país es

**Gráfica 7.**  
**Tamaño y crecimiento de la población, por grupo de edad, 1950-2050**  
**(65 años y más)**



45/2000



aproximadamente la mitad (40 años) del tiempo que requirieron los países más envejecidos de hoy para alcanzar tal condición.

Todo ello indica que el rápido proceso de envejecimiento de la población de México encierra graves desafíos económicos y sociales. Quizá el aspecto más importante es la necesidad de profundizar la reforma de la seguridad social para asegurar pensiones suficientes para dar un sustento digno a la población de edad avanzada, al tiempo que los esquemas actuales de capitalización permitan consolidar una masa de ahorro que, invertida en la economía, aumente la capitalización y el rendimiento de la inversión para aumentar la renta nacional. A este respecto, el reto es mayúsculo: en la actualidad más de la mitad de la población económicamente activa no cuenta con ningún esquema de seguridad social; sólo el 18% de las personas mayores de 60 años posee algún tipo de pensión, y entre quienes tienen una pensión —principalmente del IMSS—, en la gran mayoría de los casos (96%), ésta equivale a un salario mínimo.

46/1993



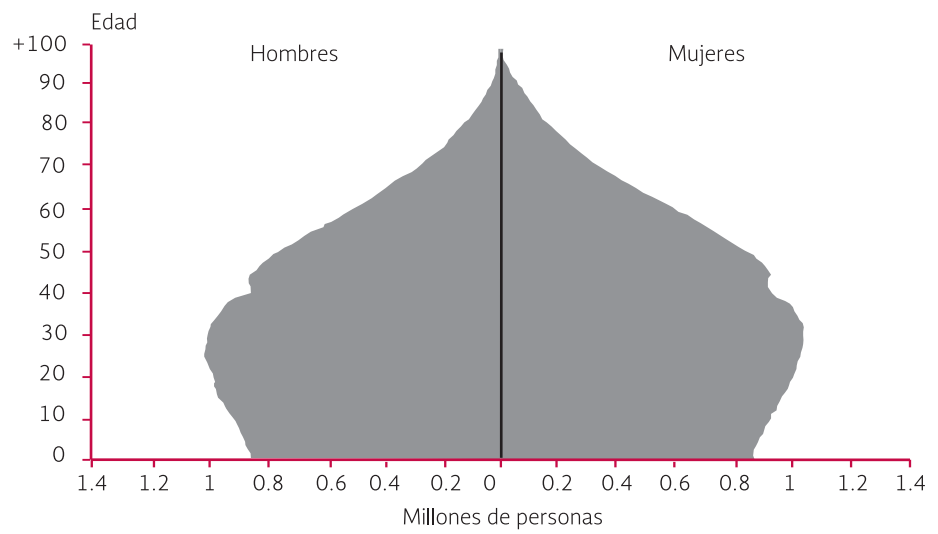
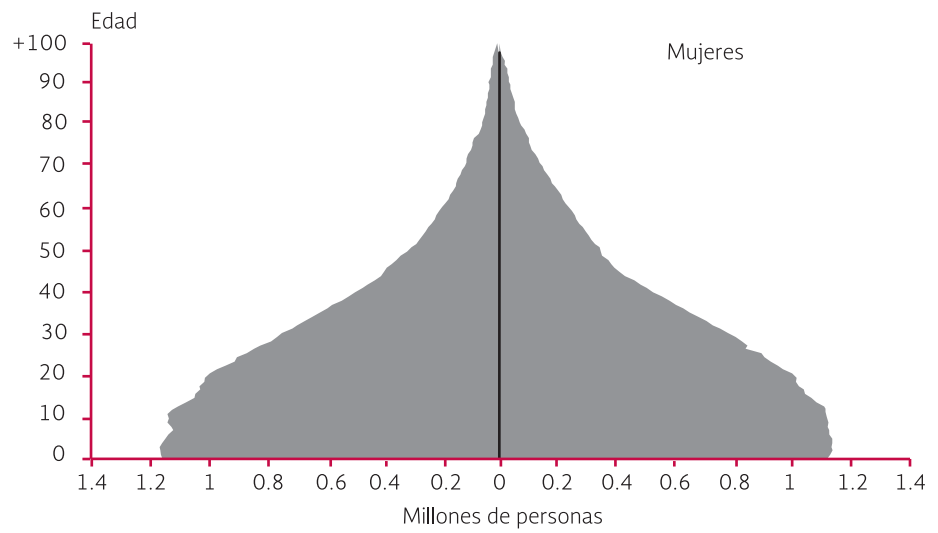
Por otro lado, está el problema de la salud. En la mayor parte de los países desarrollados con poblaciones envejecidas éste es un problema aún más crítico que el de las pensiones. Se ha observado que junto con el aumento de la sobrevivencia cobran cada vez más prevalencia una serie de enfermedades y discapacidades crónicas —muchas veces progresivas e incurables— que requieren de tratamientos médicos avanzados, de larga duración y por lo general muy costosos. En México ya predominan las defunciones por enfermedades crónicas y degenerativas sobre las infecciosas y parasitarias, y la tendencia general es que este predominio aumente cada vez más. Así, la confluencia del envejecimiento de la población y del cambio epidemiológico hacen imperativo plantear una reforma de los servicios de salud que incluya bases sólidas para su sano financiamiento en el mediano y largo plazos, presumiblemente ampliando los esquemas sociales de aseguramiento.

47/1993



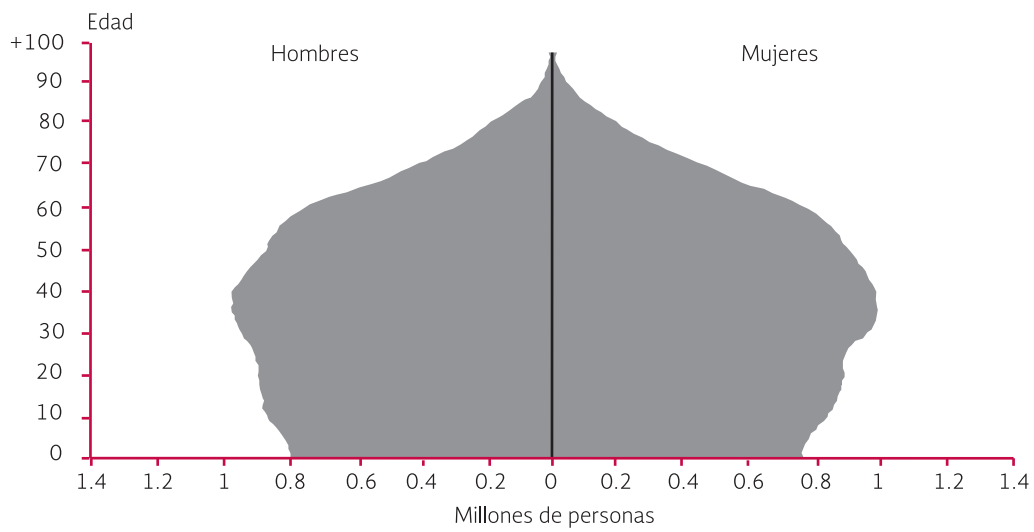
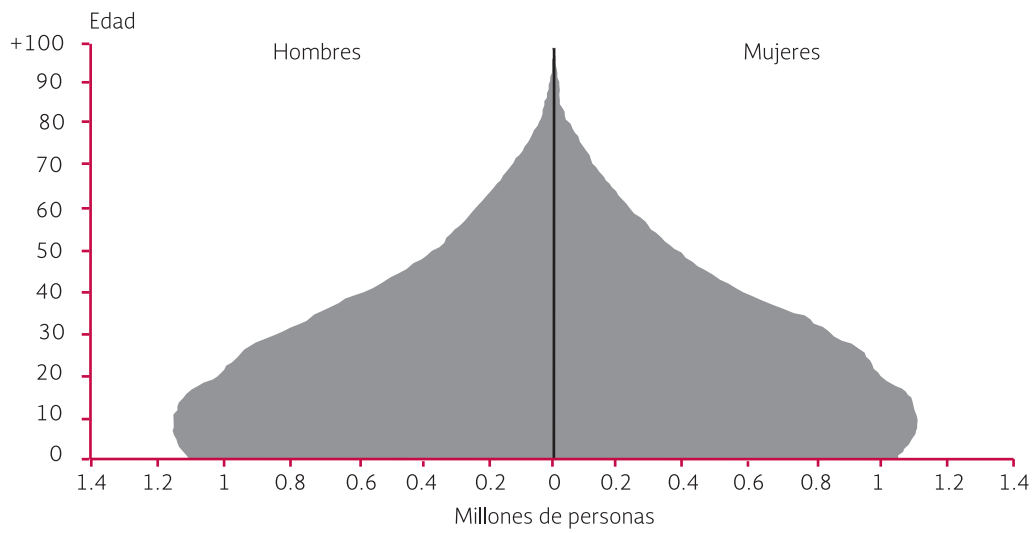
Éstos son algunos de los retos. Pero quisiéramos detenernos a revisar algunas de las oportunidades que abre el cambio demográfico en sus desdoblamientos futuros. Para empezar, a modo de síntesis de los resultados observados, en la gráfica 8 presentamos la forma quizá más elocuente de visualizar el cambio demográfico de México, comparando las pirámides demográficas (la distribución relativa de la población por edad y sexo) entre 1995 y el año 2050. Por un lado, se aprecia claramente un progresivo estrechamiento de la base de la pirámide, como resultado de la profundización de la reducción de la fecundidad. Por el otro, el aumento de la sobrevivencia propicia un número cada vez mayor de personas que llegan con vida hasta las edades adultas. La secuencia de los cambios en la composición por edad que se aprecia en la gráfica 8, que ilustra el proceso de envejecimiento de la población.

Gráfica 8.  
Pirámides de población, 1950-2050



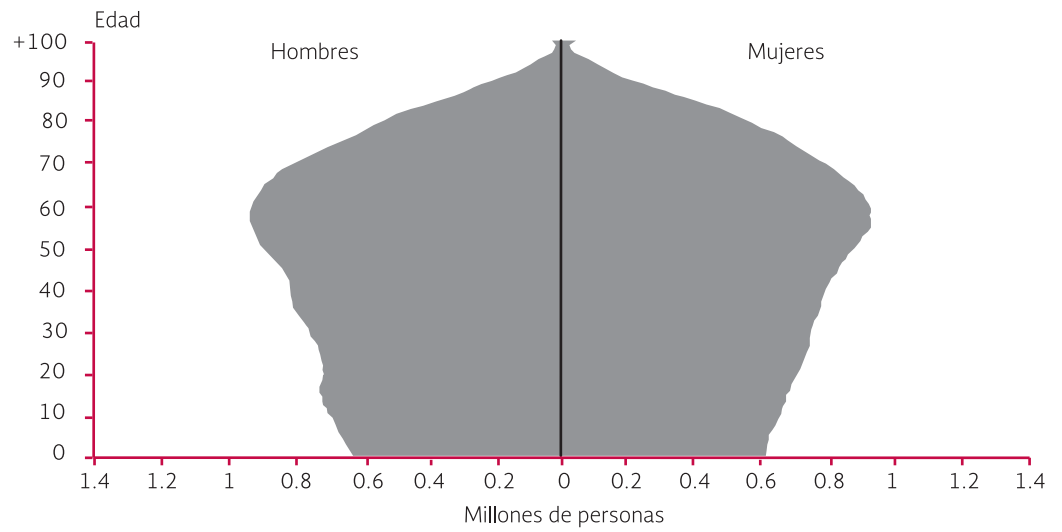
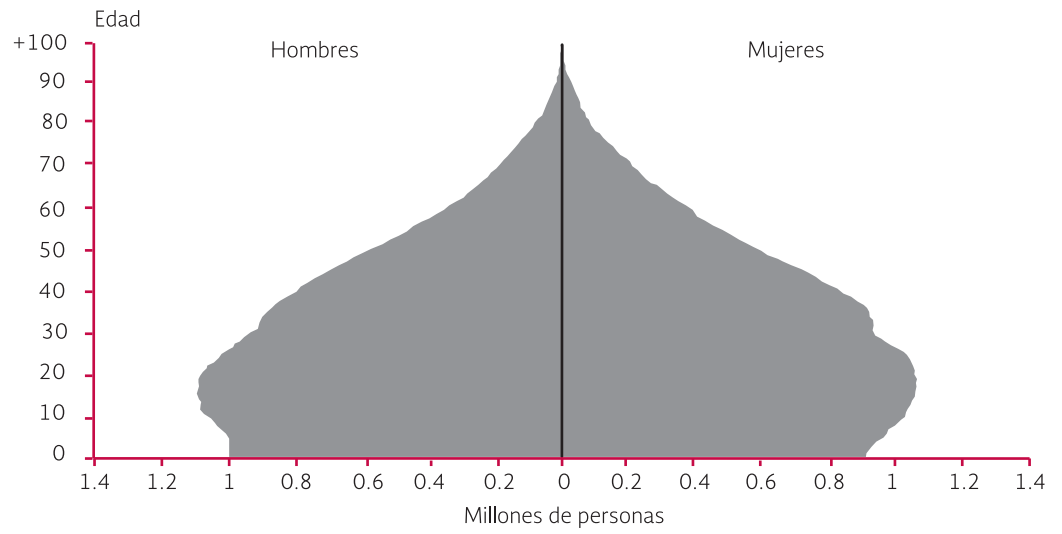
Continúa...

## Gráfica 8. Pirámides de población, 1950-2050



Continúa...

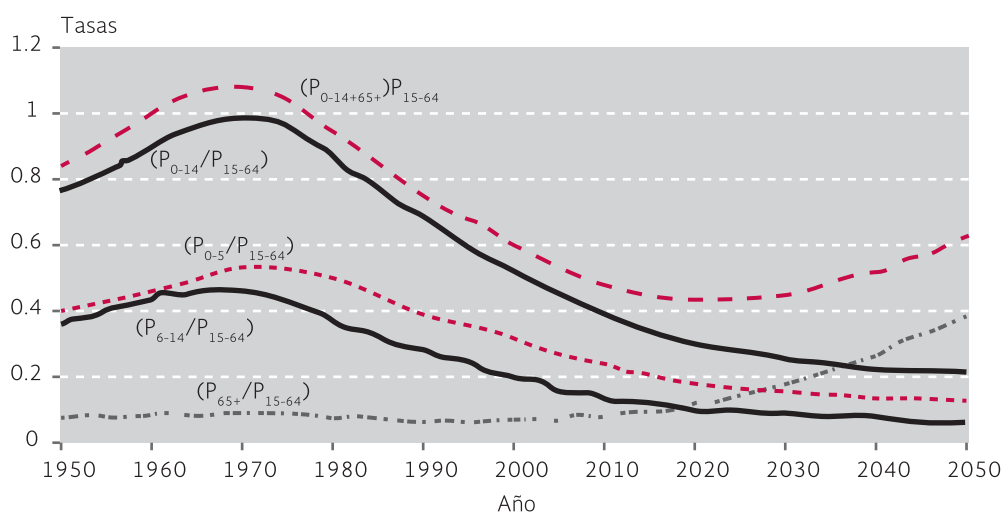
Gráfica 8.  
Pirámides de población, 1950-2050



Se obtiene otra perspectiva si se comparan las distintas tendencias de los cuatro grupos de población que ya analizamos, pero esta vez en términos relativos, según lo que se denomina “índices de dependencia demográfica”, donde el grupo de población en edades de trabajo ( $P_{15-64}$ ) siempre funge como denominador, suponiendo que se trata de la población adulta que debe generar los recursos necesarios para proveer las necesidades de los niños ( $P_{0-5}$ ) y jóvenes ( $P_{6-14}$ ), por un lado, y de las personas en edad avanzada ( $P_{65+}$ ), por el otro. Ello se ilustra en la gráfica 9 en la que se distinguen las distintas combinaciones de los grupos “dependientes”. Es claro que entre 1950 y 1970 el índice de dependencia global ( $(P_{0-14}+P_{65+})/P_{15-64}$ ) se vio dominado por el aumento de los niños y jóvenes, lo que lo llevó a valores superiores a la unidad. En 1970, de cada persona adulta dependía más de una persona no adulta. A partir de entonces el índice disminuyó y disminuirá hasta alcanzar su mínimo en el año 2020, para después aumentar paulatinamente cuando comience a pesar cada vez más la proporción de personas en edad avanzada.

Es notable que el índice de dependencia de los niños ( $P_{0-5}/P_{15-64}$ ) y de los jóvenes ( $P_{6-14}/P_{15-64}$ ) disminuye sensiblemente con el tiempo después de 1970, lo cual obviamente significa que, con el tiempo, habrá una proporción cada vez menor de niños y jóvenes por adulto (o trabajador). Esta marcada disminución en el índice de dependencia de los niños y jóvenes es lo que abre la oportunidad para intensificar y mejorar la calidad de las transferencias de los adultos hacia los menores. Por otro lado, la creciente presión del envejecimiento demográfico, que comenzará a ser notable a partir de 2030, tenderá a cerrar esta oportunidad, a medida que sean cada vez mayores las presiones para atender las necesidades y requerimientos de la población en edad avanzada.

**Gráfica 9.**  
Tasas de dependencia, 1950-2050



De estas tendencias parece perfilarse que la “ventana” de oportunidad demográfica a la que aludimos estaría centrada entre los años 2010 y 2030. Es en este periodo cuando más baja será históricamente la proporción de niños y jóvenes por trabajador y, por ende, cuando más se facilitará invertir de forma significativa en el capital humano y social de éstos. Más tarde esta tendencia se verá superada por el incremento de las personas de edad avanzada. Pero será justamente durante esta “ventana” de oportunidad cuando podrán aprovecharse los beneficios de las reformas (que la precedan) para financiar mejoras en la educación y para incrementar el coeficiente de ahorro de los trabajadores que les permita solventar su vejez. Por otro lado, en ese periodo las familias serán más pequeñas y también será más fácil aumentar la productividad del trabajo en el hogar (mejorando el acceso y la calidad de servicios como agua potable, electricidad, telecomunicaciones, así como la infraestructura doméstica y la información que permitan un uso más eficiente del tiempo) y propiciar la participación en la fuerza de trabajo, particularmente de las mujeres. Por último, dicha oportunidad también permitirá destinar más recursos para limar las desigualdades y abatir la pobreza, en particular la que se perpetúa intergeneracionalmente por falta de inversión en el capital humano de los niños y jóvenes.

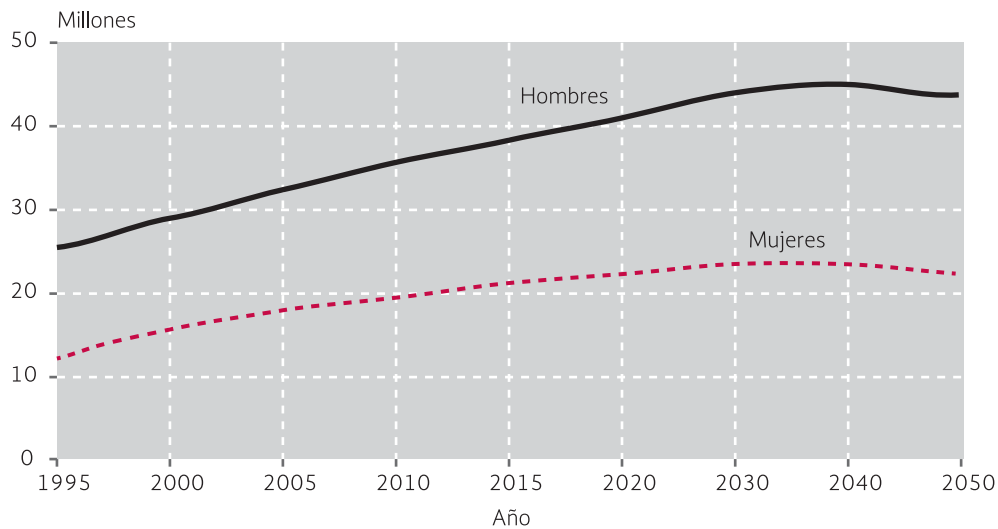
Sin embargo, para que esta “ventana” demográfica que acabamos de describir sea efectivamente una oportunidad, es imprescindible que haya un genuino proceso de acumulación, lo que su vez depende en gran medida de los avances en la productividad y de mejoras en las retribuciones a la fuerza de trabajo. Es, pues, necesario revisar el reto que significará para la economía del país crear los empleos productivos que demandará el crecimiento de la población económicamente activa (PEA).

Hoy en día la población económicamente activa asciende a 43.8 millones de personas, que representan el 44% de la población mayor de 12 años. De ésta, 28.5 millones son hombres y 15.3 millones son mujeres. En la gráfica 10 se indica la evolución esperada de la PEA a lo largo de la proyección que hemos descrito. Se notan, tanto para hombres como para mujeres, aumentos importantes. La PEA masculina crecerá de su nivel actual a 35.4 millones en 2010, y a 43.9 millones en 2030, para después prácticamente estabilizarse en ese nivel hasta el año 2050. En conjunto, para ambos sexos, las proyecciones de la PEA indican que en los próximos 10 años habrá que crear 10.8 millones de empleos adicionales (poco más de un millón anual), y otros 23 millones en los próximos 30 años —hacia el año 2030—, que representan poco más de la mitad del total de los empleos actuales. Se trata, pues, de una presión considerable, que exige que la tasa de crecimiento de la actividad económica sea como mínimo de 4% anual.

Pero lo más importante es que estos empleos sean efectivamente productivos y bien remunerados. Aquí yacen otros retos, ya que, en su gran mayoría, la actual población económicamente activa, en parte justo por su rápido crecimiento en el pasado, no tiene el capital humano ni la capacitación suficiente para insertarse en los empleos que demandan los sectores más dinámicos de la economía, principalmente los orientados a la exportación. De manera paralela, la escasa cobertura de la seguridad social y la extensa informalidad en la economía siguen profundizando un creciente dualismo en el mercado laboral, donde un grupo muy amplio de trabajadores —en especial aquéllos con menor capacidad de generación de ingreso— siguen dependiendo de ingresos inseguros, inestables y exigüos. El aprovechamiento estratégico de la oportunidad demográfica que se abre para México requiere en lo fundamental asegurar que en los próximos 25 años crezca el



**Gráfica 10.**  
**Población económicamente activa por sexo, 1995-2050**



ahorro interno, y ello dependerá principalmente de la acumulación que, impulsada por políticas eficaces para este propósito, logre consolidar la población económicamente activa en ese lapso.

## Un comentario final

En esta visión prospectiva de las trayectorias futuras de la población nos hemos concentrado de manera exclusiva en el dominio “macro” de la demografía, dejando de lado aspectos “micro” que no son menos importantes para anticipar rasgos probables de futuros escenarios sociales de México. La justificación para este desbalance se debe esencialmente a la mayor dificultad e incertidumbre que encierra el prefigurar aspectos que dependen en muy alto grado de factores normativos y culturales, como normalmente lo son los factores microdemográficos.

Sin embargo, parece conveniente una reflexión final alrededor de un tema que en el pasado, y en la actualidad, tiene relevancia demográfica: los procesos de formación de las familias. En muchos países desarrollados, una vez generalizada la práctica de la regulación de la fecundidad, los cambios demográficos más notables que se observan son en el terreno de la formación y disolución de las familias. A partir de la posguerra comenzaron a disminuir significativamente las tasas de nupcialidad y a elevarse la edad media al matrimonio. De forma paralela, a expensas de la nupcialidad, comenzó a aumentar la propensión a unirse consensualmente y también se elevaron de manera considerable las

tasas de divorcio y de separación. Ésta es la tendencia prevaleciente hasta el momento en la mayoría de estos países, y es a tal punto notable, que a estos procesos se les define como una “segunda” transición demográfica. Así, en varios países desarrollados la gran mayoría de los matrimonios se constituyen tras un periodo de convivencia consensual. Para algunas parejas esta cohabitación es una fase de prueba antes de casarse, pero para otras viene a ser una alternativa al matrimonio. Por otro lado, en otra esfera de la dinámica de las familias, ha aumentado también considerablemente la proporción de personas que viven solas (familiar unipersonales).

A la luz de estos cambios en los países que fueron precursores en la transición demográfica, cabe la pregunta de si se perfilan en México algunas tendencias de la “segunda” transición demográfica. La evidencia disponible apunta a algunos paralelismos. Por un lado, desde el inicio de los años setenta ha aumentado de forma paulatina la edad a matrimonio (de las mujeres), al tiempo que ha venido disminuyendo la tasa de nupcialidad (la proporción de mujeres solteras que se casan). Por el otro, se ha incrementado sensiblemente la proporción de parejas que opta por establecer una primera unión como una convivencia consensual (en lugar del matrimonio). La frecuencia de la convivencia consensual, aunque sigue siendo relativamente baja, se duplicó en veinte años, entre 1975 y 1995. Las tasas de divorcio muestran una ligera tendencia al aumento, pero se ven dominadas por los efectos de las crisis económicas y ello hace difícil entrever una tendencia clara. Por otro lado, se constata también que, con el tiempo, han venido aumentando los hogares de personas que viven solas, principalmente los de mujeres, como consecuencia de la mayor sobrevivencia femenina en las edades avanzadas.

Varias de estas tendencias se presume seguirán profundizándose en el futuro, principalmente por la marcada asociación que muchas de ellas tienen con la mayor educación de las mujeres y con su creciente participación económica. Es aventurado, sin embargo, prefigurar hasta qué grado podrían disminuir, por ejemplo, las tasas de nupcialidad, o aumentar las tasas de divorcio (en Europa, un tercio de los matrimonios terminan en divorcio, y en Estados Unidos, la mitad). Al mismo tiempo, es materia de intenso debate entre los expertos suponer que las tendencias en la formación y disolución de familias observadas en varios países —aunque marcadas y que apuntan a pautas sin precedente— vayan a generalizarse. Sin duda, estos aspectos de tipo microdemográfico son importantes para completar un panorama de los desdoblamientos futuros de la población de México, pero desafortunadamente encontramos serias limitaciones para prefigurar con cierto grado de certeza su condición futura. Aquí nos limitamos sólo a apuntarlos para seguir inspeccionando sus tendencias.





# El proceso de institucionalización de la política de población en México, 1974-2014

Octavio Mojarro Dávila<sup>1</sup>

---

## Introducción

**A** invitación de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población, a continuación expongo mis reflexiones sobre la conducción de la política de población, fruto de mi paso por esa institución en diversos puestos directivos (1995-2007), y algunas consideraciones sobre los retos y desafíos del futuro demográfico.

Me he propuesto hacer una somera revisión sobre el proceso de institucionalización de la política de población y, con ello, discutir los lineamientos básicos sobre los que se debe reconstruir el andamiaje poblacional (para mayor detalle, véanse Mojarro, 2012 y 2009).

En principio me referiré a los cambios legales e institucionales más relevantes de lo que ha sido el Consejo Nacional de Población (CONAPO), luego pasaré a revisar los programas de población y el proceso de instrumentación de los principales objetivos y atribuciones de la política de población, y al final regreso para puntualizar sobre los desafíos que enfrenta el devenir demográfico.

## El marco legal y reglamentario

La Ley General de Población de 1974 estableció el marco institucional de la actual política de población. El origen de esta política pública ha sido ampliamente discutido, así como profunda fue en aquella época la reflexión sobre la dinámica demográfica y el desarrollo, lo que sentó las bases para la aprobación de esta Ley y para la reforma, un año más tarde, en 1975, del Artículo Cuarto Constitucional, donde se establece el derecho a la procreación (Tuirán, 2000a; Valdés, 2005). Más tarde, esta política se fortalece con el Reglamento de 1976 y el de 2000, que norman el desempeño institucional del CONAPO y las atribuciones de su Secretaría General (SG).

La Ley de 1974 consta de seis artículos y 13 incisos, los cuales se pueden agrupar en: aquellos que inciden en el crecimiento de la población, los de la distribución de la población en el territorio, y los referentes a la integración de las mujeres y los marginados al desarrollo.

A fin de atender el fenómeno demográfico, como parte fundamental de la Ley se crea el Consejo Nacional de Población, como un órgano a cargo de la conducción de la planeación demográfica del país. De este modelo se pueden destacar dos elementos: primero, el diseño multisectorial y colegiado de varias instituciones, como corresponde a la naturaleza sistémica de que actuar en población repercute en las esferas del desarrollo y viceversa. Segundo, el poder de coordinación recayó en la

---

<sup>1</sup> Secretario General del Consejo Nacional de Población en 2006 y primeros meses de 2007. Actualmente es Director de la Consultoría CECOFIN S.C.

Secretaría de Gobernación, cuyas atribuciones de aquel entonces le dotaban de alto poder de convocatoria, asegurando así que los agentes de influencia social y política, al igual que las instituciones públicas y privadas, incluidas las religiosas, colaboraran con la actuación del Estado.

En este tenor, las atribuciones y responsabilidades de los consejeros han operado bajo los lineamientos de la Secretaría de Gobernación, sin que la Ley especifique, al mismo nivel, las atribuciones y responsabilidades de cada miembro del CONAPO, ni reconozca a la SG como organismo ejecutivo. Éstas aparecen, de modo general, en un segundo nivel, o sea, en sus reglamentos (1976 y 2000).

Dos cambios adicionales han fortalecido la institución en población. En el Reglamento de 2000 se crea la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas, como instancia para que éstas, a través de los consejos estatales de población u organismos equivalentes, participen en la política de población.

También se agrega un piso más: por Acuerdo de la Secretaría de Gobernación, en 2003, se crea el Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población. Desde entonces, este consultivo ha colaborado con la Secretaría General de forma constante y productiva.

En mi opinión, estas instancias, al igual que la Secretaría General y las atribuciones de los consejeros del CONAPO, deberían estar integradas en la Ley, no en el Reglamento.

En la práctica política, la función técnica de la SG del CONAPO, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, se ha confundido con el CONAPO mismo, no obstante que su nivel jerárquico es menor al de los coordinados. La SG ha actuado por lo general en nombre del CONAPO. La asimilación de funciones ha facilitado que se ejerza la coordinación ejecutiva de los consejeros, dado que el Secretario General es designado por el Secretario de Gobernación, quien a su vez es Presidente del CONAPO, y ahí se finca el poder de coordinación, pero en la práctica esa posición, a su vez, ha limitado el desempeño de las instituciones que conforman el CONAPO.

## Programas de Población

Los programas han formado parte del proceso de institucionalización de la política demográfica. Los seis programas de población elaborados ininterrumpidamente desde 1978 a 2008<sup>2</sup> muestran que, con variantes en la metodología de planeación, persisten las orientaciones fundamentales sobre la reducción del crecimiento de la población y la distribución de la población en el territorio, a la par que se incluyen nuevas temáticas.

En cada programa se establece invariablemente una meta cuantitativa de reducción del crecimiento de la población. En el campo de la distribución de la población y la migración interna se observa en casi todos los programas el reducir las tendencias concentradoras

<sup>2</sup> A la fecha de la redacción de este documento (27 de abril de 2014) todavía no se había publicado el *Programa Nacional de Población* de la presente administración.



de la población en los principales centros urbanos e incrementar los flujos migratorios a lugares con potencial de desarrollo sustentable.

La temática cambió radicalmente con el programa de 2001, donde se incluyeron, además, los temas de derechos reproductivos y la equidad de género. También se concedió carácter prioritario a la atención a los jóvenes y se previó el creciente proceso de envejecimiento. Como se puede observar, la agenda se diversificó y puso mayor presión sobre la ya débil infraestructura institucional del CONAPO y la SG, para establecer lineamientos sobre la regulación de la migración internacional, el aprovechamiento del bono demográfico, la atención al envejecimiento, y la ampliación de los espacios de participación ciudadana.

## Proceso de institucionalización de la temática de población

La institucionalización de la política de población encuentra su fortaleza en su capacidad para desplegar estrategias y acciones de población con sectores responsables de la ejecución de las políticas del desarrollo, pero su amplitud encierra ahí mismo sus límites por la falta de mecanismos, capacidades técnicas e indicadores que permitan instrumentar programas en cada campo de acción. El balance tiene claros y oscuros. Veamos algunos ejemplos.

**Planificación familiar.** En la década de los setenta, en los ámbitos nacional e internacional hubo un marcado interés en apoyar acciones para reducir el ritmo de crecimiento de la población con programas de planificación familiar y de información y educación.

Una vez tomada la decisión política, la cadena de cambios institucionales no se hizo esperar, además de la creación del Consejo Nacional de Población y su cuerpo legal. El Reglamento de la Ley General de Población de 1974, reformado en 2000, dedica un capítulo a normar los principios de la prestación de los servicios de planificación familiar y la información y orientación educativa, los cuales fueron secundados por normas técnicas que detallan los procedimientos a observar en la prestación de los servicios de planificación familiar, incluidas la consejería, la información y la educación.

La política de población recibió el apoyo del mismo Presidente de la República. En 1977, se creó la Coordinación Nacional del *Programa de Planificación Familiar* (Martínez Manautou, 1982; Alarcón, 1982) y se sumó la reforma de la Ley General de Salud, en 1984, que incluyó en el Sistema Nacional de Salud a la planificación familiar. Mucho más tarde -20 años después- la Ley de Educación de 1993 incluyó el concepto de crear conciencia sobre la planeación familiar y la paternidad responsable.

48/2009



La institucionalización de la planificación familiar se fortaleció con instancias conductoras de la organización de los servicios. Aunque no en la Secretaría de Educación Pública, pero sí en la Secretaría de Salud, el IMSS y en el ISSSTE y en otras dependencias se crearon gerencias de nivel de dirección general, y se ampliaron los recursos y equipos técnicos multidisciplinarios con capacidades para dar cuenta de la evolución e impactos del programa de población y de planificación familiar.

La historia de los programas de planificación familiar es ejemplar. De haber ocupado la categoría de programa de 1977 a 1994 —casi 20 años— sufre el primer infortunio, al dejar de ser un programa y con el tiempo ha ocupado categorías más bajas como subprograma, estrategia o lineamiento de otros programas. Lo mismo ocurre con su gerencia, recursos y presupuestos. Asimismo, los datos muestran un debilitamiento en los índices que dan seguimiento a la cobertura y calidad del programa y se muestra una incapacidad para atender los temas de sexualidad y la salud reproductiva de la población joven y en pobreza extrema.

**Distribución de la población en el territorio.** En la Ley General de Población de 1974, con gran visión, el legislador le señala a la Secretaría de Gobernación atribuciones para procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República y al nivel del Reglamento señala que el CONAPO tiene la atribución de establecer medidas necesarias para lograr una distribución más equilibrada de la población en el territorio nacional, así como la coordinación de acciones y la promoción de programas que contribuyan a regular la migración interna y lograr una mejor distribución demográfica y desarrollo regional.

Sin embargo, aparecieron otras instituciones con atribuciones sobre la distribución de la población. La Ley General de Asentamientos Humanos vigente plantea que corresponde a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales. Las atribuciones del CONAPO en materia de distribución de la población son prácticamente trasladadas a la SEDESOL, a fin de aspirar a un sistema integrado y ordenado de poblamiento con la concurrencia de estados y municipios.

Las tendencias de la distribución de la población muestran una gran distancia entre lo que dice la norma y la realidad. El modelo de alta concentración-dispersión de la población ha imperado sobre los ideales de equilibrio territorial y de un mayor desarrollo regional. El CONAPO y su SG, a lo más, han rendido cuentas satisfactorias en cuanto a la producción de insumos demográficos como el sistema de ciudades, centros proveedores de servicios en zonas aisladas, y definición de zonas metropolitanas. La Ley estableció obligaciones demasiado ambiciosas para el CONAPO, sin otor-

49/2009







garle mecanismos para influir en las causas y consecuencias que originan los movimientos migratorios y la concentración-dispersión de la población.<sup>3</sup>

## Políticas de población por segmentos de población

Los nuevos patrones demográficos de cambio en la estructura por edad y la equidad de género han visto gestar diversas instituciones. Revisemos las formas y vías a través de las cuales los segmentos de población han sido atendidos de forma institucional.

**Una dimensión de la institucionalización de los temas de población tiene que ver con la tarea de promover la integración de la mujer al desarrollo.** En principio, en los años setenta, los asuntos de las mujeres tuvieron cabida en la Secretaría General del CONAPO. Para 1985, el tema fue adquiriendo presencia en la agenda pública, así como el *Programa de la Mujer*, y se creó la Comisión Nacional de la Mujer.



Como resultado de este proceso, la instancia de la mujer se desprende del CONAPO y de la SG para iniciar su institucionalización de forma independiente. Es así que la Comisión Nacional de la Mujer dio paso a la creación, por ley, del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en 2001, como un organismo descentralizado no sectorizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propio, con autonomía técnica y cuyo titular es designado por el Presidente de la República. Aún más, un cambio en la membresía del CONAPO, en 2009, otorga categoría de consejero al titular del INMUJERES.

**Los jóvenes y las instituciones.** Los jóvenes formaron parte de la agenda demográfica formal hasta el año 2000, un tanto dilatada para su tiempo. La SG del CONAPO inició sus diagnósticos hacia 1995, los cuales llamaron la atención sobre los jóvenes como grupo de alto impacto demográfico, social y político, cuyo monto era el más elevado en la historia demográfica (Camarena, 1998).

La respuesta institucional fue muy desigual. El sector que leyó mejor las tendencias demográficas fue el educativo, al abrir cuantiosos espacios de educación media y superior, públicos y privados. No obstante esos esfuerzos, hoy sabemos lo insuficientes que resultaron para atender la demografía de los jóvenes.

<sup>3</sup> Por ejemplo, en los informes de avances de los programas de población, al menos desde 1991, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reporta acciones de política fiscal para incentivar inversiones fuera de las tres áreas metropolitanas, mediante la deducción del ISR por las inversiones de bienes nuevos del activo fijo (CONAPO, 1994:69-78).

Para 1999, se creó por ley el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), organismo que norma y apoya a las diversas instituciones que inciden o atienden a la población juvenil (12 a 29 años). Sus funciones son netamente de carácter coordinador y de gestoría. El instituto es una instancia descentralizada con presupuesto y personalidad jurídica propios; el director es nombrado por el titular del Ejecutivo Federal.

El IMJ elaboró y puso en marcha el *Programa Nacional de Juventud 2002-2006* y el subsecuente. Es asombrosa su similitud con la agenda programática de población. Fortalecido dicho instituto, el CONAPO retira de sus programas la temática de los jóvenes. No obstante, se detecta una gran coherencia entre las políticas de salud sexual y reproductiva de ambas instancias, lo cual fortalece las acciones, a la vez que nubla las divisiones en las competencias.

**La población en edad laboral y la respuesta institucional.** Varios fueron los demógrafos e investigadores nacionales e internacionales que alertaron sobre la necesidad de incorporar la agenda laboral en las políticas de población, resaltando las potenciales ventajas del abultado crecimiento de este segmento poblacional.

La preocupación por este tema fue contemplado en el *Programa Nacional de Población 2001-2006* y continúa enriquecido en el programa de 2008-2012. Ahí se estableció el objetivo de anticipar las demandas sociales derivadas del cambio en la estructura por edad de la población, y como estrategia aprovechar las oportunidades del bono o dividendo demográfico. Era menester incorporar de manera explícita el tema del empleo en la política de población.

En el terreno de la institucionalización, el diagnóstico laboral ha sido compartido por las instituciones que están vinculadas con el tema y/o que forman parte del CONAPO, pero ha faltado la activación de mecanismos para que las políticas sean efectivamente implementadas por las instancias ejecutoras (Alba *et al.*, 2006). A diferencia de otras temáticas de alto impacto social, en ésta no se crearon estructuras burocráticas que atendieran el problema. Es posible que una instancia coordinadora dentro del CONAPO u otra —como ha ocurrido con otros grupos de población— podría haber favorecido esta política, pero no ha sido así, ni aun con el autodefinido “Presidente del Empleo”.<sup>4</sup>

**Envejecimiento.** El tema ya venía siendo expuesto en diversos foros, análisis de académicos y reportes de los programas de población, varios de ellos auspiciados o promovidos por la Secretaría General del CONAPO, lo que contribuyó a elevar con éxito la atención pública sobre el envejecimiento poblacional (Tuirán, 1999).

<sup>4</sup> Felipe Calderón se autonombró así en su campaña política en 2005-2006.



54/2000



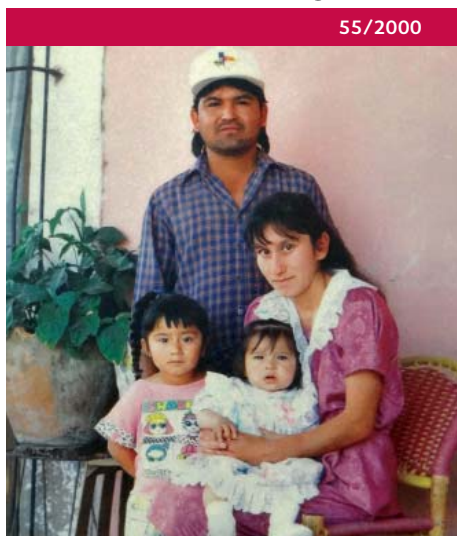
En 2002, se publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, creándose el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM). Con esta ley, el instituto se confirma como el órgano rector y coordinador de políticas en la materia, entidad descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones y objetivos. El Director General es nombrado por el Presidente de la República.

El CONAPO y su SG iniciaron la actividad programática en 1995 pero fue hasta el *Programa Nacional de Población 2001-2006* en que se desarrolló el concepto de envejecimiento. Sin embargo, debido a que el INAPAM formuló el programa de envejecimiento como parte del respectivo *Programa de Desarrollo Social* de 2001, el CONAPO se deshace del concepto y propone en 2008 el preparar a las instituciones para aprovechar oportunidades y retos del cambio en la estructura por edad, lo que da lugar a la estrategia de aprovechar los dividendos para encarar el envejecimiento.

En este tema resulta claro el traslape de la estructura programática y las líneas estratégicas entre los programas de población y los de desarrollo social a través del INAPAM. El estatus legal superior del INAPAM y su mandato es posiblemente la explicación de la retirada del CONAPO en la agenda programática del envejecimiento, como ocurrió también con los jóvenes.

**La migración internacional y las instituciones gubernamentales.** La injerencia del CONAPO en el tema de la migración internacional no ha tenido fundamento legal explícito. Ello podría explicarse porque en aquellos años previos a 1974 el fenómeno de la migración no parecía que fuese a alterar los patrones demográficos. Sin embargo, la SG ha puesto en la agenda pública la migración con sus estudios y análisis sobre los impactos en el volumen, en la dinámica demográfica, en la estructura por edad, en la distribución en el territorio, así como en los ingresos y costos de la migración.

55/2000



A raíz de los cambios en la emigración de mexicanos al exterior, se crearon instituciones como el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (CNCME) y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). El Consejo Nacional (CNCME), encabezado por el Presidente de la República, es la instancia que coordina las políticas y acciones interinstitucionales. El IME es el órgano ejecutor y operativo de ese Consejo. El Director del Instituto es nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Relaciones Exteriores.

El CONAPO y su SG quedaron como proveedores de información sobre los migrantes sin injerencia directa en las decisiones a nivel de política pública. A lo más, en el *Programa Nacional de Población* de 2001 y en adelante se abrió el espacio para generar un marco general de acción con la pretensión de avanzar hacia el establecimiento de un sistema migratorio legal, digno, seguro y ordenado, así como reforzar acciones de desarrollo económico y social en las áreas de mayor intensidad migratoria hacia Estados Unidos.

No obstante, el tema no se ha integrado en alguna institución que atienda simultáneamente la movilidad de la población interna e internacional, que proponga alternativas reales a la migración dentro del país y a los que migran definitiva o temporalmente al exterior.

## Consideraciones finales

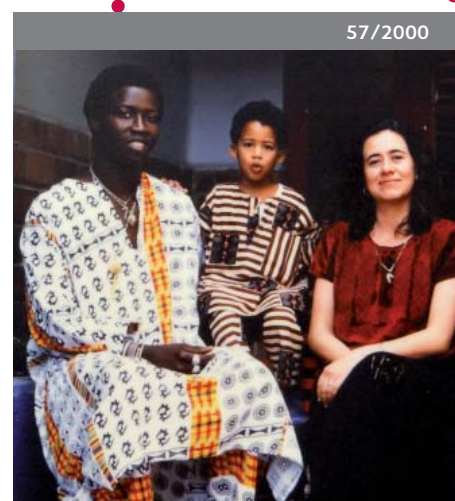
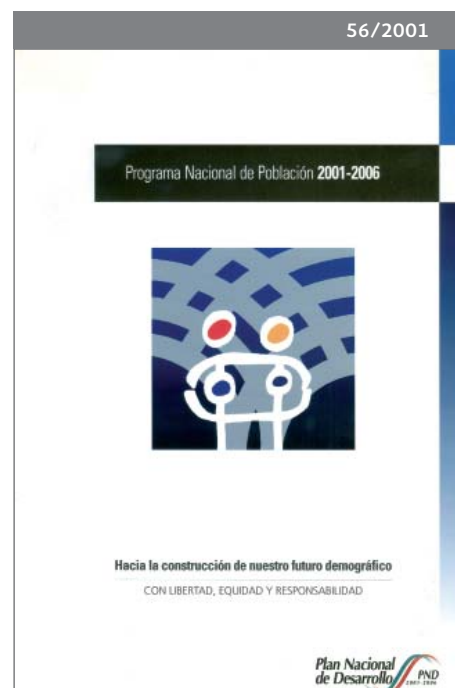
La agenda de población prevista en la Ley de 1974 está por concluir. Esta somera revisión del desempeño institucional reclama una redefinición de los principios y normas de la institución. En estos tiempos es prácticamente insostenible el mandato de la Ley General de Población de 1974, la demografía es otra y está derivando hacia nuevos problemas que es preciso atender.

A cada tiempo y circunstancia le corresponde una arista del complejo poblacional. La etapa demográfica del siglo XXI se perfila con al menos cuatro vertientes:

**Uno, garantizar y proteger los derechos de las personas y parejas en los ámbitos demográficos.** En el marco de la protección de los derechos fundamentales constitucionales, la Ley General de Población debe tutelar los derechos en el campo de la población o derechos de “origen demográfico”, que son aquellos intrínsecamente vinculados a la dinámica demográfica, como son la mortalidad, la fecundidad y la migración, así como a sus determinantes y consecuencias. Entre ellos está el derecho de las mujeres y parejas a la libre decisión en cuanto al número y espaciamiento de los hijos que deseen tener, como lo establece el Art. 4º. Constitucional.

Además, el derecho a una vida plena, duradera, sana, que aumente la esperanza de vida a lo largo de cada línea de vida, lo cual se sustenta en otros derechos como la salud, la salud sexual y reproductiva, el derecho a una maternidad segura y sin riesgos, el derecho a la información y conocimiento científico sobre los hechos vitales, y el derecho a decidir el cómo y cuándo morir. Asimismo, se debe tutelar el derecho de las personas a vivir en pareja en el tiempo y en la forma que así lo decidan. A estos derechos se debe agregar, por supuesto, el derecho de toda persona a la libertad para residir en cualquier parte del territorio nacional, el cual está consagrado en el Art. 11 de la Constitución.

**Dos, aprovechar los cambios en la estructura de la población para impulsar el desarrollo.** Las nuevas generaciones son demográficamente distintas a las precedentes. Se requiere entonces de una Ley General de Población que sea capaz de fortalecer las capacidades y habilidades de la generación de jóvenes y en edad laboral para capitalizar sus esfuerzos —si los “ninis” tuvieran un trabajo como el promedio nacional, se incrementaría el ingreso equivalente a 2.7 por ciento del



PIB—,<sup>5</sup> así como para asegurar que la población envejecida curse una vejez con seguridad social y sustentable.

Aprovechar los bonos demográficos debe ser una política central y clave para el desarrollo del país y para prever la atención de las necesidades de los adultos mayores. Las políticas económicas y el diseño de los fondos presupuestales y fiscales deben atender esta dimensión. Es hora de introducir los criterios demográficos en los instrumentos del desarrollo nacional y regional, especialmente los de índole económica y fiscal.



Atender el proceso de envejecimiento es una prioridad nacional. La institución de población es la única que puede diseñar y coordinar los esfuerzos intergeneracionales (incluido las transiciones en el curso de la vida) e interinstitucionales (coordinación entre instituciones que atienden segmentos separados de población) para que la vejez sea prolongada, sana y con seguridad en lo social, en lo familiar y en lo comunitario. La Ley General de Población es la única que puede anticipar las consecuencias sociales, económicas, financieras, familiares y comunitarias del envejecimiento, así como sus potenciales determinaciones. Las necesidades de estudiar el fenómeno de forma integral y sus estrechos lazos con la familia y con las políticas del Estado resultan estratégicos y fundamentales. En este caso, se debe afianzar el derecho de toda persona adulta a la protección de la sociedad y del Estado para que la vejez sea un proceso digno, seguro y pleno.

**Tres, asegurar que la movilidad de la población en el territorio y el campo social lleve a un mejoría en la calidad de vida y con equidad e igualdad social.** La migración y, más extensamente, la movilidad de las personas en el espacio interior y al exterior deben ser protegidas por la Ley General de Población, ya que hasta ahora no hay ley que lo sustente. Es imperativo que la movilidad social- ascendente sea un derecho y esté protegida, y sobre todo que la política de población la traduzca en beneficios para la población.



La nueva Ley de Población debe fortalecer la movilidad social hacia elevados niveles de vida, a fin de robustecer a las clases medias que impulsan el desarrollo nacional. Las variables de población tienen gran influencia en esta orientación: la política de población supone una serie de intervenciones a lo largo de la trayectoria de vida de las personas, a fin de que se desarrollen con equidad e igualdad de género y propicien mejores condiciones de vida (me refiero a las transiciones de la adolescencia a la adultez y de ésta a la vejez, de la soltería a la unión, de la dependencia a la etapa productiva y viceversa, de hogares multifamiliares a hogares unipersonales, pasar del hogar materno a formar otro, de tener hijos a no tenerlos, migrar o no, pasar de una vida con subsidios a la sostenible).

<sup>5</sup> Datos proporcionados por Iván Mejía.

La movilidad social podrá ser de mayor cuantía y ritmo si las transiciones se realizan en condiciones que propicien una mejor calidad de vida.

La migración interna e internacional implica un cambio de territorio. No obstante, la movilidad espacial de la población sin cambio de residencia ha cobrado una mayor relevancia sobre todo en las fronteras y en las zonas metropolitanas. Por tanto, la política de población debe atender la movilidad espacial que incluya tanto el cambio de residencia, como otro tipo de movilizaciones de orden geográfico y social de interés de política pública. Ello daría margen para que la Ley General de Población regulara o vigilara que la movilidad se traduzca en mejor calidad de vida y mayor equidad social y de género.

La distribución de la población que se genera por los flujos migratorios, y ahora por la movilidad de las personas, no se ha considerado en las políticas de población sectoriales o no han pasado del discurso. Creo que es momento para cambiar el debate de la “mala distribución de la población”, por aquel que estudie la dinámica demográfica (incluida la movilidad) con el desarrollo territorial tendiente a una mejor calidad de vida. No ha habido modelos de “buena” u “ordenada” distribución de la población en el territorio. Todo depende de las potencialidades del desarrollo económico y social en el territorio. Propongo cambiar el paradigma del debate.

El tema de la movilidad debe ser abordado por las políticas colegiadas que solo la instancia de población puede visualizar. Por ello, la coordinación de políticas interinstitucionales resulta clave. Me refiero particularmente a aquellas que impulsan el desarrollo regional y que utilizan mecanismos fiscales, promoción económica, uso del suelo y presupuestos públicos (la inversión pública fue aliada esencial para la concentración de población, además de la ineffectividad de la política que incentivaba inversiones fuera de las áreas metropolitanas). Por tanto, es menester que en las dependencias de la instancia de población queden claras sus atribuciones específicas, de las cuales se espera su colaboración.

**Cuatro, aumentar la esperanza de vida saludable.** En este tenor se debe dar el paso de pregonar la reducción de la mortalidad —lo cual demográficamente ya no es posible— a mantener la población con mayores expectativas de vida. La esperanza de vida a diferentes tramos del ciclo vital resulta una arista novedosa de la política de población, pues integraría en un indicador los diversos efectos y consecuencias de los inminentes riesgos que cursa actualmente el patrón de enfermedades y comportamientos. La elevada incidencia del sobrepeso y obesidad claramente están afectando los niveles de vida. La política de población es la única que puede armonizar diversas estrategias intersectoriales e intergeneracionales para atender estos fenómenos.

Hoy en día se debate la idea de enfocar las políticas hacia la atención y prevención de aquellas enfermedades y riesgos que actúan en contra de una mayor esperanza de vida saludable, como son las enfermedades no transmisibles. La política de población debe consagrar el derecho a

60/2000



61/2000



cursar una vida larga, duradera, sana, segura y digna. Para el caso de las mujeres es justo evitar la mortalidad materna y fuera objetivo central de las políticas de salud y de población.



## Hacia un modelo institucional de población

La experiencia muestra que en población el modelo institucional apropiado es el colegiado y multisectorial. Pero también es evidente la estrategia de parcializar su atención por segmentos (caso de institutos como Adulto Mayor, Jóvenes, Adolescentes y Niños, Mujeres, Migrantes, etc.) frente a un modelo integrador. Por tal razón, se debe reflexionar y decidir el modelo más conveniente. En un ambiente de alta competencia institucional se requiere de una instancia que gobierne e integre políticas públicas segmentadas, capaces de comprender las interacciones entre las distintas generaciones, que busque la equidad y la solidaridad entre individuos y familias y entre generaciones.

Para ello es condición indispensable modernizar la estructura orgánica del CONAPO por una instancia equivalente, ya sea instituto o consejo, lo cual significa renovar su mandato legal y poner a la institución a la altura de las nuevas circunstancias. La instancia organizativa debe superar las limitaciones actuales, es así que la integración de los miembros del Consejo debe acompañarse con obligaciones y atribuciones específicas y concretas. La membresía debe incluir solo a aquellas instituciones determinantes en las decisiones de políticas y a un número manejable y con certeras orientaciones e indicadores; si no hay indicadores es imposible dar seguimiento a los programas y compromisos. La experiencia muestra que más integrantes no necesariamente han fortalecido la política. La integración debe ser cerrada a un núcleo de instituciones, si bien abierta a la integración formal pero temporal de otras, según la temática.



La experiencia dicta que se debe modificar la estructura institucional y organizativa. Propongo un Consejo o Instituto integrado, por ley, con las instituciones y sus representantes, a su cuadro directivo como la Secretaría General o Ejecutiva, a las Comisiones de Trabajo, al Consejo Consultivo Ciudadano y a la Comisión de Coordinación con las entidades federativas y municipios. Todos ellos deben tener, por ley, responsabilidades y atribuciones específicas. Nótese que excluyo a los representantes de las legislaturas por tener otras responsabilidades y atribuciones en población. También, como parte del Pleno del Consejo o Instituto, los únicos con voz y voto son los miembros institucionales; los consultivos, por su carácter, tienen voz pero no voto.

Por último, en cuanto a la Secretaría General, debe superar su debilidad institucional actual y ser dotada de capacidades para dictar y coordinar políticas, asignar recursos y evaluar resultados, tener poder de convocatoria y rendir cuentas a su Consejo en Pleno. Más que Secretaría General,

debería ser una Secretaría Ejecutiva. El titular debe ser elegido por una terna propuesta por los consejeros titulares del Pleno y enviada al Presidente de la República para su designación. Los candidatos tienen que ser propuestos por sus probadas competencias en el campo de población y desarrollo. Para la elección de la terna es preciso abrir la convocatoria para que cualquier persona que se sienta con las capacidades requeridas pueda participar. La Secretaría General o Ejecutiva debe ser un órgano descentralizado, tener personalidad jurídica, así como contar con presupuesto propio y autonomía técnica, tal y como lo tienen las organizaciones modernas.

## Referencias

- Alarcón, Francisco (1982), "Actividades de planificación familiar en México", en Martínez Manautou, Jorge (ed.), *La Revolución Demográfica en México 1970-1980*, Instituto Mexicano del Seguro Social, México.
- Alba, Francisco, Israel Banegas et al. (2006), "El bono demográfico en los programas de las políticas públicas de México: un análisis introductorio", en *La situación demográfica de México 2006*, Consejo Nacional de Población, México, pp. 107-129.
- Camarena, Rosa María (1998), "La población joven" en *La situación demográfica de México 1998*, Consejo Nacional de Población, México, pp. 135-146.
- CONAPO (2001), *Programa Nacional de Población 2001-2006*, Consejo Nacional de Población, México.
- Martínez Manautou, Jorge (1982), "Introducción", en Martínez Manautou, Jorge (ed.), *La Revolución Demográfica en México 1970-1980*, Instituto Mexicano del Seguro Social, México.
- Mojarro, Octavio (2012), "El Proceso de Institucionalización de la Política de Población". Documento en el Foro: *Una agenda para la política de población. Realidades y Desafíos*. El Colegio de México, México, Noviembre 12 de 2012.
- (2009), "El proceso de institucionalización de la política de población en México 1994-2009", en *La Situación Demográfica de México 2009*, CONAPO, México.
- Reglamento de la Ley General de Población, en Diario Oficial de la Federación, México, 17 de noviembre de 1976.
- Tuirán, Rodolfo (coord.) (1999), *Envejecimiento demográfico de México: retos y perspectivas. Por una sociedad para todas las edades*, Consejo Nacional de Población, México.
- (coord.) (2000a), *La política de población: pasado, presente y futuro*, Consejo Nacional de Población, México.
- Valdés, Luz María (coord.) (2005), *La Ley de Población a Treinta Años de Distancia: reflexiones, análisis y propuestas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.







# Retos actuales de la política de población. Una visión retrospectiva del quehacer de la Secretaría General del CONAPO

*Félix Vélez Fernández Varela<sup>1</sup>*

*Víctor García Vilchis<sup>2</sup>*

---

## Contexto general

**E**l sexenio del Lic. Felipe Calderón tuvo características especiales para la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO). La Secretaría de Gobernación tuvo, por diferentes razones, cinco titulares, y un número igual de responsables pasó por la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos. Por su parte, la Secretaría General del CONAPO tuvo tres titulares y un encargado de despacho.

La Ley General de Población sufrió siete modificaciones, principalmente como consecuencia de la expedición de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, de la Ley de Migración y de la Ley de la Policía Preventiva.

Si bien desde la creación del Consejo Nacional de Población y de su Secretaría General se han logrado cambios importantes en la dinámica de la población del país, destacando el descenso de su crecimiento, esta misma situación ha provocado que la política de población haya perdido prioridad en la agenda política del país, a pesar de que persisten situaciones que requieren de acciones de política pública, como el embarazo adolescente, el proceso de envejecimiento y la migración, tanto interna como internacional.

## La Ley General de Población

La primera Ley General de Población fue expedida el 23 de agosto de 1936. En ese momento estaba vigente la Ley de Migración promulgada en 1930, la cual contenía disposiciones para regular el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y sobre el tránsito y la estancia de los extranjeros en el país. La nueva Ley General de Población incluyó todas estas disposiciones, más las relativas a la dinámica de la población y a la identidad ciudadana, y en consecuencia fue derogada la Ley de Migración. Esta integración en un solo cuerpo normativo de las disposiciones relativas a los movimientos de nacionales y extranjeros en el país y a través de sus fronteras, con las relativas a la identidad ciudadana y el Registro Civil y a la dinámica demográfica de la población, se mantuvo en las nuevas versiones de la Ley de Población promulgadas en 1947 y 1974.

---

<sup>1</sup> Secretario General del CONAPO de 2008 a 2012.

Actualmente es Vicepresidente de la Junta de Gobierno del INEGI.

<sup>2</sup> Ha ocupado diversos cargos en la Secretaría General del CONAPO y en el INEGI.

En la actualidad es asesor en la Vicepresidencia del Subsistema de Información Demográfica y Social de la Junta de Gobierno del INEGI.

No es sino hasta el 25 de mayo de 2011 cuando se vuelven a separar todas las disposiciones reglamentarias con la expedición de manera independiente de una nueva Ley de Migración, con las correspondientes repercusiones en la Ley General de Población.

Otra ley que se promulgó en este periodo y que tuvo impacto en la Ley General de Población es la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, publicada en el DOF el 27 de enero de 2011.

Como consecuencia, la versión vigente de la Ley General de Población conserva apenas un total de 44 artículos, de un total de 157 que llegó a tener. De estos 44 artículos vigentes, 25 están dedicados al Registro Nacional de Población y al Registro de ciudadanos y cédula de identidad ciudadana. Así, son apenas 19 los artículos de esta Ley destinados a la atención de temas relativos a la dinámica demográfica del país.

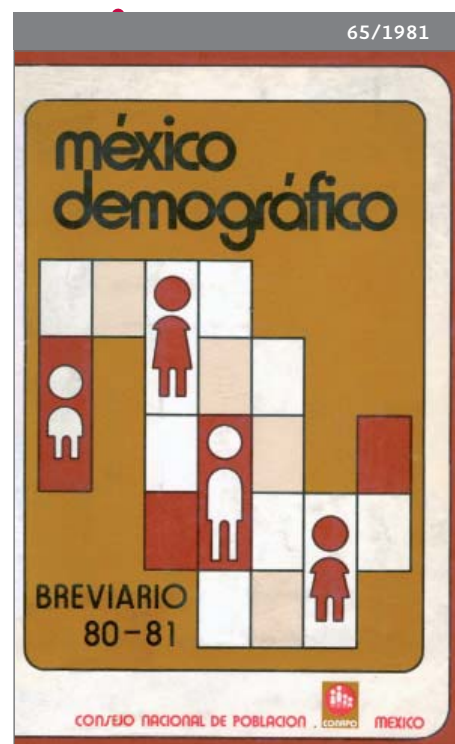
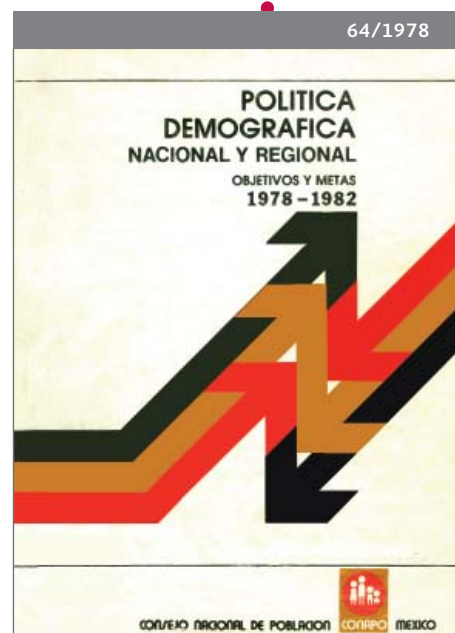
Pero además de los ajustes necesarios por la expedición de las leyes ya mencionadas, la Ley General de Población sufrió otras reformas, una de las más importantes es la correspondiente a la modificación de su Artículo 6°, publicada en el DOF el 17 de abril de 2009, la cual incorpora como miembros del Pleno del Consejo Nacional de Población a la Secretaría de Economía, al Instituto Nacional de las Mujeres, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

## La situación demográfica del país en 2006

En 2006 se publicaron las proyecciones de población del país, elaboradas a partir de los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2005. De acuerdo con los resultados de este ejercicio, México contaba en ese año con una población de 104.9 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento total de 0.9 por ciento anual y se esperaba que alcanzara los 110.0 millones a fines de la administración. Estos mismos resultados fueron el punto de partida para la elaboración del Programa Nacional de Población 2008-2012.

Sin embargo, los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 reportaron que ya para ese año la población mexicana rebasaba los 110 millones proyectados para 2012. Los resultados de este censo registraron una cifra de 112.3 millones. Todo ello implicaba que las proyecciones subestimaban de manera importante la población del país.

Una vez considerados los resultados del Censo de 2010, la Secretaría General del CONAPO elaboró nuevas estimaciones de población, tanto para el futuro como para el pasado reciente (1990-2010). De acuerdo con éstas, la población en el 2006 ascendía a 108.4 millones de habi-



tantes, 3.5 millones más que las estimaciones anteriores, y crecía a una tasa del orden de 1.2 por ciento anual.

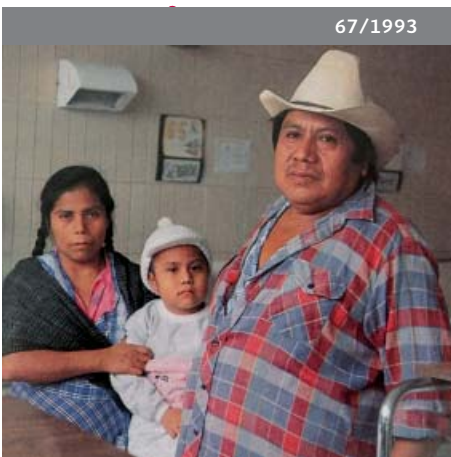


La subestimación de la población del país en las proyecciones de 2006 tiene varias explicaciones. En primer término, una subestimación de la subcobertura del Censo de Población de 2005, del orden de los tres millones de personas, aunque también se subestimó el crecimiento de la población, como resultado de una ligera subestimación del nivel de la fecundidad y una sobreestimación del saldo neto migratorio, esta última provocada fundamentalmente por los cambios que se producen en el comportamiento de la migración entre México y Estados Unidos y que eran difícilmente predecibles. De acuerdo con las proyecciones basadas en 2005, la población del país crecía, en 2006, a una tasa anual del 0.9 por ciento, resultado de un crecimiento natural del 1.45 por ciento y una pérdida neta del 0.5 por ciento como consecuencia de la migración internacional, mientras que las nuevas estimaciones sitúan a estos indicadores en 1.2, 1.6 y 0.4 por ciento, respectivamente.

Estas nuevas estimaciones no solamente consideraban los resultados del Censo de 2010, sino que también incluían estadísticas más recientes de nacimientos y defunciones, así como estimaciones, también más recientes, de la migración internacional.

De acuerdo con estos resultados, la población del país pasa, entre 2006 y 2012, de 108.4 a 117.1 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento medio anual en el sexenio de 1.3 por ciento. La tasa global de fecundidad disminuye dos décimas de punto al pasar de 2.4 hijos por mujer en 2006, a 2.2 en 2012. Tales cifras sitúan a la fecundidad de la población mexicana, si bien todavía por arriba, muy cerca del considerado como nivel de reemplazo (2.05 hijos por mujer).

Por su parte, la esperanza de vida al nacer habría aumentado apenas tres décimas por año, ubicándose hacia 2012 en 74.3 años. Es importante destacar que la esperanza de vida de los hombres tiene en 2012 prácticamente el mismo nivel que tenía en 2006, como consecuencia del incremento que se presentó a partir de 2007 en el número de defunciones por homicidio. En el cuadro 1 se exponen los principales resultados derivados de las proyecciones con base en 2005 y en 2010.



**Cuadro 1. Estimaciones de la población e indicadores demográficos.  
Año base 2005 y 2010**

	Proyecciones base 2005		Proyecciones base 2010	
	2006	2012	2006	2012
Pobación				
Total	104,874,282	110,022,552	108,408,827	117,053,750
Hombres	51,654,642	53,949,488	53,011,285	57,174,268
Mujeres	53,219,640	56,073,064	55,397,542	59,879,482
Tasas de crecimiento				
Natural	1.42	1.22	1.59	1.35
Social	-0.53	-0.50	-0.36	-0.19
Total	0.89	0.72	1.23	1.16
Esperanza de vida al nacer				
Total	74.8	75.7	74.0	74.3
Hombres	72.4	73.4	71.4	71.4
Mujeres	77.2	78.1	76.8	77.3
Tasa Global de Fecundidad	2.2	2.0	2.4	2.2

Fuente: Consejo Nacional de Población. Estimaciones y proyecciones, 2006 y 2012.

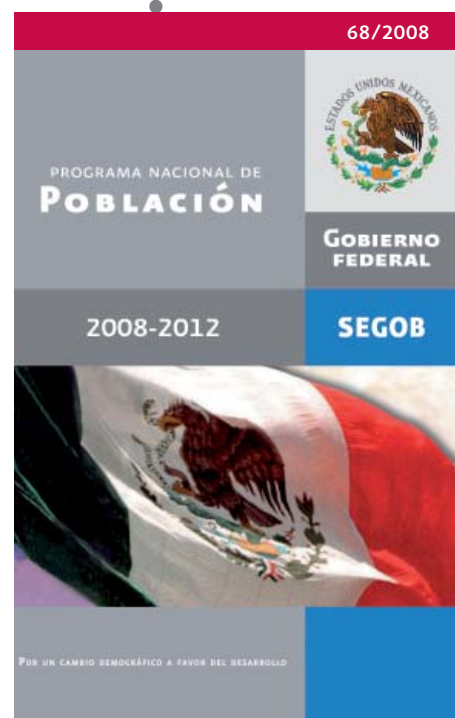
## El Programa Nacional de Población 2008-2012

El Programa Nacional de Población (PNP) 2008-2012, elaborado cuando la Secretaría General (SG) del CONAPO estaba a cargo de la Lic. Elena Zúñiga Herrera, se publica el 5 de noviembre de 2008.

Este Programa tiene su sustento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012, la Ley General de Población y su Reglamento.

Como ya se mencionó, el PNP 2008-2012 se integró considerando los resultados de las proyecciones elaboradas a raíz de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2005, pues el Programa fue preparado en 2007 y las nuevas proyecciones estuvieron disponibles hasta 2012.

El PNP tiene como fundamento el derecho de los ciudadanos a tomar decisiones libres, informadas y responsables, así como el respeto y la promoción de los derechos y las libertades de las personas. Los valores que lo orientan son la libertad, la inviolabilidad de la persona en su dignidad, la autonomía y la equidad.



El Programa Nacional de Población 2008-2012 plantea ocho objetivos, los cuales se muestran en el siguiente recuadro:

*Objetivos del Programa Nacional de Población 2008-2012*

1. Continuar avanzando en la transición demográfica, particularmente entre los grupos con mayores rezagos sociales.
2. Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.
3. 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.
4. Ampliar las oportunidades de desarrollo de los hogares, las familias y sus integrantes, considerando su estructura y organización.
5. Promover una distribución geográfica de la población acorde con las potencialidades de desarrollo sustentable del territorio.
6. Minimizar los costos y potenciar las oportunidades que brinda la migración internacional con origen, tránsito y destino en México.
7. Extender y arraigar una sólida cultura demográfica.
8. Movilizar las capacidades nacionales y de la cooperación internacional a favor de la política y los programas de población.

Para lograr estos objetivos, se establecieron diez estrategias, 73 líneas de acción y once metas.

Los objetivos están dirigidos a medir el avance en la salud a través de la disminución en las brechas entre las entidades federativas en la esperanza de vida y en la mortalidad infantil, disminuir la tasa de crecimiento natural de la población, básicamente a través del descenso de la natalidad, incrementar el uso de métodos anticonceptivos y reducir la brecha entre las entidades federativas en este uso, disminuir la fecundidad adolescente y la demanda insatisfecha de anticonceptivos en esta población, reducir el nivel promedio de la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos en 17 entidades federativas e incrementar el conocimiento de métodos anticonceptivos en la población hablante de lengua indígena.

### *Estrategias del Programa Nacional de Población 2008-2012*

- 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.
- 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.

### *Metas del Programa Nacional de Población 2008-2012*

- Reducir la Tasa de Crecimiento Natural de la población en 14 por ciento respecto al valor registrado en 2006.
- Reducir la brecha en la Esperanza de Vida (años) entre las entidades federativas en ambos sexos en al menos 10 por ciento respecto al valor de 2006.
- Reducir la brecha en la Tasa de Mortalidad Infantil (decesos por cada 10 mil nacidos) entre las entidades federativas en al menos 20 por ciento respecto al valor de 2006.
- Reducir la brecha de la prevalencia anticonceptiva existente entre las poblaciones rural y urbana (58.1 y 74.6%, respectivamente) en cuatro puntos porcentuales con respecto a la registrada en 2006.
- Reducir el nivel promedio de la necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos en al menos 20 por ciento en los estados de Guerrero, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Guanajuato y Michoacán entre 2006 y 2012.
- Reducir este indicador en al menos 12 por ciento en los estados de Tlaxcala, San Luis Potosí, Hidalgo, Veracruz, Zacatecas, Querétaro, Aguascalientes, Durango, México, Jalisco, y Tabasco durante el mismo periodo.
- Incrementar en cuatro puntos porcentuales la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos en las mujeres en edad fértil entre 2006 y 2012.
- Reducir la tasa específica de fecundidad en adolescentes a 58 nacimientos por mil mujeres de 15 a 19 años de edad en 2012.
- Reducir en ocho puntos porcentuales el nivel de la necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos en las mujeres adolescentes, entre 2006 y 2012.
- Abatir a la mitad la proporción de mujeres hablantes de lengua indígena en edad fértil que desconoce algún método anticonceptivo respecto a la registrada en 2006.
- Establecer el grupo de trabajo interinstitucional sobre el cambio en la estructura por edad y desarrollo.



## Actividades relevantes

El Consejo Nacional de Población es un órgano colegiado conformado por 17 instituciones de la Administración Pública, cuyos programas sectoriales y especiales tienen como objetivo final el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En consecuencia, y dada la interdependencia entre mejores condiciones de vida e indicadores demográficos favorables, prácticamente todas las acciones incluidas por estas instituciones en sus planes y programas contribuyen a lograr los objetivos del PNP 2008-2012.

Entre estos programas se destacan, por su vinculación directa con las variables demográficas, el Convenio Interinstitucional para la Atención Universal de las Emergencias Obstétricas, la Estrategia Integral para Acelerar la Reducción de la Mortalidad Materna en México, el Programa de Atención a la Salud de la Adolescencia, el Programa de Planificación Familiar, el Programa de Salud Reproductiva y el Programa de Vacunación Universal. Por supuesto, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades también tiene impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida.

En lo que se refiere al ámbito estatal, durante el periodo 2008-2011, la SG-CONAPO, en cumplimiento de la Fracción V del Artículo 35 del Reglamento de la Ley General de Población, promovió y otorgó asistencia técnica y asesoría a los Consejos Estatales de Población (COESPO) u organismos equivalentes de ocho entidades federativas, para la elaboración de sus respectivos Programas Estatales de Población.

Asimismo, cada uno de estos organismos desarrolló una gran cantidad de acciones en el periodo 2008-2011, entre las que destacan la elaboración y difusión de publicaciones con indicadores relevantes sobre las condiciones sociodemográficas y económicas de la población, así como la asesoría a instituciones públicas y privadas municipales y estatales para la consideración de insumos demográficos en la elaboración de programas y actividades de desarrollo económico y social.

Además, la propia SG-CONAPO implementó una serie de acciones en diferentes ámbitos, de las cuales a continuación se resumen las más destacadas:

### *Coordinación interinstitucional*

Se colaboró con más de 30 grupos interinstitucionales de trabajo para garantizar la consideración de los criterios demográficos en la planeación e instrumentación de programas. Un grupo que destaca por su relevancia en orientación y seguimiento de políticas públicas es el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el cual está comandado por la Presidencia de la República, y donde la SG-CONAPO tuvo a su cargo la elaboración del Reporte País 2010. Este reporte se presentó en la Cumbre Mundial sobre los ODM, en septiembre de 2010, en la sede de las Naciones Unidas.

También se participó en el Foro de Políticas Públicas y Salud, en el marco de la VIII Semana Binacional de Salud 2008, realizado en la ciudad de Zacatecas, México, en la Semana Nacional de Migración (SNM), en sus jornadas 2008 y 2009.

## Actividades internacionales

La Secretaría General del Consejo Nacional de Población participó en las diferentes sesiones de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, en donde se presentaron los Informes de Ejecución del Programa de Acción. En estas conferencias México se comprometió a continuar impulsando estrategias que permitan dar cumplimiento a las metas convenidas en materia de población y desarrollo y refrendó su voluntad para propiciar y apoyar las decisiones responsables, libres e informadas, sobre salud reproductiva, mejorar la salud materna e infantil, reducir la morbilidad y mortalidad materna y del recién nacido, y prevenir el VIH/SIDA.

También se asistió a la Sexta Reunión del Grupo de Trabajo en Aspectos Macroeconómicos de Transferencias Intergeneracionales, efectuado en la Universidad de California, Berkeley, del 8 al 17 de enero de 2009, y a la Reunión de Expertos sobre Envejecimiento de la Población, Transferencias Intergeneracionales y Proyección Social, en octubre de 2009, en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile.

## Premios y concursos

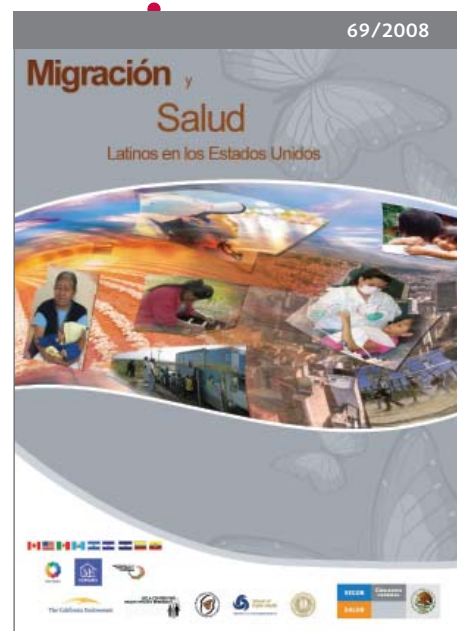
La SG-CONAPO organizó el XV y XVI Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil sobre los temas de equidad de género y migración. En 2008 el lema fue *Hombres y mujeres, codo a codo por la equidad* y en 2009 fue *Migrar para...trabajar*. Cabe resaltar que estas actividades se llevaron a cabo bajo el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

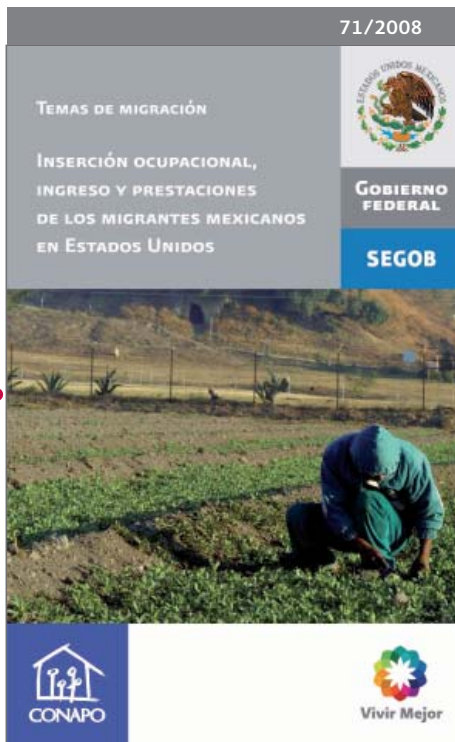
Se entregaron las versiones 2009 y 2011 del Premio Nacional de Demografía al Dr. Roberto Ham Chande de El Colegio de la Frontera Norte, y al Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, respectivamente.

## Migración internacional

En el campo de la migración internacional, la SG-CONAPO organizó, en 2008, el seminario “Las políticas públicas ante los retos de la migración internacional en México”, cuyo propósito fue profundizar en el conocimiento de la vinculación entre migración y desarrollo, y plantear propuestas para incidir en las políticas públicas orientadas a minimizar los costos y potenciar las oportunidades que brinda la migración en México.

En este tema se elaboró una serie de investigaciones y estudios que atienden a diversos aspectos de la migración México-Estados Unidos, tales como, tendencias y magnitudes de la migración, educación, salud, legislación migratoria, género, derechos humanos, y políticas. Destacan *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, *El estado de la migración internacional en México*, *La situación de la*





población mexicana en Estados Unidos como objeto de políticas públicas del Estado mexicano, *La integración de los mexicanos en Estados Unidos, 1970-2005: Experiencia y prospectiva*, *El marco jurídico estatal (2008-2009) y las principales reformas federales (2005-2008) en materia de inmigración e inmigrantes en Estados Unidos*, *Los migrantes devueltos por las autoridades migratorias de Estados Unidos*, y *Emigración mexicana a Estados Unidos: balance de las últimas décadas*.

### Salud sexual y reproductiva

En este tema destaca la Campaña para la Prevención Integral del Embarazo Adolescente No Planificado e Infecciones de Transmisión Sexual “Un condón es más confiable que el destino”, cuya primera fase inició en octubre de 2011, siendo la primera en su tipo en más de 10 años, atendiendo a una de las estrategias del Programa Nacional de Población 2008-2012. Esta campaña se encaminó a fortalecer, entre la población adolescente, actitudes y prácticas de previsión, planeación y responsabilidad frente a la sexualidad y la reproducción.



Asimismo, se publicaron los documentos *Estudio estadístico y geográfico sobre los niveles y tendencias de la fecundidad nacional y El descenso de la fecundidad en México, 1974-2009: 35 años de la puesta en marcha de la política de población*.

### Comunicación en población

En agosto de 2009 se inauguró la nueva Sala de Población en Universum, Museo de las Ciencias de la UNAM. En esta sala se explican conceptos fundamentales para comprender la demografía del país, la transición demográfica, la ventana de oportunidad que representa aprovechar el bono demográfico, y el envejecimiento, así como las variables claves de la demografía: fecundidad, mortalidad y migración. Los visitantes realizan un viaje virtual a través de las diferentes etapas del curso de vida. Muestra cómo de la niñez a la vejez, y durante cada etapa, se enfrentan diversas situaciones que requerirán tomar decisiones personales, que tienen repercusiones en los ámbitos familiar, comunitario e incluso en el país entero.



### Generación de información

En colaboración con la Secretaría de Salud, se realizó la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2006, instrumento que, desde 1992, permite obtener información sobre aspectos relativos a la salud reproductiva como la fecundidad y la anticoncepción. Posteriormente, en colaboración con el INEGI, se levantó la versión 2009 de esta misma encuesta.

También se elaboró el Índice de Marginación Urbana 2005 y se actualizó el Índice de Rezago de la Salud Reproductiva, con información de 2005.

### Proyecciones de población

En julio de 2008 se inicia una nueva gestión en la SG-CONAPO ya que el 15 de julio de ese año entró en vigor la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, con lo que se concretó el proceso de autonomía del INEGI. En agosto del mismo año, el Dr. Eduardo Sojo Garza-Aldape fue designado Presidente del Instituto.

En este contexto, con la participación de funcionarios de ambas instituciones, se pone en marcha un Grupo de Trabajo que desarrolla una serie de actividades, con la finalidad de preparar todo lo necesario para que, una vez que se dispusiera de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, se calcularan las nuevas proyecciones de población.

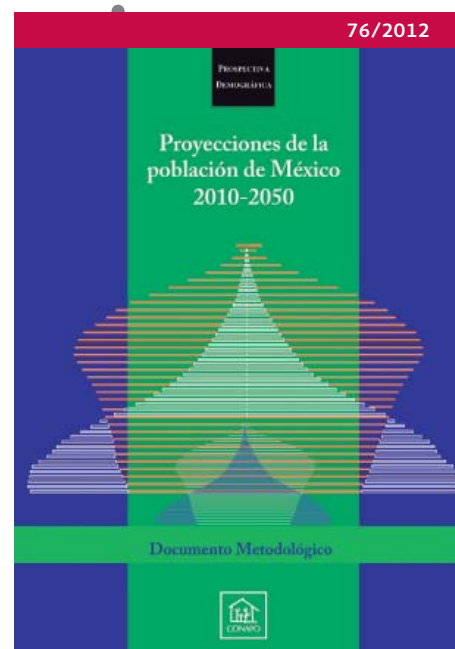
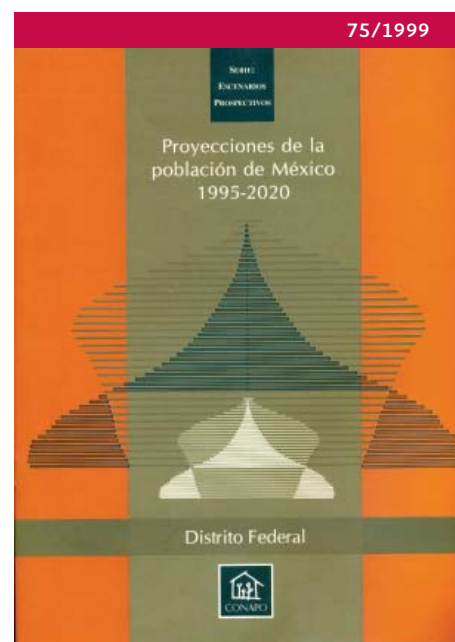
Posteriormente, se incorpora un grupo de especialistas del sector académico que preparan un primer ejercicio de conciliación demográfica.

Finalmente, se conforma un nuevo Grupo de Trabajo con la incorporación, además del INEGI y de la SG-CONAPO, de las secretarías de Educación Pública, Trabajo y Previsión Social y Salud, grupo que, a partir del ejercicio de conciliación entregado por los especialistas, elabora una propia y las proyecciones de población.

Entre las características que se deben destacar de dicho ejercicio está el periodo considerado para la conciliación demográfica, 1990-2010, es decir, veinte años, lo que si bien complica el ejercicio, permite establecer niveles y tendencias de las variables demográficas más sólidas.

En cuanto a las proyecciones de población, por primera vez se calcularon a partir de las entidades federativas, y las cifras nacionales se obtuvieron por suma. Nuevamente, éste es un proceso más complicado, pero que permite considerar con mayor detalle la dinámica demográfica de cada entidad federativa. Como resultado, se publicaron, además del Informe Técnico correspondiente, las estimaciones de la población por entidad federativa para el periodo 1990-2010 y las proyecciones de población con las siguientes características:

- Nacionales por edad y sexo. 2010-2050
- Por entidad federativa, edad y sexo. 2010-2030
- Municipales por grandes grupos de edad. 2010-2030
- Por localidad (las localidades menores de mil habitantes en 2010 fueron agrupadas por entidad federativa).



77/2010

### Migración interna en México durante el siglo XX

Jaime Sobrino



## Movilidad de la población

En este tema, se elaboró una serie de estudios e investigaciones, destacando el de *Características de la migración interna en México*, cuyo objetivo es analizar las principales tendencias de la migración interna en el país en los últimos 25 años y su relación con los procesos de desarrollo estatal, además de identificar las zonas de atracción y expulsión migratoria y las implicaciones de la migración en las brechas sociodemográficas entre las entidades federativas. Estudio *La transición urbana de México, 1900-2005*, en el que se revisa el concepto de urbanización, se describen las etapas por las que ha atravesado la transición urbana de México desde 1900 hasta 2005 y se analiza la evolución de la concentración demográfica urbana. Por su parte, la investigación *Características e implicaciones sociodemográficas del despoblamiento rural en México* tiene como propósito caracterizar el proceso de despoblamiento rural y analizar sus principales implicaciones sociodemográficas en las comunidades de origen, como son el envejecimiento, la dependencia demográfica y económica, y la vulnerabilidad social de su población. Con el marco teórico para el estudio de la población flotante en México, la SG-CONAPO busca definir conceptualmente las diferentes modalidades de esta población en sus dimensiones espacial, temporal y por tipo de actividad, y revisar los principales enfoques teóricos para su estudio, así como sus principales determinantes. El trabajo *Marginación Socioeconómica en las Cuencas Hidrográficas* describe el comportamiento de la marginación socioeconómica entre las zonas funcionales de las cuencas hidrográficas.

## Subpoblaciones

La población mexicana en la actualidad se puede calificar como una población joven que ha iniciado un proceso de envejecimiento relativamente acelerado; para atender estos temas, por una parte, se realizó el *Diagnóstico sobre la situación actual de los jóvenes*, cuyo objetivo es caracterizar a la población entre 12 y 19 años (adolescentes) y entre 20 y 24 (jóvenes), en términos de sus características sociodemográficas más relevantes, a fin de contribuir con este insumo al diseño, operación y evaluación de política pública orientada al desarrollo de la población joven del país. En el otro extremo, en colaboración con el IMSS, se hizo un estudio sobre las tendencias del envejecimiento en México, con el propósito de analizar las características del proceso de envejecimiento de la población y su relación con las instituciones de seguridad social del país. Finalmente, en el *Diagnóstico sociodemográfico y socioeconómico de la población de adultos mayores* se abordan varias dimensiones de esta población (demográfica, salud, económica, educativa, de hogares y apoyos sociales e institucionales), desagregando este grupo poblacional en cuatro subgrupos (60 a 64 años, 65 a 74 años, 75 a 84 años y 85 años o más), con la finalidad de analizar los diferenciales entre los adultos mayores.

78/2010

### La situación actual de los jóvenes en México

Serie de Documentos Técnicos



## Otros estudios y publicaciones

Se publicaron las ediciones 2008, 2009, 2010 y 2011 de *La situación demográfica de México*, en las que se incluyen alrededor de 50 estudios e investigaciones sobre temas demográficos, así como un *Perfil sociodemográfico de la población ocupada en el sector primario y su distribución territorial*, presentando las características sociodemográficas de la población ocupada en el sector primario a partir del análisis de la información que aporta la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

## Conclusiones y recomendaciones

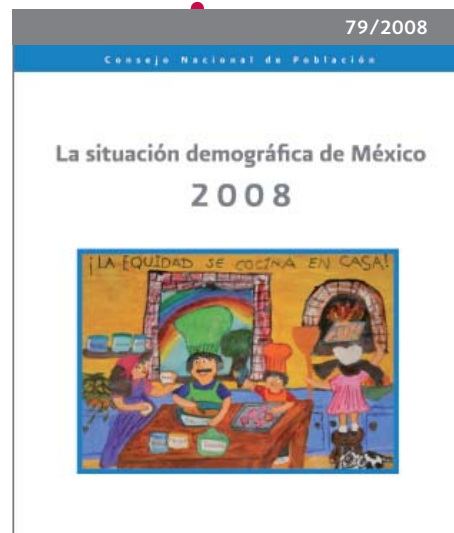
En el cuadro 2 se presenta un resumen de las metas planteadas en el PNP 2008-2012, incluyendo, cuando corresponde, la actualización de los indicadores en el año base de acuerdo con las nuevas estimaciones elaboradas por la SG-CONAPO.

Es indispensable aclarar que los indicadores sobre anticoncepción (metas 4, 5, 6, 7, 9 y 10) están reportados en el Informe de Ejecución con los indicadores derivados de la ENADID 2009, es decir, no corresponden al año 2012 sino al 2009, no obstante, de acuerdo a estas estimaciones, ya en este año se habrían alcanzado las metas 4 y 9 planteadas para 2012. Si para las metas restantes se estiman los indicadores respectivos, asumiendo que entre 2009 y 2012 seguirían un comportamiento similar al estimado entre 2006 y 2009, no se alcanzarían las metas planteadas.

En el análisis de los resultados lo más importante es obtener conclusiones. En ese sentido, parece inobjetable la necesidad de reforzar acciones en la atención a las adolescentes: incrementar la prevalencia del uso de anticonceptivos, disminuir la demanda insatisfecha y, sobre todo, disminuir su fecundidad.

Se considera necesario enfatizar que el concepto de demanda insatisfecha no se restringe a la proporción de mujeres que solicitan algún método anticonceptivo y no lo obtienen, sino más bien se refiere a las mujeres sexualmente activas que, a pesar de no desear embarazarse, no utilizan métodos anticonceptivos.

Otro tema prioritario es el relativo al proceso de envejecimiento de la población del país, que implica una serie de retos y oportunidades que es necesario analizar, para enfrentar los primeros y aprovechar las segundas. Actualmente, el índice de dependencia demográfica (número de personas con edades menores a 15 años y mayores de 64 por cada 100 entre 15 y 64 años) es muy favorable y se mantendrá en niveles cercanos a 50 por los próximos 15 años, alcanzando su mínimo hacia el 2025, para posteriormente iniciar un crecimiento lento pero continuo. Todo esto tiene repercusiones tanto en el mercado laboral como en el régimen de pensiones del país que es necesario analizar. La situación favorable





al desarrollo en la estructura por edad de la población es una condición necesaria, más no suficiente, para alcanzarlo. Toca a la economía brindar oportunidades de empleo productivo a los jóvenes que se incorporen al mercado de trabajo en el lapso mencionado.

Otro tema de la mayor importancia es el relativo al movimiento de la población, tanto en el interior del país como hacia y desde el extranjero. La migración es el fenómeno demográfico que puede sufrir cambios importantes de un año a otro; en el caso de México, el volumen del saldo neto migratorio internacional ha llegado a superar al de las defunciones. Por razones estructurales, el nivel de capital humano de los jóvenes y la estructura por edad de la población, es posible que la emigración sea menor a la registrada en la década pasada, independientemente del desempeño que vaya a tener la economía de Estados Unidos y los controles migratorios actuales y los que se pudieran implantar más adelante.

En cuanto a los movimientos internos, baste mencionar que se sigue presentando en el país una gran concentración de la población en pocas ciudades, acompañada de un número muy elevado de localidades rurales. Es poco probable que se reduzca la dispersión rural en los próximos años en números absolutos, aunque sí en términos relativos.

Todo esto requiere del fortalecimiento tanto de la política de población del país, como del Consejo Nacional de Población y su Secretaría General, lo que conlleva a su articulación con otras instancias de la política de desarrollo.



**Cuadro 2.**  
**Logros en las metas del Programa Nacional de Población 2008-2012**

Objetivos	Metas	Base 2006	Nuevas estimaciones		Meta alcanzada	
			Meta 2012	2012		
1 Continuar avanzando en la transición demográfica, particularmente entre los grupos con mayores rezagos sociales.	1 Reducir la Tasa de Crecimiento Natural de la población en 14% respecto al valor registrado en 2006.	1.42%	1.22%	1.58%	1.35%	SÍ
	2 Reducir la brecha en la Esperanza de Vida (años) entre las entidades federativas en ambos sexos en al menos 10% respecto al valor de 2006.	2.9	2.6	4.6	4.2	NO
	3 Reducir la Tasa de Mortalidad Infantil (decesos por cada 10 mil nacidos vivos) entre las entidades federativas en al menos 20% respecto al valor de 2006.	116.9	91.9	107.6	75.5	SÍ
2 Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.	4 Reducir la brecha de la prevalencia anticonceptiva existente entre las poblaciones rural y urbana (58.1 y 74.6 por ciento, respectivamente) en cuatro puntos porcentuales con respecto a la registrada en 2006.	16	12		11	SÍ
	5 Reducir el nivel promedio de la necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos en al menos 20 por ciento en los estados de Guerrero, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Guanajuato y Michoacán.	20%	16%			Alcanzada en 4 de los 6 estados
	6 Reducir el nivel promedio de la necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos en al menos 12 por ciento en los estados de Tlaxcala, San Luis Potosí, Hidalgo, Veracruz, Zacatecas, Querétaro, Aguascalientes, Durango, México, Jalisco y Tabasco.	13.4%	11.7%			Alcanzada en 8 de los 11 estados
	7 Incrementar en cuatro puntos porcentuales la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos en las mujeres en edad fértil entre 2006 y 2012.	70.9%	75.0%		72.50%	NO
	8 Reducir la tasa específica de fecundidad adolescente a 58 nacimientos por mil mujeres de 15 a 19 años de edad en 2012.	63	58	69	66	NO
	9 Reducir en ocho puntos porcentuales el nivel de la necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos en las mujeres adolescentes entre 2006 y 2012.	36.0%	28.0%		24.60%	SÍ
	10 Abatir a la mitad la proporción de mujeres hablantes de lengua indígena en edad fértil que desconoce algún método anticonceptivo respecto a la registrada en 2006.	19%	9%		15%	NO

Continúa...



**Cuadro 2.**  
**Logros en las metas del Programa Nacional de Población 2008-2012**

	Objetivos	Metas	Base 2006	Meta	Nuevas estimaciones		Meta alcanzada
				2012	2006	2012	
3	Preparar las instituciones y adecuar políticas de desarrollo para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que se derivan del cambio en la estructura por edad.	11 Establecer el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre el cambio de estructura por edad y desarrollo.	0	1		0	NO
4	Ampliar las oportunidades de desarrollo de los hogares, las familias y sus integrantes considerando su estructura y organización.	12 Garantizar que al menos una de cada dos personas adultas jóvenes (18-44 años) conozca el proceso de envejecimiento poblacional y sus implicaciones en las familias.	ND	50%		ND	NO
5	Promover una distribución geográfica de la población acorde con las potencialidades de desarrollo sustentable del territorio.	13 Incrementar en alrededor de cinco puntos porcentuales la proporción del flujo migratorio con destino urbano que se dirige a ciudades con medio-alto, alto y muy alto potencial de desarrollo sustentable, entre los periodos 1995-2000 y 2005-2010.	66%	71%		67%	NO
6	Minimizar los costos y potenciar las oportunidades que brinda la migración internacional con origen, tránsito y destino de México.	14 Crear un observatorio de migración internacional.	0	1		1	SÍ
		15 Publicar tres informes del estado de la migración internacional en México.	0	3		3	SÍ
7	Extender y arraigar una sólida cultura demográfica.	16 Incrementar en 23 puntos porcentuales la proporción de las personas que conoce sus derechos reproductivos y aprueba el pleno respeto a los mismos, sin discriminación alguna, en 2012.	53%	75%		ND	NO
8	Movilizar las capacidades nacionales y de la cooperación internacional a favor de la política y los programas de población.	17 Apoyar a las entidades federativas para fortalecer el federalismo en población y cumplir con los objetivos, estrategias y metas del Programa Nacional de Población.	NA	32		26	NO

Fuente: Adaptado de CONAPO. *Tercer Informe de Ejecución del Programa Nacional de Población 2008-2012.*





Aguilar Merino, José Liborio (2013). Dibujo Ganador Categoría D, "Un sueño, una realidad, el idilio de la vida". XX Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil ¡Cuidemos nuestro planeta! Desarrollo sustentable, México.



# 40 años del CONAPO

Patricia Chemor Ruiz<sup>1</sup>

---

**E**n enero de 2013, fui designada por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, para encabezar los trabajos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) como Secretaria General del mismo. El CONAPO es una entidad multisecretarial que tiene la responsabilidad de la planeación demográfica del país, mediante el diseño, concertación y coordinación de las acciones públicas y privadas en materia de población.

Por primera vez en la historia de la institución, la responsabilidad de su conducción recaía en una servidora pública proveniente de un Consejo Estatal de Población.<sup>2</sup> Desde la creación del CONAPO, en 1974, su Secretaría General fue encomendada a distinguidos especialistas en temas de población.

## La Ley General de Población de 1974 y la nueva Ley General de Población

En diciembre de 1973 se promulgó la Ley General de Población, ordenamiento legal que desde entonces rige la política de población mexicana. Su publicación en el Diario Oficial de la Federación tuvo lugar en la primera semana de enero del año 1974. Esta Ley establecía como objetivos fundamentales regular el crecimiento a través de la disminución de la natalidad y la mortalidad, procurar la armonización de la distribución territorial de la población, y promover el desarrollo económico y social de la población, todo ello en un marco de respeto a los derechos humanos. La Ley General de Población de 1974 constituyó un instrumento legal de avanzada que permitió la transformación del perfil demográfico del país, impactando a su vez en los ámbitos social y económico.

Sin embargo, a 40 años de su promulgación, los desafíos demográficos actuales son otros, en consecuencia, la Ley debe renovarse y adecuarse a las circunstancias del México actual. Por ello, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como línea de acción, la adecuación del marco normativo en materia de población, a fin de que refleje la realidad demográfica de la nación. En consecuencia, nos hemos dado a la obra de impulsar un proyecto de una nueva Ley General de Población, con todo el compromiso que esto implica. Estamos conscientes de la relevancia de esta tarea y sabemos que el nuevo proyecto de Ley debe ser ante todo incluyente, democrático y plural, y en cuya elaboración deben de participar todos los actores sociales. Dados los nuevos escenarios demográficos del México de hoy, se requiere de un marco normativo legal actualizado que responda a las necesidades emergentes en materia de población para el tiempo presente y venidero.

---

<sup>1</sup> Secretaria General del Consejo Nacional de Población.

<sup>2</sup> Secretaria Técnica del Consejo Estatal de Población del Estado de México de 2010 a 2013.

## El Consejo Nacional de Población

El 40 aniversario de la creación del Consejo Nacional de Población es un momento propicio para recordar y reflexionar sobre algunos personajes y episodios relacionados en torno a su nacimiento, constitución y funcionamiento:

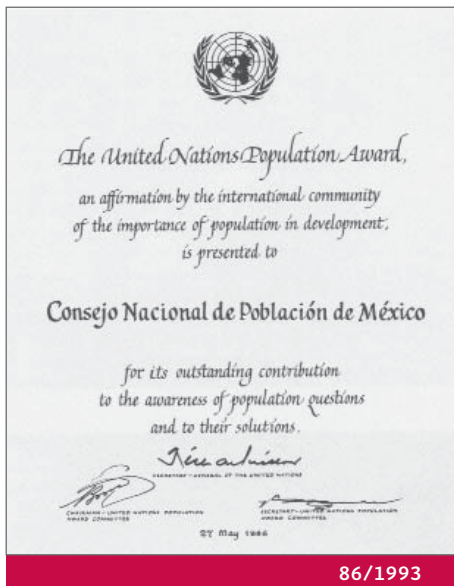
- A cuatro décadas de la institucionalización de la política de población mexicana, hoy vienen a la memoria los nombres de los grandes pioneros de la demografía en nuestro país, como Gilberto Loyo, Antonio Carrillo Flores, Víctor L. Urquidi, Gustavo Cabrera, Raúl Benítez, José Morelos, a los que posteriormente se han unido los nombres de expertos como Manuel Ordorica, José Gómez de León, Francisco Alba, Susana Lerner, Rodolfo Tuirán, Rodolfo Corona, Roberto Ham, entre otros muchos destacados mexicanos estudiosos de los fenómenos de población, quienes han contribuido a la construcción y posicionamiento del liderazgo y papel vanguardista de México en temas de población.
- El 27 de marzo de 1974, con la presencia del Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, se celebró la Sesión Solemne de Instalación del Consejo Nacional de Población, con la asistencia de los secretarios de Gobernación, Mario Moya Palencia; de Educación Pública, Víctor Bravo Ahuja; de Salubridad y Asistencia, Jorge Jiménez Cantú; de Hacienda y Crédito Público (en su representación, el Subsecretario de Ingresos, Gustavo Petricioli); de Relaciones Exteriores, Emilio O. Rabasa; del Trabajo y Previsión Social, Porfirio Muñoz Ledo; de la Presidencia, Hugo Cervantes del Río; del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Augusto Gómez Villanueva; y, en calidad de Invitado Especial, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, Carlos Gálvez Betancourt, además de la licenciada Luisa María Leal Duk, quien en dicha sesión fuera designada como Secretaria General del Consejo Nacional de Población.
- En la declaratoria de instalación del Consejo Nacional de Población, el Secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, refirió los principios y metas generales que definían la política demográfica del país, contenidos en los siguientes puntos:

84/1993



85/1974

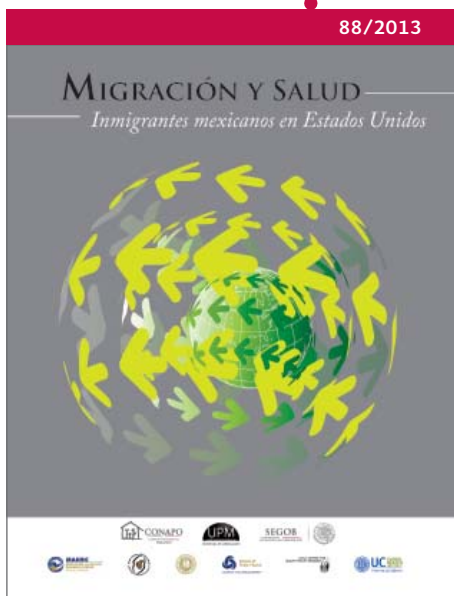




86/1993



87/1993



88/2013

- ◆ La política demográfica del país es parte integrante de la política de desarrollo económico y social.
- ◆ Su fin principal es elevar el nivel y la calidad de vida de todos los mexicanos.
- ◆ Es producto de una decisión soberana y autónoma.
- ◆ Se basa en el respeto absoluto de los derechos humanos.
- ◆ Es de carácter nacional, al partir de la realidad demográfica del país.
- ◆ Busca la aceleración del proceso de desarrollo, integrando planes y programas en coordinación con las políticas de inversión, empleo, reforma agraria, educación, salud, vivienda y seguridad social.
- ◆ Persigue corregir las diferencias regionales y desigualdades entre las zonas rurales y urbanas.
- ◆ Apoya la intensificación del esfuerzo público y privado para mejorar la preservación del medio ambiente, las condiciones de vida e higiene y reducir aún más la mortalidad y la morbilidad.
- ◆ Propugna la realización de programas de planeación familiar<sup>3</sup> a través de los sistemas educativos, de salud pública y de seguridad social, proporcionando, a las mujeres y a las parejas, información, servicios y seguridad para ejercer de manera libre y responsable el derecho de regular el tamaño de su familia, con el propósito de reducir la natalidad y estabilizar en lo futuro el crecimiento de la población.
- ◆ Procura la plena integración de la mujer a la actividad económica y al proceso educativo social y cultural, a fin de convertir en realidad su igualdad jurídica, rechazando toda forma de discriminación.
- ◆ Reconoce que los problemas poblacionales y las posibilidades de su solución deben contemplarse en una perspectiva a corto, mediano y largo plazo, en el que deben participar las futuras generaciones y adaptarse a los requerimientos de la sociedad y a los adelantos de la ciencia y la tecnología.
- ◆ Busca promover una conciencia pública motivada y participante, asignando alta prioridad a la difusión y comunicación de los problemas demográficos, a la obtención de estadísticas fidedignas y especializadas sobre la población y sus tendencias, a la investigación de los asuntos demográficos, y a la capacitación profesional.
- ◆ Se suma al proceso de cooperación internacional.
- ◆ Propone la constante evaluación de sus principios y estrategias, adecuándolas a las necesidades que plantea la cambiante realidad nacional.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Originalmente se utilizó el término planeación familiar, pero después el CONAPO optó por el de planificación familiar, mismo que se utiliza hasta la fecha.

<sup>4</sup> Acta de la Sesión Solemne de Instalación del Consejo Nacional de Población, 1974 (Centro de Documentación del CONAPO).

## La Política de Población de los años setenta, ochenta y noventa

Con la Ley General de Población y sus disposiciones reglamentarias se institucionalizó la política de población en México, la cual, al paso de las sucesivas administraciones de gobierno, se convirtió en una auténtica política de Estado, sólida, responsable, exitosa y de gran visión, que permitió la contención del crecimiento poblacional.

### *La planificación familiar*

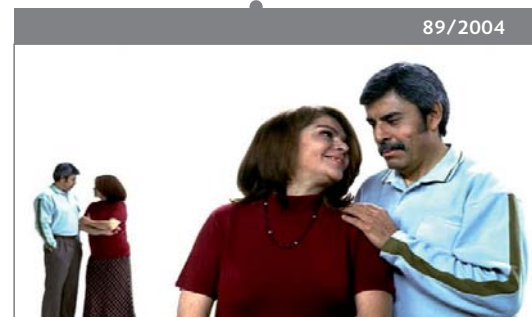
La planificación familiar, en un marco de respeto a la salud sexual y reproductiva, fue la piedra angular de la política de población de aquellos años y los programas y campañas en este ámbito contribuyeron notablemente a la reducción de la velocidad del crecimiento de la población. El CONAPO trabajó intensamente para la implementación de las campañas de planificación familiar, con difusión a nivel nacional.

Justo es mencionar que en este ámbito fue muy importante la cooperación de organismos internacionales, destacando en particular la colaboración sostenida y comprometida del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Asimismo, en diferentes momentos se contó con la participación de otras agencias, tales como JICA, Pathfinder, Population Council, y Partners in Population,<sup>5</sup> cuyos aportes en equipo, asistencia técnica y capacitación también fueron relevantes.

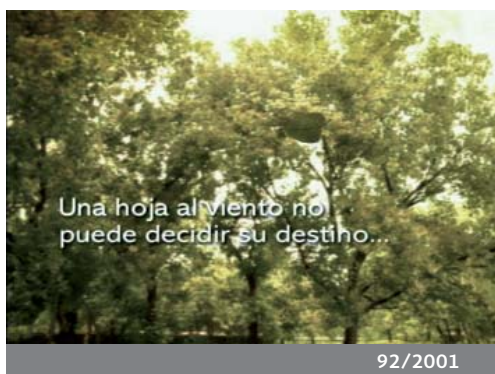
### *Cultura demográfica*

Un éxito no menor de la política de población en México consistió en arraigar una sólida cultura demográfica en la sociedad. Esa conciencia permitió a las personas vincular sus acciones, relevantes desde el punto de vista poblacional, con efectos sociales agregados y de largo plazo. El cambio demográfico frecuentemente requiere de transformaciones en las actitudes, los comportamientos y los marcos de referencia de las personas a lo largo del tiempo. En este sentido, la política de población de este periodo fomentó la toma de decisiones libres, conscientes e informadas en el ámbito de la reproducción y la sexualidad, desalentando las prácticas discriminatorias, promovió la equidad de género y contribuyó a difundir las prácticas de previsión y planeación en los asuntos individuales y familiares.

<sup>5</sup> En la actualidad todavía se cuenta con la colaboración del UNFPA, así como de *Partners*, este último en el marco de la Cooperación Sur-Sur.

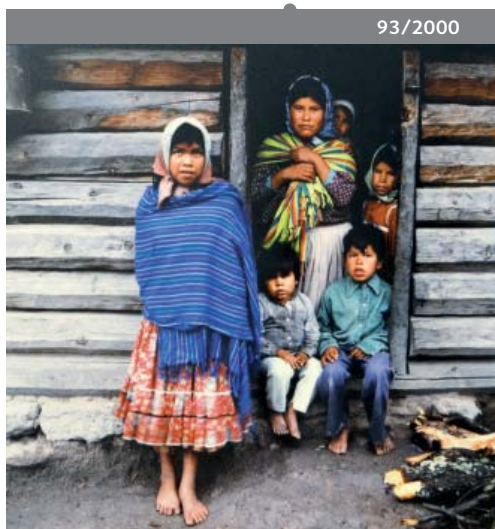






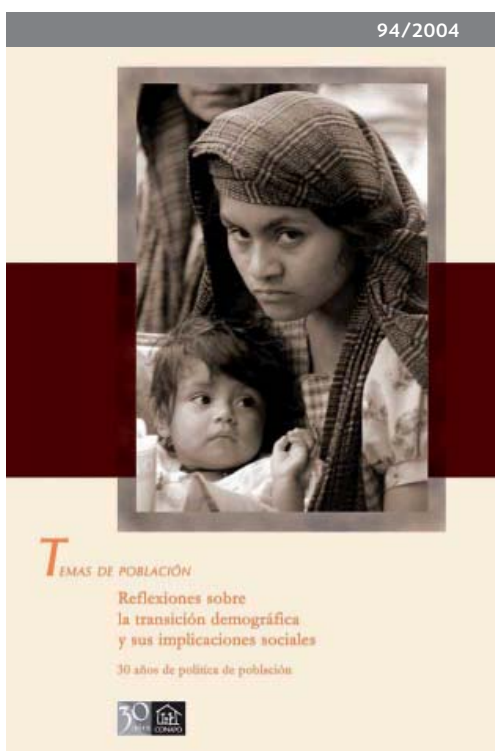
La construcción de esta cultura demográfica se apoyó básicamente en acciones de información y comunicación pertinente y relevante para la sociedad y los tomadores de decisiones, así como en acciones de educación en población que se concretaron en la inclusión de contenidos demográficos en el proceso educativo, tales como el concepto de curso de vida, y temas como el número de hijos y su espaciamento, el ejercicio de la salud sexual y reproductiva, la familia y los hogares, la equidad en las relaciones entre géneros, los desplazamientos migratorios, tanto internos como internacionales, el bono demográfico, el crecimiento de las ciudades, el medio ambiente y el envejecimiento poblacional.

### *Descentralización de la política de población*



A principios de los años ochenta, casi diez años después de la institucionalización de la política de población nacional, con el impulso al federalismo y descentralización se involucró más activamente a los gobiernos estatales en la planeación demográfica y se establecieron las bases de coordinación y cooperación entre el CONAPO y los gobiernos locales, surgiendo así los Consejos Estatales y Municipales de Población.

Sin embargo, en mi experiencia al frente del Consejo Estatal de Población del Estado de México, pude constatar que en los estados de la República la aplicación e implementación de la política de población a nivel regional y local ha tenido un desarrollo desigual. Puede decirse que ello obedece en gran medida a dos factores: por un lado, el grado de desarrollo de los marcos legales, institucionales y administrativos que dan origen y sustento a los Consejos Estatales de Población (COESPO) u organismos equivalentes hacen la diferencia en las entidades federativas; mientras que en varias de éstas los COESPO han alcanzado un buen posicionamiento a nivel institucional, en otros casos, con dificultad se reconoce su existencia por parte de los gobiernos estatales.



El otro factor, de alguna manera relacionado con el anterior, es la capacidad de gestión de los secretarios técnicos o titulares, vital para el desarrollo de las secretarías técnicas, así como para su poder de convocatoria para involucrar a las instituciones que integran cada COESPO y llevar a cabo los programas de población estatales. Aquí, también es importante mencionar que el conocimiento del tema, así como el compromiso con su institución por parte de muchos secretarios técnicos es un elemento fundamental para que cumplan a cabalidad con su desempeño.

En este sentido, justo es reconocer y aquilatar el esfuerzo de estas instancias para colocar el tema demográfico en los niveles de planeación y decisión de sus entidades, labor en la que han contado con el respaldo y acompañamiento del Consejo Nacional de Población, que se traduce en el apoyo para la elaboración de sus respectivas leyes de población y sus reglamentos, los programas de población estatales, la firma de acuerdos de coordinación, cursos de capacitación y asesorías técnicas especializadas en diversos estados.

En cuanto al ámbito municipal, la descentralización de la política de población ha sido aún más difícil de concretar. El primer obstáculo a enfrentar es la propia constitución de los Consejos Municipales de Población (COMUPO), no obstante que en los ordenamientos legales municipales, leyes y bandos se contempla la figura de la Comisión de Población.

## Principios y valores de la política de población

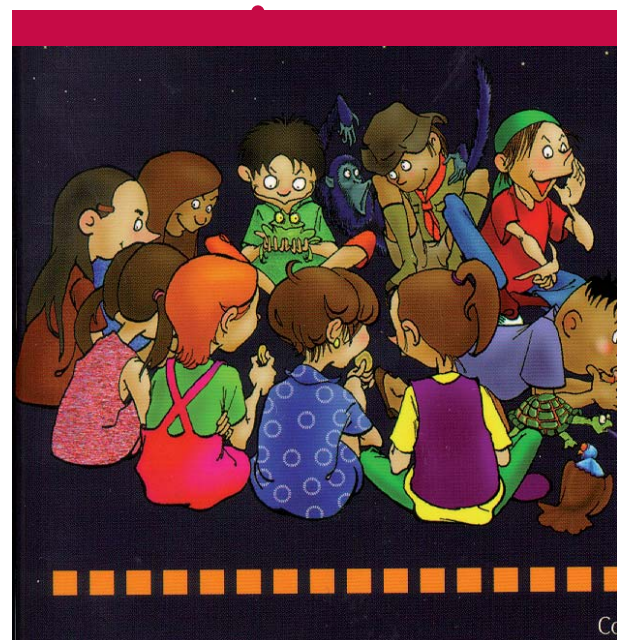
La principal fortaleza de la política de población reside en la **coordinación interinstitucional** que articula las acciones públicas en los campos del desarrollo socio-económico, la integración del territorio, el combate a la pobreza y la desigualdad, la inversión en el desarrollo humano de las personas, y la protección del medio ambiente.

El **federalismo** en población es indispensable para impulsar una distribución apropiada de las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno en el marco de relaciones de cooperación y mutua asistencia entre los mismos.

La **rendición de cuentas** es una condición para el ejercicio transparente de la función de gobierno y una fuente de legitimidad y respaldo para las acciones en población. La rendición de cuentas, para el CONAPO, tiene dos facetas: en el ámbito de la planeación, actúa como instancia supervisora de las acciones de las dependencias federales con repercusiones demográficas. Por otra parte, el Consejo tiene la responsabilidad de rendir cuentas a la sociedad sobre la marcha de la política y los programas de población.

Además de estos principios que se desprenden del marco legal e institucional, la política de población reconoce un conjunto de valores que orientan su actuación. En primer lugar, forma parte integral de los esfuerzos públicos para asegurar el **bienestar social e individual**. Los esfuerzos de la política de población se han orientado, desde siempre, a asegurar que las tendencias demográficas estén alineadas con las expectativas de desarrollo social y económico. Pero, para que el cambio demográfico se convierta en una palanca del desarrollo, es necesario que las decisiones de los individuos relativas a la movilidad, la fecundidad, la atención de la salud y la formación de hogares estén fincadas en un marco institucional que proteja la libertad y la autonomía de las personas.

**Los derechos individuales y sociales** garantizados por la Constitución constituyen, en segundo lugar, obligaciones para las instituciones públicas y referentes éticos ineludibles para la política de población. El derecho a tomar decisiones libres, informadas y responsables es una condición fundamental para que los ciudadanos construyan proyectos de vida en conformidad con sus aspiraciones. En este sentido, el CONAPO tiene la responsabilidad de asegurar que las instancias responsables de los programas de población se conduzcan con apego a los derechos y garantías contempladas en la Constitución y en la Ley General de Población.





96/2002

## Los actuales retos y desafíos de la política de población

Los retos actuales de la política de población resultan de la conjunción de añejos y nuevos desafíos. La atención de los rezagos sociodemográficos es una tarea prioritaria a la que todavía deben destinarse importantes recursos. Las altas tasas de fecundidad y de mortalidad materno-infantil prevalentes en los contextos sociales de alta marginación y las deficiencias en cobertura y calidad de los programas de salud sexual y reproductiva, entre otros, señalan algunos ámbitos donde deben redoblar los esfuerzos para reducir la brecha que los separa de los grupos sociales más avanzados en la transición demográfica.

El cambio demográfico está construyendo nuevos escenarios que reclaman una política de población activa. El cambio en la estructura por edad de la población, el nuevo perfil de morbi-mortalidad, el envejecimiento, la reconfiguración de las relaciones familiares, los nuevos patrones de movilidad de la población, entre otros procesos, están delineando un nuevo perfil demográfico del país. Ante este contexto, la política de población está obligada a revisar paradigmas con el fin de fortalecer su capacidad para anticipar los impactos del cambio demográfico en el desarrollo.

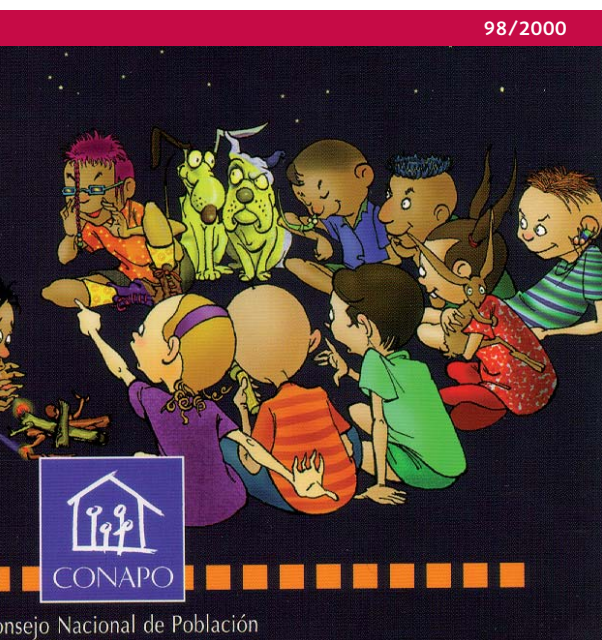
La atención de estos desafíos requiere de una política de población con capacidad para orientar las acciones públicas y las decisiones de los individuos. Entre otras condiciones, se necesita un marco institucional sólido, sustentado en la cooperación de las instancias gubernamentales y en la participación de los organismos de la sociedad civil. En particular, se debe continuar fomentando la federalización de la política de población.



97/2003

## México se ubica en una etapa avanzada de la transición demográfica

La desaceleración del crecimiento de la población es una tendencia firmemente establecida que obedece a la caída de las tasas de fecundidad y al saldo neto migratorio negativo. La tasa de crecimiento total será de 1.09 por ciento en 2014 y las estimaciones indican que el ritmo de crecimiento continuará disminuyendo. En este sentido, la contención del crecimiento poblacional ya no constituye el principal objetivo de la política de población. En todo caso, los problemas de crecimiento asumirán un contenido fundamentalmente local derivado de los cambios en los patrones de movilidad de la población. En su lugar, sin embargo, se perfilan nuevos —y no menos importantes— retos demográficos vinculados con el cambio en la estructura por edad, la persistencia de antiguos rezagos demográficos, el envejecimiento, los cambios en los patrones de movilidad, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, el tránsito a un nuevo régimen epidemiológico y la emergencia de nuevas formas de organización doméstica y familiar.



98/2000

Asimismo, la esperanza de vida ha continuado aumentando aunque a un ritmo sensiblemente menor al observado al comienzo de la transición demográfica. Entre 2000 y 2014 la esperanza de vida al nacimiento aumentó de 73.2 a 74.7 años. Las enormes ganancias del pasado en la esperanza de vida –principalmente por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población– no volverán a repetirse.

Por otra parte, el aumento de la escolaridad, la ampliación de las oportunidades de desarrollo para las mujeres y la amplia disponibilidad de medios de planificación familiar contribuyeron en los últimos decenios a un descenso constante de la fecundidad. En 2014 se estimó que la Tasa Global de Fecundidad (TGF) se ubicó en 2.2, o sea, prácticamente al nivel de reemplazo generacional. No obstante, la fecundidad adolescente no disminuyó al mismo ritmo que el resto de las edades y existen importantes disparidades por origen étnico y lugar de residencia rural.

### *La emergencia de una nueva estructura por edad de la población*

La evolución de la mortalidad y la fecundidad han provocado significativos cambios en la estructura por edad de la población. En los años por venir se harán más profundas algunas de estas tendencias: La población infantil (menores de 15 años) continuará disminuyendo en términos absolutos y relativos; la población adolescente y joven (entre 15 y 24 años) seguirá creciendo aunque a un ritmo menor que la población total; la población adulta (25 a 59 años) continuará en aumento como resultado de la inercia demográfica; y los adultos mayores mostrarán las tasas más elevadas de crecimiento.

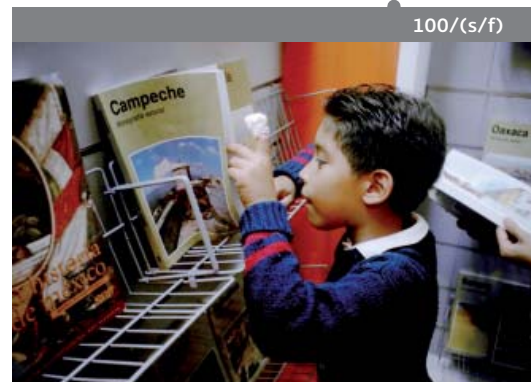
Las fuerzas del cambio demográfico están dibujando escenarios que tendrán profundas repercusiones sociales, económicas y políticas. En el futuro se espera un decrecimiento de los niños y un importante crecimiento de adultos mayores, que concluirá alrededor del año 2030. Uno de los aspectos más desafiantes es la velocidad del envejecimiento, mientras que a países como Francia les tomó 115 años duplicar su población de adultos mayores de siete a 14 por ciento de la población total, a México le tomará solo 30 años transitar del nivel actual de 9.5 a 21.5 por ciento.

El cambio en la estructura por edad contribuirá a modificar el patrón de enfermedades y la mortalidad general de la población. La incidencia de los fallecimientos derivados de enfermedades infecto-contagiosas continuará disminuyendo al mismo tiempo que se incrementará el peso de las defunciones provocadas por padecimientos crónico-degenerativos. Las transiciones demográfica y epidemiológica en curso constituyen desafíos de primera magnitud para el sistema de salud.

99/(s/f)



100/(s/f)



101/(s/f)





Un embarazo adolescente o una infección de transmisión sexual, se pueden prevenir. La responsabilidad es tuya. Infórmate, es tu derecho. Protégete.

102/2013



Un embarazo adolescente o una infección de transmisión sexual, se pueden prevenir. La responsabilidad es tuya. Infórmate, es tu derecho. Protégete.

103/2013



104/1993

## Salud sexual y reproductiva en la adolescencia

La adolescencia es una etapa de la vida sometida a fuertes presiones sociales y psicológicas. Es una etapa crítica porque en ella ocurren transiciones vitales que tienen importantes y decisivas repercusiones en la vida adulta de las personas. Gran parte de las generaciones jóvenes experimentan su primera relación sexual en la etapa de la adolescencia. El grado de apoyo familiar e institucional resulta crítico para que estas transiciones ocurran de manera exitosa para los jóvenes y para la sociedad.

Es por ello que la atención de las necesidades de salud sexual y reproductiva de los adolescentes es prioritaria. El embarazo adolescente es motivo de preocupación, no solo por los riesgos que tiene una fecundidad precoz para la salud de la madre y su descendencia, sino también porque limita las oportunidades de desarrollo personal de hombres y mujeres y tiene importantes implicaciones socioeconómicas para sus trayectorias de vida.

Es necesario incrementar el acceso a educación media y superior entre los jóvenes, posponiendo las uniones y la edad al tener el primer hijo. Es menester coordinar acciones entre el sector educativo y de salud, no solo deben realizarse mayores esfuerzos para mejorar la educación integral de la sexualidad en las escuelas y medios de comunicación, sino que se debe asegurar una disponibilidad adecuada de todos los anti-conceptivos, incluida la anticoncepción de emergencia y el acceso a la interrupción del embarazo en los casos contemplados por la ley.

## Salud materna e infantil

La atención de la salud materna e infantil debe continuar como una prioridad en salud pública, considerando tanto los aspectos vinculados con los servicios de salud, como los determinantes asociados con las condiciones de vida y las disparidades sociales. En el pasado, las contribuciones más importantes al aumento en la esperanza de vida de la población resultaron de la reducción en la mortalidad infantil. La expansión y consolidación de los servicios de salud reproductiva, y en especial de planificación familiar, han contribuido directamente a la reducción de ambos tipos de mortalidad.

Los avances en materia de acceso y cobertura de los servicios de salud, en especial los de salud reproductiva y atención prenatal, del parto y del puerperio, han permitido que la tasa de mortalidad materna se redujera de 74.1 a 42.3 fallecimientos por 100 mil nacidos vivos entre 2000 y 2012. En el mismo periodo, la tasa de mortalidad infantil disminuyó de 20.9 a 13.2 fallecimientos por cada mil nacidos vivos.

Sin embargo, tales tendencias coexisten con importantes brechas sociales. El nivel socioeconómico continúa limitando el derecho de las mujeres a una vida reproductiva segura y saludable y condicionando tasas elevadas de mortalidad materna e infantil. En particular, son determinantes el nivel de escolaridad, la identidad étnica y la residencia en localidades rurales aisladas.

### *Familias y hogares*

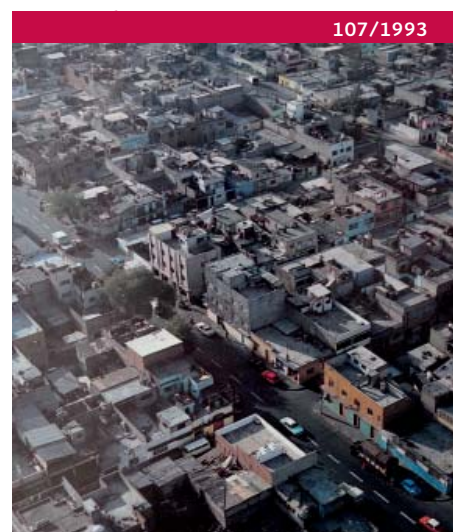
La transición demográfica ha transformado profundamente el espacio de las relaciones familiares en México y, con ello, ha promovido cambios en la división doméstica del trabajo, en los modelos de socialización y en la estructura y dinámica de los hogares. Muchos de estos cambios han fortalecido a los hogares como espacios de convivencia y han creado nuevas oportunidades para el desarrollo humano de sus integrantes. No obstante, las familias también dan cobijo a formas de abuso que afectan la integridad y el desarrollo de sus miembros más vulnerables.

Del mismo modo, la transición demográfica ha dejado su marca en muchos aspectos de la dinámica y organización de los hogares. El número de hogares continúa creciendo como resultado de la inercia demográfica del pasado, el tamaño medio se ha reducido como consecuencia de la menor fecundidad y la convivencia de personas pertenecientes a varias generaciones es un hecho frecuente atribuible a la mayor esperanza de vida. Esta última y el diferencial por sexo también están asociados con el creciente número de hogares unipersonales.

En este contexto, es imprescindible que la política de población, en coordinación con las instituciones relevantes, contribuya a fortalecer el espacio de las relaciones familiares. Para lograr estos propósitos, es indispensable: a) ampliar las capacidades de las personas para formular y poner en práctica sus proyectos de vida familiar; b) aliviar las presiones y cargas que se derivan de modificaciones en la estructura del curso de vida, en las pautas de formación y disolución familiar y en los arreglos residenciales; c) proteger y apoyar a los hogares en situación de pobreza; d) promover una más justa distribución de obligaciones y responsabilidades entre hombres y mujeres; y e) propiciar relaciones familiares basadas en el respeto y la solidaridad de sus miembros.

### *Inequitativa distribución territorial de la población*

El patrón de poblamiento del territorio nacional sigue evidenciando las dos facetas que han caracterizado a su desarrollo en los últimos años: la concentración y la dispersión. La emigración de los habitantes de las localidades pequeñas ha acentuado la dispersión de la población, afectando el bienestar, la disponibilidad de equipamiento, bienes y



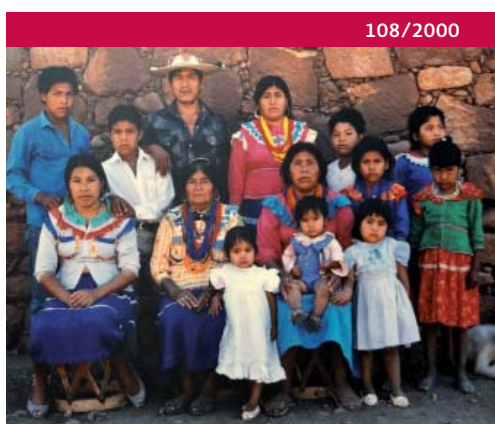


105/(s/f)

servicios, así como la creación de oportunidades para el desarrollo económico y social. La falta de equipamiento incrementa la vulnerabilidad de la población, mientras que la inexistencia de oportunidades incide en la sobreexplotación y agotamiento de los recursos naturales locales.

De acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, 26.1 millones de personas (23.2%) residían en poco más de 188 mil localidades menores a 2 500 habitantes. La ausencia de infraestructura pública básica, así como la inaccesibilidad a bienes y servicios resulta especialmente crítica en la medida en que estas pequeñas localidades se encuentren también aisladas. Además, las carencias relacionadas con la marginación resultaron más intensas en las localidades con menos de 2 500 habitantes, es así, por ejemplo, que 15.1 por ciento de las viviendas particulares habitadas tenía, en 2010, piso de tierra.

La población indígena presenta los mismos niveles de carencias, sintetizando la desigualdad y marginación persistentes. Las estadísticas revelan que 93.9 por ciento de los municipios indígenas del país tiene grado de marginación alto o muy alto; por ende, es impostergable diseñar mecanismos que les permitan acceder a los recursos necesarios para insertarse en los procesos de desarrollo.



108/2000

En el ámbito de las ciudades, la concentración de población y la expansión urbana generan inmensas presiones sobre el territorio al crecer de manera desordenada e irregular, disminuyendo la calidad de vida y transformando las ventajas de localización, de escala y de urbanización de las aglomeraciones en desventajas para los agentes económicos. En 2010, en 384 ciudades residían 81.2 millones de personas, es decir, 72.3 por ciento de la población mexicana. Indudablemente, la diversificación del sistema urbano nacional es un paso hacia la consolidación de alternativas de migración, empleo y residencia. No obstante, el crecimiento poblacional y la expansión urbana conllevan grandes desafíos para orientar esa dinámica en vertientes seguras y sostenibles.

Asociado al proceso de urbanización, también se encuentra el poblamiento de territorios en los que existen amenazas (naturales o antrópicas), que en combinación con la vulnerabilidad de la población elevan el riesgo; por ello, la promoción de modos de poblamiento que contribuyan a la gestión integral del riesgo y a la mitigación y adaptación al cambio climático es un tema de planeación y de previsión demográfica.

Otra vertiente de análisis para la planeación demográfica, por sus enormes impactos en el bienestar y calidad de vida de la población, es la relacionada con la migración interna en todas sus modalidades y la movilidad laboral intra-metropolitana. Cabe destacar que entre 2005 y 2010, 3.3 millones de personas cambiaron de entidad federativa y 3.1 millones lo hicieron entre municipios de la misma entidad; por su parte, los migrantes intra-estatales fueron 2.3 millones.



109/2012

Asimismo, de acuerdo con las estimaciones, existen 3.3 millones de personas en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMMV) que trabajan en una delegación o municipio diferente, lo que representa el 41.8 por ciento del total de su población ocupada. Este fenómeno, de tipo cada vez más urbano y metropolitano, asociado al proceso y dinámica de expansión de las ciudades mexicanas, repercute en los tiempos de traslado, el gasto, la disponibilidad de equipamiento, bienes y servicios.

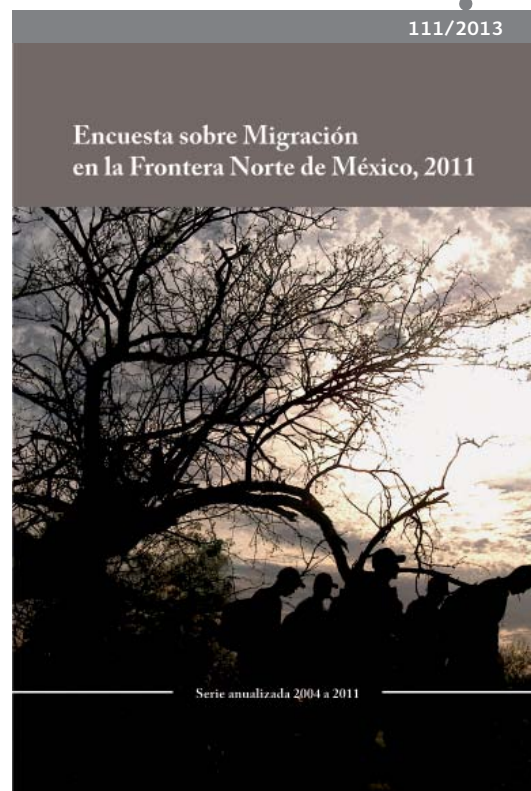
### *Migración internacional*

En México, la migración internacional ha tenido una presencia constante a lo largo de su historia. Sin embargo, durante la última década del siglo xx y primeros años del actual milenio, ha experimentado cambios sustanciales en el volumen, tendencias y modalidades de los flujos migratorios que salen, llegan y transitan por territorio mexicano. De tal forma que, en los últimos años, el país consolidó su carácter de nación de origen, destino, tránsito y retorno de migrantes.

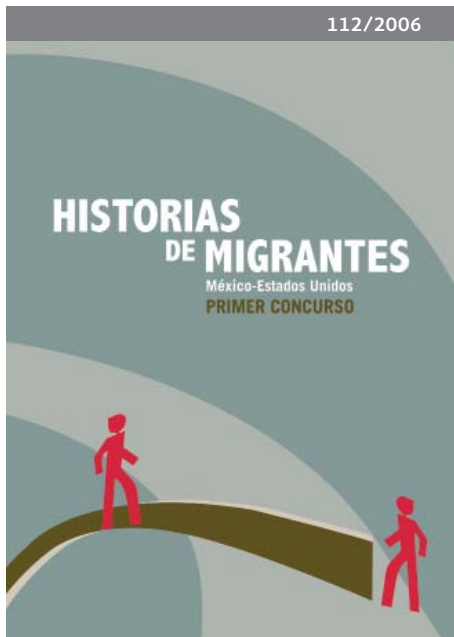
Como origen, el flujo ininterrumpido de migrantes ha conformado en Estados Unidos una comunidad mexicana de considerable magnitud. Se calcula que en 2013 residían en ese país alrededor de 11.8 millones de mexicanos. Los nacidos en México representan cerca del cuatro por ciento de la población total de Estados Unidos y 28 por ciento de la población inmigrante. Estos datos colocan a los mexicanos como uno de los principales grupos étnicos en ese país, solo por debajo de la población asiática (30%). Los inmigrantes mexicanos enfrentan diversos problemas para integrarse a la sociedad estadounidense, debido, en buena parte, al elevado índice de indocumentación, el cual restringe su acceso a los servicios de salud, educación y vivienda, además de circunscribir su inserción a ocupaciones de baja calificación y mal remuneradas.

Como destino, México ha sido tradicionalmente una nación que ha acogido refugiados, asilados y trabajadores inmigrantes procedentes de distintos países y regiones del mundo. Si bien el número de inmigrantes permanentes en el país siempre ha sido reducido respecto del total de la población nacional, los datos censales muestran que dicha población creció de modo significativo en la última década al pasar de 493 mil personas en 2000 a 968 mil en 2010, representando 0.9 por ciento del total de la población nacional. Si bien este proceso migratorio requiere de claridad en los procedimientos administrativos de control, también demanda la definición de políticas que apoyen la integración económica, política, social y cultural de los inmigrantes a la sociedad mexicana.

Como tránsito, cada año miles de migrantes procedentes de países centroamericanos cruzan la frontera sur para internarse en territorio mexicano y desplazarse hacia Estados Unidos. En 2011, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Migración (INM), se registraron 109







mil eventos de tránsito irregular por México. El principal origen de esta corriente migratoria ha sido Centroamérica, sin embargo, la composición de este flujo por país de origen se ha modificado en los últimos años. Las mujeres y los menores que viajan solos o acompañados por familiares y amigos tienen una importante participación en este tipo de movilidad.

Como retorno, se incluye a los migrantes interceptados por las autoridades estadounidenses en el cruce fronterizo, a los deportados desde el interior de Estados Unidos y a los que regresan empujados por la recesión económica estadounidense. El Censo de Población y Vivienda de 2010 muestra que el número de migrantes nacidos en México que regresó de Estados Unidos se incrementó de 267 mil personas entre 1995 y 2000 a 824 mil en el quinquenio 2005-2010. Este aumento en la migración de retorno se observó prácticamente en todas las entidades federativas del país. Para México, la migración de retorno constituye un fenómeno “relativamente nuevo” que demanda acciones de política pública para facilitar la re-integración económica, social y cultural de los migrantes y sus familias.

### *Atender los rezagos para la consolidación de una cultura demográfica*

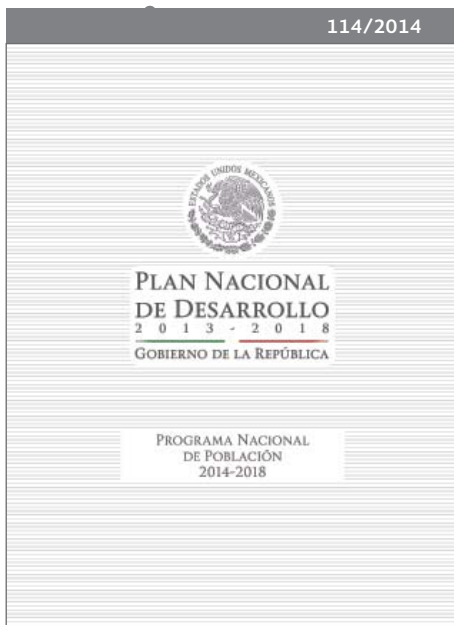


En aras de seguir contribuyendo a la construcción de una ciudadanía activa y con una alta capacidad reflexiva, adecuando las estrategias de fomento de la cultura demográfica a los desafíos de los nuevos escenarios demográficos, un reto inmediato es la atención de las necesidades de los adolescentes y jóvenes, la cual debe constituirse en prioridad para los programas de información y educación. Asimismo, las actividades de información, comunicación y educación en población deberán seguir incluyendo tópicos relevantes y transversales para la política de población, como son los fenómenos de migración, envejecimiento y cuidado de la salud, entre otros.

### *Fortalecer la descentralización de la política de población*

Es evidente que si bien ha habido logros importantes a partir del trabajo de los COESPO u organismos equivalentes en sus respectivas entidades federativas, sobre todo de aquellos más fortalecidos, también es cierto que es preciso robustecer a muchos otros en materia de recursos humanos, capacitación técnica, equipamiento y, fundamentalmente, apoyo político.

En cuanto a los COMUPO, hoy en día se requiere de más participación de los regidores o responsables del tema demográfico, así como de mayor capacitación de los mismos para la planeación demográfica de sus municipios. También resulta necesario que los dirigentes de los COMUPO sean considerados en el proceso de planeación del desarrollo municipal.



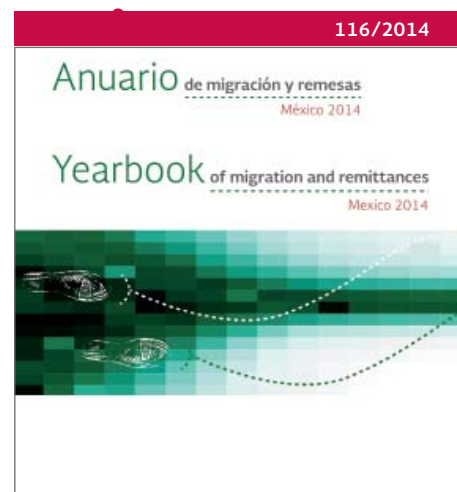
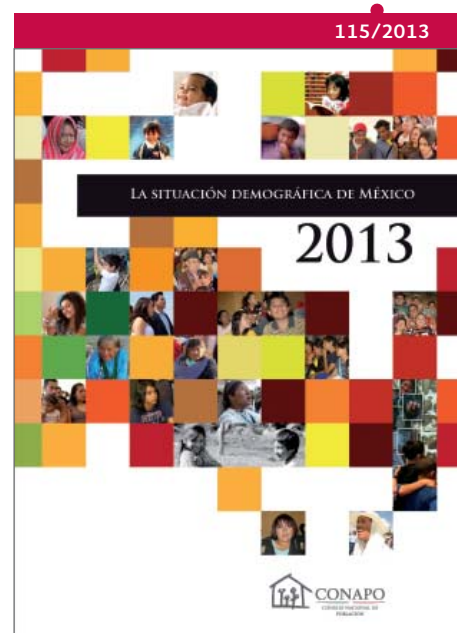
En este sentido, la descentralización de la política de población continúa siendo un reto para el país, tarea que será apoyada, por una parte, desde el Programa Nacional de Población 2014-2018, entre cuyos objetivos se encuentra proseguir con el impulso al federalismo en temas de población, y, por la otra, a partir de la nueva Ley General de Población, que contempla la importancia de fortificar y consolidar los marcos normativos de los Consejos, al igual que reforzar sus capacidades técnicas, procurando su profesionalización, además de refrendar, renovar y afianzar los lazos y mecanismos de coordinación y cooperación, a fin de que la política de población tenga verdaderamente alcance en todo el territorio nacional.

### *Robustecer el marco institucional de la política de población*

Por último, es claro que la integración de las dimensiones demográficas en las políticas más generales de desarrollo requiere de un marco de alianzas institucionales amplio y complejo. Por esto, la cooperación en los ámbitos de las políticas laborales, económicas, de desarrollo del capital humano y de medio ambiente es decisiva para anticipar los efectos del cambio demográfico.

En este campo, es preciso atender las siguientes consideraciones:

- La política de población necesita de instancias de planeación demográfica en las entidades federativas fuertes y propositivas.
- La política de población se ha apoyado regularmente en el diálogo constante con distintos organismos internacionales, de la sociedad civil y las instituciones académicas.
- También debe otorgarse una alta prioridad a la colaboración con las instituciones que tienen a su cargo temas altamente afines a la agenda demográfica, como son las referidas al género, la discriminación, la juventud, la migración internacional y los adultos mayores.
- Finalmente, el tránsito hacia una política de población con capacidad para enfrentar los nuevos desafíos demográficos requiere de un marco legal y normativo sólido, en lo cual ya se está trabajando mediante la nueva propuesta de la Ley General de Población, próxima a someterse a aprobación del Congreso.





Márquez Díaz, Guillermo Giovanni (2011). Dibujo Mención Honorífica Categoría E, sin título.  
XVIII Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil, *En un mundo de 7 mil millones... Cuando planeamos, nuestro futuro dibujamos*, México.



# Educación y población

Emilio Chuayffet Chemor<sup>1</sup>

---

## Introducción

**E**l lunes 7 de enero de 1974 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley General de Población, cuyo objetivo consistía en regular los fenómenos que afectan el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población en el territorio nacional, con el fin de que todos los habitantes pudieran participar justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social. Ese documento fue también el acta de nacimiento del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Desde de su concepción, esta política consideró la necesidad de contar con un programa educativo que fomentara una nueva cultura demográfica, conforme a la cual las personas pudieran tomar decisiones libres, responsables e informadas sobre el número de hijos y su espaciamento, y cobraran conciencia de la importancia de estos factores en los procesos de desarrollo. Hoy, a 40 años de distancia, la publicación de este volumen nos permite llamar la atención sobre el aspecto particular en el que la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha tenido un papel activo y relevante en dicha materia.

## Antecedentes de la educación en población

Si bien la palabra población es un concepto que siempre se ha encontrado ligado al Estado, su tratamiento específico para regular el crecimiento demográfico comenzó a tener relevancia en la década de los años setenta del siglo pasado, cuando la Organización de las Naciones Unidas (ONU) auspició la Tercera Conferencia Internacional de la Población, en Bucarest, la cual transitó de un carácter preponderantemente científico, con respecto a las dos anteriores, hacia otro intergubernamental, donde se acordaron lineamientos y orientaciones.

Ese año fue crucial no solo en la política de población a nivel internacional, sino también para la de México: nuestro país expidió una nueva Ley General de Población, de la cual surgió la idea de impulsar una *Educación en Población*, que buscara inculcar en las nuevas generaciones la importancia de los fenómenos demográficos en el desarrollo individual y nacional.

El concepto de *Educación en Población*, que ya se vislumbraba en la Ley General de Población, tuvo un desarrollo más preciso en la siguiente década, en el marco de la Conferencia Internacional de la Población convocada por la ONU, que hospedó México en 1984. Fue justamente en ese año cuando se publicó por primera vez un Programa Nacional de Población, el cual contenía un apartado relativo a la *Educación en Población*, que la definía como “parte del proceso de la enseñanza-aprendizaje que permite al individuo definir, comprender y analizar las causas y consecuencias de los fenómenos relativos a la población y sus conexiones con los procesos económicos, sociales y culturales.”

---

<sup>1</sup> Secretario de Educación Pública.

A lo largo del tiempo, el concepto se ha ido enriqueciendo al integrarse aspectos cualitativos, como son el conocimiento, la participación y el desarrollo de actitudes que favorezcan mejores condiciones de vida.

Entre los primeros propósitos de la *Educación en Población* estuvo el de promover la igualdad, que en el contexto de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en México en 1975, fue expresamente reconocida y consagrada en nuestra Constitución Política, junto con la libertad de decidir acerca del número de hijos y su espaciamiento. Esta reforma estimuló la primera modificación a la Ley General de Población, para asegurar que se incluyera —como uno de sus pilares— la plena integración de las mujeres al desarrollo, en condiciones de igualdad frente al varón.

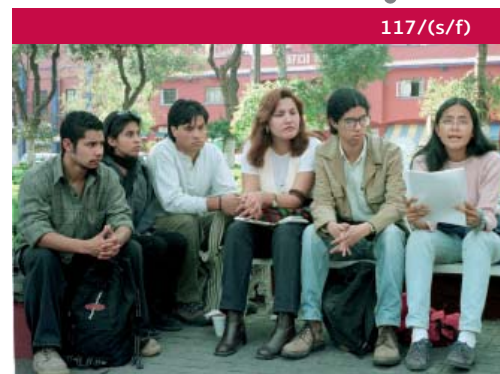
Otro eje de la política de población es el derecho a la libre circulación de las personas en el territorio; este asunto había sido considerado un derecho fundamental desde el primer constitucionalismo; después también se volvió parte de la *Educación en Población*, contemplada por el CONAPO y la SEP.

Finalmente, a partir de 1992, como fruto del reconocimiento de la composición pluricultural del país, así como de la consagración de sus derechos en el artículo segundo de la Carta Magna, el desarrollo de los grupos indígenas se ha vuelto una prioridad de la política de población de nuestro país.

De acuerdo con lo anterior, la *Educación en Población*, en un sentido actual, abarca diversos aspectos enfocados a que los estudiantes de nuestro país aprendan a conocer, a ser y a convivir con cuestiones relacionadas con sus derechos sexuales y reproductivos, revalorando la igualdad sustancial entre los géneros, siendo sensibles a los fenómenos migratorios, y buscando la inclusión de los pueblos y comunidades indígenas.

## La reforma educativa y los principios constitucionales de la educación en población

La reforma educativa presentada por el Presidente Enrique Peña Nieto tiene una gran relevancia histórica por varios motivos. Uno de ellos es el sustento constitucional con el que se le ha dotado, con el fin de garantizar que toda enseñanza que se imparta en México debe ser de calidad y con equidad. Esta premisa indica que debe existir un mejoramiento cons-





tante, orientado a que los estudiantes alcancen el máximo logro posible y erradiquen de su vida toda forma de discriminación. De este modo, los valores y principios constitucionales que la *Educación en Población* tiene como base son la libertad, la igualdad, la calidad y la equidad.

### 1.- Educación y libertad

La libertad es el primero y más importante de los derechos que consagra la Constitución y que sostiene el ejercicio de la *Educación en Población*. Una de sus muchas expresiones es posible encontrarla en el artículo cuarto, al señalar que “todas las personas son libres para decidir el número y espaciamiento de los hijos”, para lo cual se educa a la población desde el nivel básico acerca de la sexualidad, la reproducción y el reconocimiento de sus derechos, a fin de que cuente con las herramientas necesarias para tomar decisiones libres, informadas y responsables.

Otro de los derechos que mantiene relación con los fenómenos poblacionales de mayor vigencia y trascendencia en la actualidad es el relacionado con el libre movimiento de las personas por el territorio nacional, consagrado como derecho por el artículo décimo primero, que dispone que “toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes.”

El principio anterior es compartido por el artículo tercero constitucional que, al reconocer el derecho a la educación, señala que su fin será lograr el desarrollo de todas las potencialidades humanas, entre las que destaca la libertad. Éste es el criterio inspirador de una pedagogía inclusiva que busca formar personas críticas, capaces de pensar y de llegar a conclusiones propias.

Libertad y educación son nociones imbricadas. Al entender que la libertad es la capacidad humana de tomar decisiones informadas y responsables, es lógico pensar que en la medida en que haya más elementos para facilitar esta tarea, se contará con un mayor sentido de las consecuencias y sus efectos.

Una educación estructurada conforme a estos postulados es humanista, ya que procura que el individuo asuma su libertad y que la viva de manera creativa, con independencia y, a la vez, con espíritu solidario ante los otros.



## 2.- Educación e igualdad

La igualdad entre hombres y mujeres y la lucha contra la discriminación hacia los indígenas son expresiones de otro de los derechos que articulan la *Educación en Población*. La igualdad entre el hombre y la mujer está consagrada en el primer párrafo del artículo cuarto, mientras que la prohibición de discriminación por motivos étnicos se aborda en el quinto párrafo del artículo primero, al que debe sumarse el llamado derecho constitucional en materia indígena, reconocido en todo el artículo segundo de la Carta Federal.

Estos derechos se encuentran anclados al valor de la igualdad, que ha sustentado al constitucionalismo moderno y que da forma a la idea de que todos los hombres nacen libres e iguales. No se trata de que todos los seres humanos sean idénticos, sino de que, con respeto a la diversidad, se logren similares oportunidades de ejercicio de los derechos.

Así, nuestra Constitución reconoce el valor a la igualdad, al estipular claramente que no debe existir diferencia entre hombres y mujeres, respecto a la titularidad y ejercicio de las potestades, y que el origen étnico no debe ser motivo de segregación. Esta idea también es recogida por nuestra Carta Magna en el inciso c) de la fracción II, del artículo tercero.

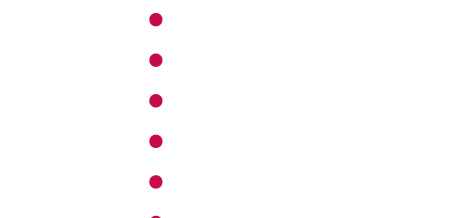
De esta forma, la *Educación en Población* pugna por una igualdad real entre hombres y mujeres, entre indígenas y no indígenas, y por un futuro compartido y corresponsable, tanto en la vida privada como en la pública; al mismo tiempo, es un medio pertinente para sensibilizar a los estudiantes con respecto a las diferencias, propiciando la tolerancia y la convivencia inclusiva entre grupos de distintos géneros y orígenes étnicos.

La educación también se vincula con la igualdad en una relación entre medio y fin, porque solo a través de la formación pueden romperse los círculos de discriminación. En efecto, debido a que las personas excluidas del sistema educativo también lo son de la inserción social y laboral, y de la toma de decisiones libres, informadas y responsables en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción, es imposible que alcancen la plena ciudadanía, ya que quedan impedidos para ejercer sus derechos, así como para participar de los bienes sociales y culturales.

## 3.- Educación y calidad

La calidad educativa, entendida como un derecho de todos los mexicanos, fue incluida recientemente en la Carta Magna como una forma de garantizar que la educación de calidad impartida por el Estado mexicano sea una constante y no un excepcional logro.

La calidad de la educación es un mandato que exige ser cumplido por nuestra más alta instancia legal. En ese sentido, este concepto se entiende, a la





luz del artículo tercero, como el máximo logro académico de los estudiantes y como resultado de la suma de los factores organizacionales, técnicos y humanos que enmarcan los procesos de enseñanza.

Somos conscientes de que los aprendizajes tienen lugar en condiciones específicas. De ahí que todo el Sistema Educativo deba estar al servicio del aula, con el fin de procurar que la calidad sea el principio que rijan todos y cada uno de los aspectos que comprenden la formación.

Una educación de calidad contribuye a formar desde las aulas a los actores demográficos competentes que requiere el México del siglo XXI, y, al mismo tiempo, formar una ciudadanía capaz de tener actitudes y prácticas de prevención en las distintas etapas del curso de la vida.



122/(s/f)

#### 4.- Educación y equidad

La equidad en la educación constituye uno de los valores que inspiraron la Reforma Educativa de 2013, porque solo mediante una educación que contemple las diferencias pueden ejercerse los demás derechos.

El Programa Sectorial de Educación 2013-2018 establece como uno de sus objetivos: “Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de población para la construcción de una sociedad más justa”. No hay duda al respecto. La premisa consiste en que todos los mexicanos, particularmente quienes más lo requieren, deben beneficiarse de las transformaciones que se impulsan para alcanzar un mayor bienestar. Por supuesto, esto implica dedicar especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad, sectores que en otras circunstancias han sido frecuentemente excluidos.

### Futuro de la educación en población en México a partir de la reforma educativa

La política poblacional centró inicialmente sus esfuerzos en la necesidad de regular el crecimiento de los habitantes del país; una vez logrado esto, se descubrieron nuevos y urgentes desafíos, como, por ejemplo, ampliar la cobertura y la calidad de la educación para formar una juventud competente e innovadora y, con ello, aprovechar el bono demográfico; difundir y arraigar una nueva cultura para que los niños y los jóvenes reconozcan las múltiples consecuencias del cambio de la población y su interrelación con otras variables, incluido el proceso de envejecimiento y el reto que presenta para los servicios de salud y los arreglos residenciales; la igualdad de género y el respeto a los derechos humanos, así como el cuidado y la protección del medio ambiente.

Las necesidades actuales nos imponen fortalecer la *Educación en Población* bajo diversos ángulos, lo mismo que enriquecer sus puntos de vista con el fin de actuar en concordancia con los retos de una sociedad intercomunicada a través de múltiples canales de información, desplazamientos poblacionales y una economía mundial.

Aspectos como la fecundidad, la mortalidad, los fenómenos migratorios, la igualdad entre hombres y mujeres, y la no discriminación por motivos étnicos son componentes que la política del Gobierno de la República ha tomado en cuenta para definir la *Educación en Población*, toda vez que al hacer accesibles estos conocimientos se provee a todos los mexicanos de los elementos indispensables para que puedan actuar, con conocimiento de causa, respecto a sus necesidades, deseos y aspiraciones en cuanto a su desarrollo social y calidad de vida.

La Reforma Educativa conseguirá que la educación tenga como elemento primario el respeto a la diversidad; se promoverá la plena integración de los diversos grupos sociales, objetivo de la política de población de nuestro país. Además, tendrá un impacto en la calidad y la equidad educativa de todos los mexicanos, haciéndola un instrumento propicio para contar con una mayor y mejor información sobre la sociedad mexicana.

La educación de calidad y con equidad pone énfasis en el resultado del proceso formativo, en el logro académico inclusivo de los alumnos. No se trata solamente de transmitir conocimientos descriptivos, sino de que exista un proceso de interiorización por parte de los alumnos. La reforma educativa busca, de manera destacada, que los estudiantes aprendan a aprender, es decir, que construyan conocimientos relevantes y significativos que les sean útiles en una variedad de contextos, incluido el de la salud sexual y reproductiva.

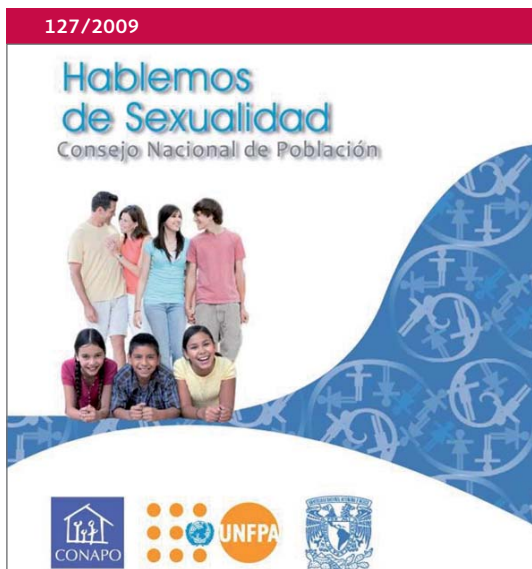




Además, también se fomenta que los educandos aprendan a convivir en los ámbitos regional o local donde nacieron o decidieron vivir, lo que supone relacionarse y asumir de manera consciente actitudes de respeto, diálogo y escucha, de tolerancia y de comprensión práctica de las diferentes culturas que forman una sociedad como la mexicana.

La *Educación en Población*, al ser parte de los esfuerzos educativos liderados por la SEP, se ve beneficiada al fomentar, desde el nivel básico, conceptos y nociones fundamentales para tomar conciencia de los procesos sociales, culturales y demográficos que inciden en el bienestar de todos los mexicanos. Al llevar educación de calidad y con equidad a todo el país, se afianzan las fundamentales líneas de acción que impulsa el Consejo Nacional de Población.

Bajo esta óptica, damos sentido a uno de los principales propósitos de toda educación: formar seres aptos para gobernarse a sí mismos. *La Educación en Población* es un elemento necesario y de primer orden al momento de buscar y crear mejores condiciones para los habitantes del país, así como una vía para fortalecer y salvaguardar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de las sociedades. Algo que el CONAPO y la SEP han emprendido con dedicación y compromiso, desde hace ya 40 años, y que continuarán realizando para beneficio de todos los mexicanos.









# El papel de la salud pública en la dinámica de la población en México: dos historias de éxito

Dra. Mercedes Juan López<sup>1</sup>

---

*“Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas...se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.”*

Fragmento de la Ley General de Población, Diario Oficial, 7 de enero de 1974.

## Introducción

**H**ace 40 años la planificación familiar se convirtió en una política de Estado al reconocerse el derecho constitucional de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el momento y el número de hijos deseados.<sup>2</sup> En aquel entonces, cuando la política de población tenía una orientación pronatalista, las mujeres tenían en promedio alrededor de seis hijos (Mier y Terán y Partida, 2001). Hoy, gracias al cambio de rumbo, con políticas públicas dirigidas al control del crecimiento demográfico, las mujeres eligen libremente tener en promedio dos hijos (CONAPO, 2013), situación que les ha permitido ampliar su rol en la sociedad, como lo ejemplifica su importante inserción en el mercado laboral.<sup>3</sup>

Con la promulgación de la Ley General de Población en 1974 se perfilaba el papel sinérgico que debería jugar la Secretaría de Salud junto con otras dependencias y hacia dónde debían dirigirse sus esfuerzos para contribuir a regular la dinámica de la población en México. Asimismo, se creó el Consejo Nacional de Población (CONAPO) como un organismo intersectorial para el establecimiento y coordinación de la política de población y sus líneas de acción.

Diez años después, la Ley General de Salud incluiría, en 1984, a la planificación familiar como un componente esencial de los servicios de salud (Secretaría de Salud, 2002). Así, el Sector Salud participaría en el descenso de la fecundidad, a través de la promoción del uso de anticonceptivos modernos.

Asimismo, la Ley General de Salud subrayaba entonces el fin estratégico de disminuir la mortalidad. El Sector Salud también contribuiría a este objetivo con medidas de salud pública como la introducción de agua potable, la prevención de enfermedades contagiosas mediante campañas de vacunación, y la aplicación de tecnología médica moderna.

---

<sup>1</sup> Secretaría de Salud.

<sup>2</sup> Aunque este año emblemático representó el inicio de las acciones organizadas de planificación familiar en el país, diversas instituciones académicas de investigación y de educación superior, así como organismos de la sociedad civil, ya habían emprendido acciones pioneras en el área de la planificación familiar durante la década de los sesenta, contribuyendo así a los beneficios que en materia de salud se tienen actualmente.

<sup>3</sup> La incorporación de las mujeres al mercado laboral ha crecido de manera importante en los últimos 40 años. Según datos del INMUJERES (2010), en 1970 la tasa de participación femenina era de 17.6 por ciento; para 1991 ascendió a 31.5 por ciento y desde entonces ha continuado incrementándose. En 2013, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la participación femenina era de 41.2 por ciento (INEGI, 2013).

El Programa de Vacunación Universal en México inició en 1973, un año antes de la promulgación de la Ley General de Población. Desde entonces se aceleraron las acciones de inmunización en México, logrando erradicar la viruela en 1980 y prácticamente la poliomielitis en 1990 (Kumate, 2006).

El presente artículo celebra estas dos historias de éxito desde la perspectiva de la salud pública: el descenso sostenido de la fecundidad y la reducción de la mortalidad. Al mismo tiempo, alerta sobre los retos actuales como son el aumento del embarazo en adolescentes y el envejecimiento de la población mexicana, los cuales deben atenderse con visión y oportunidad, tal y como se hizo cuatro décadas atrás. En este sentido, es fundamental implementar políticas de salud de forma coordinada con otras políticas sociales y económicas, a través de acciones intersectoriales y en conjunto con todos los órdenes de gobierno.

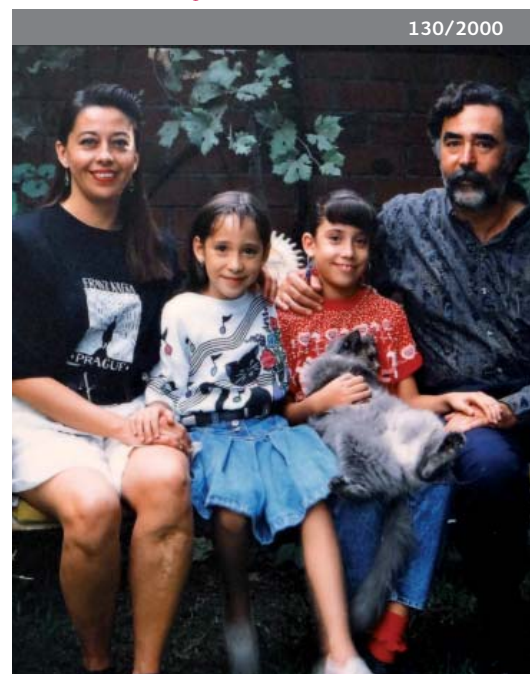
## El descenso sostenido de la fecundidad

La política de población que se puso en marcha desde la promulgación de la Ley General de Población en 1974 tuvo un efecto importante en la disminución de la tasa de fecundidad. En estos últimos 40 años se ha notado un marcado descenso en los niveles de fecundidad asociado al incremento en el uso de métodos anticonceptivos.

A principios de la década de los setenta, el promedio de hijos por mujer era superior a seis, descendiendo desde entonces hasta llegar a 2.2 hijos por mujer en 2012 (INEGI, 2009; CONAPO, 2013).

Las acciones operativas de planificación familiar se fueron consolidando en todo el territorio nacional, como consecuencia de un extenso trabajo de los sectores público y privado, y de la sociedad civil organizada. Las modificaciones propuestas a la Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar incorporan los avances científicos y tecnológicos en anticoncepción, aspectos epidemiológicos que guían el criterio médico de elegibilidad de los métodos, orientación-consejería, consentimiento informado, derechos sexuales y reproductivos, así como el derecho a la libre decisión (Secretaría de Salud, 2002).

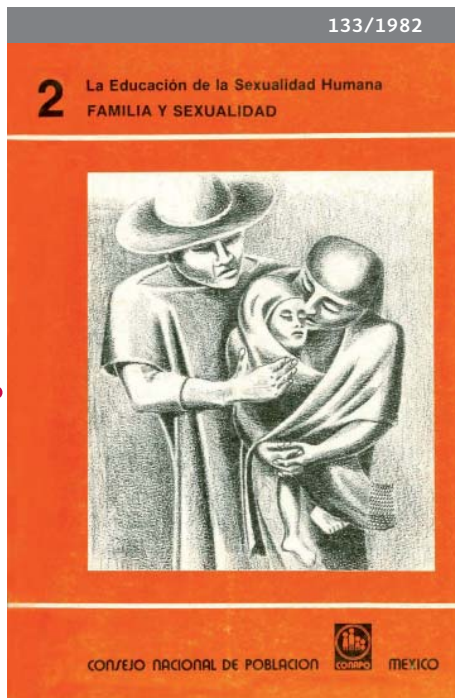
Conforme se ampliaron las acciones operativas de planificación familiar, se fue extendiendo el alcance del programa. Desde fines de los setenta se inició un proceso de ampliación de la cobertura de éste y de la calidad en la prestación de los servicios. El programa, que inició en el área urbana, se expandió rápidamente al área rural a través de diversas estrategias operativas. En forma simultánea, se amplió la oferta de métodos anticonceptivos de gran efectividad y seguridad para la población usuaria y se fortalecieron las campañas de comunicación educativa y social (Secretaría de Salud, 2002).





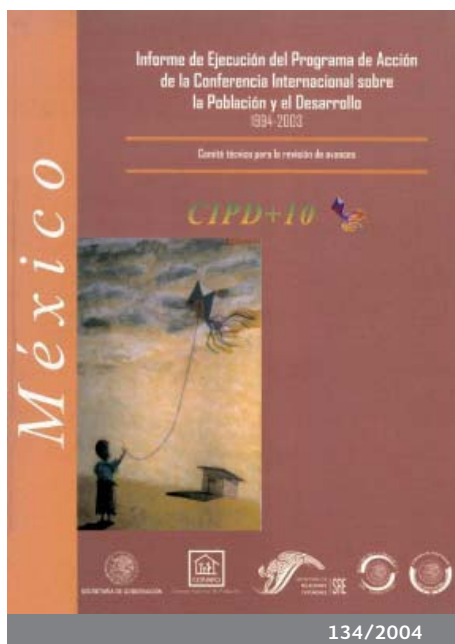


En la década de los ochenta, el Programa de Planificación Familiar incorporó el enfoque de riesgo, se iniciaron programas de anti-concepción post evento obstétrico, dándose prioridad a grupos específicos de población que se identificaron como vulnerables y de mayor riesgo. Posteriormente, se iniciaron acciones y estrategias encaminadas a brindar información a la población adolescente (Secretaría de Salud, 2002).



En los años noventa, los programas institucionales incluyeron actividades tendientes a incorporar en forma activa a los hombres, estableciéndose los lineamientos normativos oficiales para la prestación de servicios de planificación familiar. En 1993, el Grupo Interinstitucional de Planificación Familiar elaboró, de manera colegiada, el proyecto de Norma Oficial Mexicana para este programa, con la activa participación de institutos de investigación, asociaciones médicas y organismos no gubernamentales, los cuales, junto con una amplia consulta pública, enriquecieron notablemente el contenido de los lineamientos normativos (Secretaría de Salud, 2002).

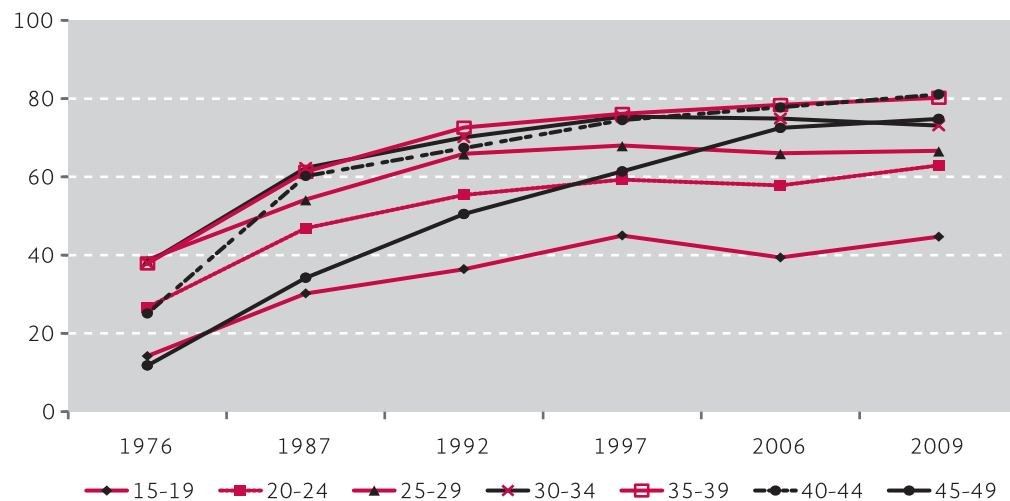
La Norma Oficial Mexicana en su versión final fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 1994. Ese mismo año, la Secretaría de Salud instituyó un Programa Nacional de Salud Reproductiva que incluyó la planificación familiar como uno de sus pilares fundamentales. Posterior a esta iniciativa, en 1995 se instaló el Grupo Interinstitucional de Salud Reproductiva a nivel federal, conformado por todas las instituciones del Sistema Nacional de Salud, la Secretaría de Educación Pública, el Consejo Nacional de Población, el Instituto Nacional Indigenista, el Programa Nacional de la Mujer y la Federación Mexicana de Ginecología y Obstetricia, así como por organismos de la sociedad civil. El Grupo Interinstitucional elaboró el Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar para el periodo 1995-2000, con lo cual México se constituyó en uno de los primeros países del mundo en adoptar las recomendaciones del Programa de Acción de la IV Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo, Egipto (Secretaría de Salud, 2002).



¿Cuál ha sido el resultado de esta política? Durante las últimas cuatro décadas las tendencias del uso de métodos anticonceptivos son crecientes (véase gráfica 1). Asociado a ello, la tasa de fecundidad ha disminuido continuamente (véase gráfica 2). No obstante, esta historia de éxito no debe ocultar retos a futuro. Persisten importantes diferencias tanto en el uso de métodos anticonceptivos, como en la fecundidad; aquí señalamos dos que son de suma importancia para la política pública:

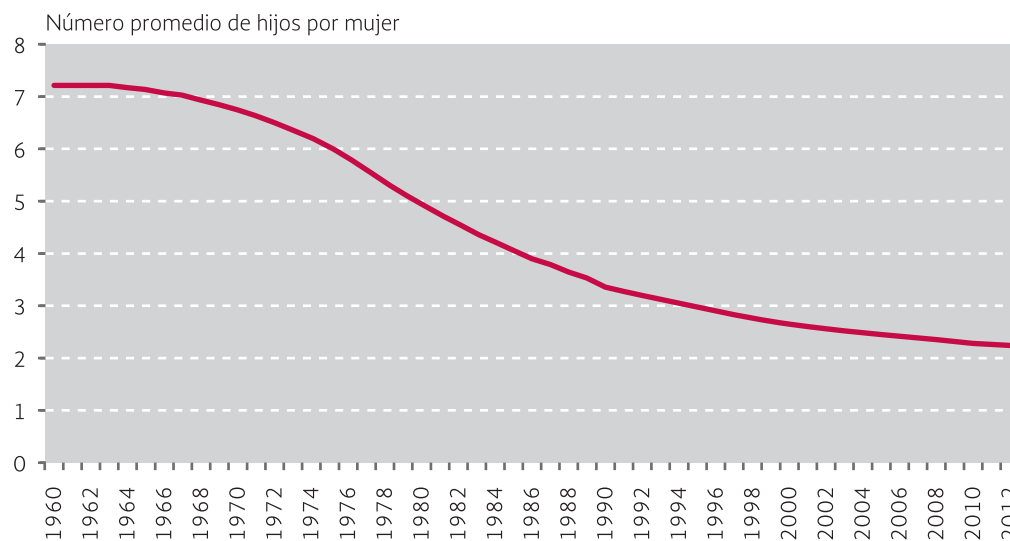
Primero, existe una marcada diferencia por grupos de edad. En 2009, la prevalencia en el uso de anticonceptivos alcanza 80 por ciento para los grupos entre 35 y 44 años, y menos del 50 por ciento en menores de

**Gráfica 1.**  
Prevalencia de uso de métodos anticonceptivos por grupo de edad, 1976-2009



Fuente: Estimaciones de CONAPO con información de Encuestas Demográficas Nacionales 1976-2009.

**Gráfica 2.**  
Tasa general de fecundidad, 1960-2011

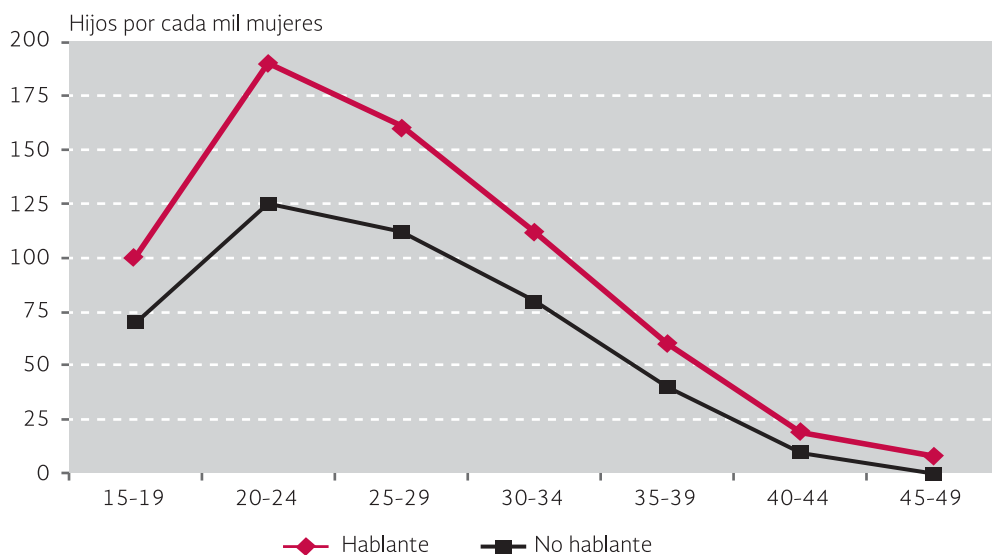


Fuente: Estimaciones de CONAPO 2012 y 2013.

20 años de edad. Si bien las diferentes prevalencias en el uso de anticonceptivos reflejan las decisiones de fecundidad asociadas naturalmente al ciclo de vida, los datos reportan que todavía hay trabajo por hacer, especialmente en la población adolescente.

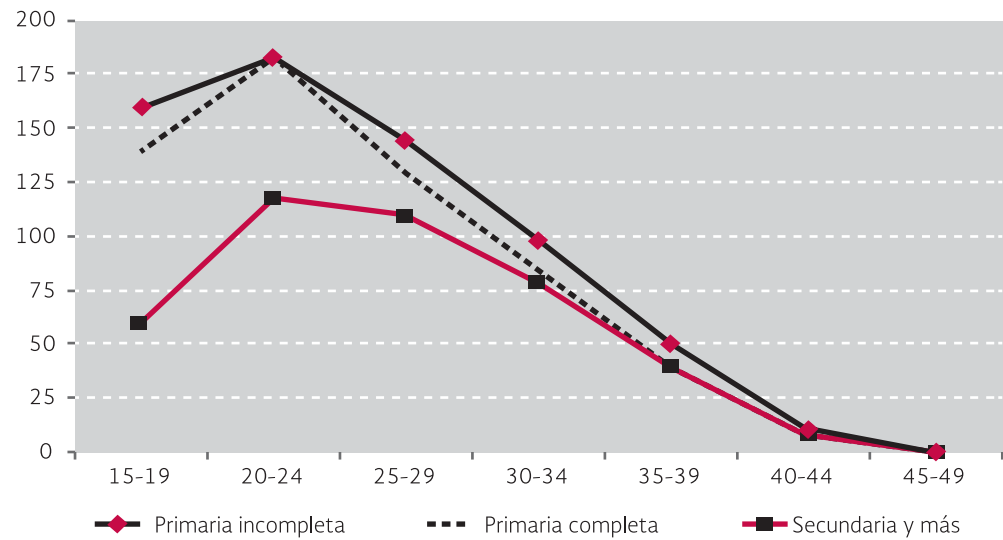
Segundo, el descenso sostenido de la fecundidad no ha sido homogéneo y persisten inequidades importantes por grupo social. La disminución ha sido más pronunciada en los sectores que experimentan mayor integración al desarrollo, en tanto que los grupos más pobres han quedado rezagados en este proceso, como lo muestra la gráfica 3, que compara tasas de fecundidad por condición de habla indígena, o la gráfica 4, que las compara por nivel de escolaridad. En la gráfica 5 se expone que la demanda insatisfecha en el uso de anticonceptivos es mayor en las entidades federativas de menor desarrollo como Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

**Gráfica 3.**  
**Tasa específica de fecundidad por condición de habla de lengua indígena, 2009**



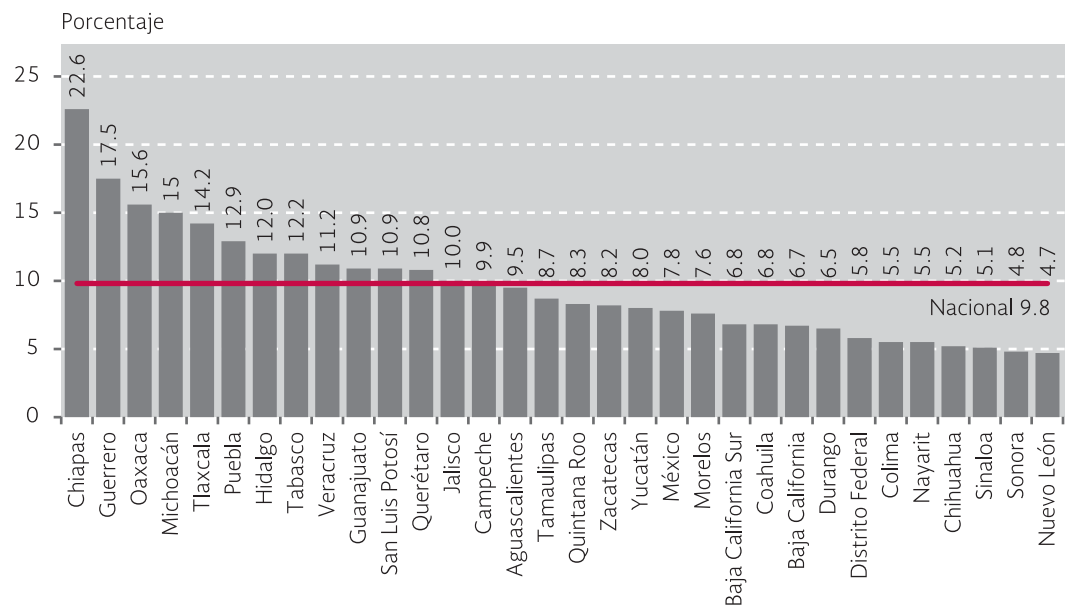
Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en la ENADID 2009.

**Gráfica 4.**  
Tasa específica de fecundidad por nivel de escolaridad, 2009



Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en la ENADID 2009.

**Gráfica 5.**  
Demanda Insatisfecha en el Uso de Anticonceptivos por entidad federativa, 2009



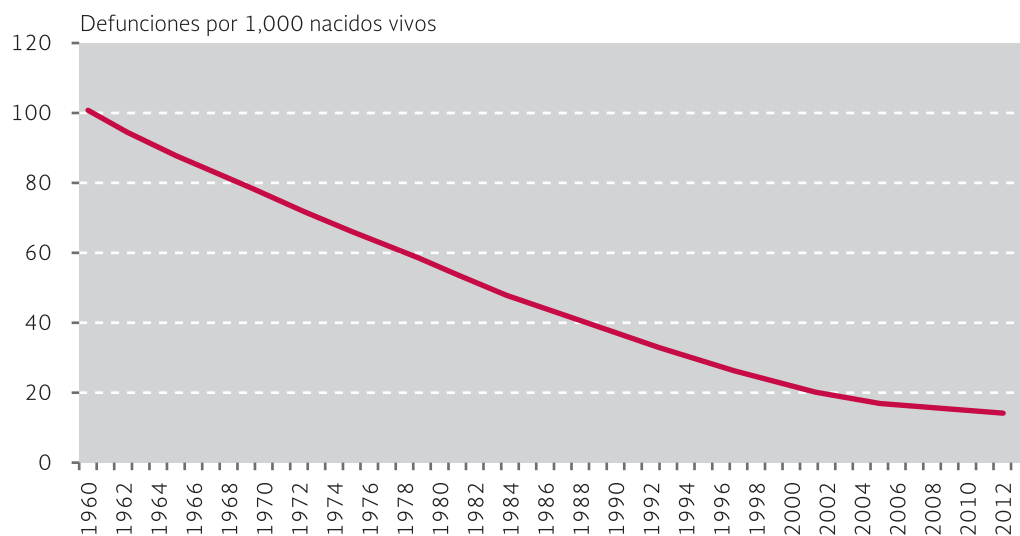
Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en la ENADID 2009.

Las gráficas anteriores evidencian el reto que debe enfrentarse actualmente: la fecundidad es alta en las adolescentes, las mujeres hablantes de lengua indígena y las mujeres de menor escolaridad. Este desafío ha sido planteado en los más recientes Programas Nacionales de Salud, incluyendo el actual. El Programa Sectorial de Salud 2013-2018 formula una estrategia específica para abordarlo: incrementar el acceso a la salud sexual y reproductiva con especial énfasis en adolescentes y poblaciones vulnerables, los dos grupos de mayor riesgo (Secretaría de Salud, 2014).

## La disminución de la mortalidad

La segunda historia de éxito en la dinámica de la población en México desde la perspectiva de la salud pública ha sido el descenso de la mortalidad en las últimas décadas. La gráfica 6 ilustra la tendencia descendente de la mortalidad infantil desde 1960.

**Gráfica 6.**  
**Tasa de mortalidad infantil, 1960-2012**



Nota: Los datos aquí presentados no corresponden exactamente con los datos oficiales. Se muestran por la disponibilidad de la serie histórica.  
Fuente: Banco Mundial 2014.

Los avances en el estado de salud de la población se deben en buena medida a las mejores condiciones en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen,<sup>4</sup> así como a las acciones de los Sistemas de Salud. El progreso en la educación, el nivel de ingreso, la alimentación, las condiciones de la vivienda y en la infraestructura pública —agua potable, drenaje, luz eléctrica— así como la mejora en el acceso a servicios de salud y la disponibilidad de nuevas tecnologías al alcance de una mayor población han propiciado una vida más saludable en el país.

A lo largo de estos años, el importante descenso de la mortalidad puede atribuirse a la acción del Sector Salud tanto en el control de riesgos sanitarios, como en las acciones de salud pública.

Por un lado, la aplicación efectiva de la regulación existente para el control, vigilancia y fomento sanitario del agua, así como de los alimentos y los productos no alimentarios para uso humano, brindan una base para el desarrollo saludable de la población.

Por el otro, se han expandido las acciones de salud pública que han permitido controlar la mayoría de las enfermedades infecciosas prevenibles por vacunación, y, al mismo tiempo, dar una respuesta oportuna en caso de brotes epidemiológicos.

El Programa de Vacunación Universal en México se puso en marcha en 1973 con cuatro vacunas y seis biológicos (BCG, DPT, OPV y antisa-rampión). Un cuarto de siglo después, en 1998, se amplió el esquema de vacunación universal a ocho biológicos, con la introducción de la vacuna combinada triple viral (sarampión, rubéola y parotiditis), y diez años más tarde, en 1999, a diez biológicos, con la vacuna penta-valente (DPT, Hepatitis B y la vacuna contra la influenza b).

Con este nuevo esquema se incrementaba la protección de seis a diez enfermedades en menores de 5 años. El impacto de más de 40 años de inmunización es palpable. Además de erradicar la viruela en 1980, desde 1990 no se han registrado casos de poliomielitis, ni de difteria desde 1991, y a partir de 1996 se ha limitado la circulación autóctona del virus del sarampión. Durante estos años se han registrado las cifras más bajas de tosferina, tétanos neonatal y tuberculosis meníngea (Santos, 2006).

Sin embargo, el éxito de cualquier programa de vacunación no solo se mide por su impacto en enfermedades inmunoprevenibles, sino también por su cobertura. Recientemente, ha habido una disminución en la cobertura de vacunación en México. Según cifras de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, la cobertura de vacu-

<sup>4</sup> Estas condiciones que influyen en el estado de salud de las personas se conocen como determinantes sociales de la salud.



136/(s/f)



137/(s/f)



135/(s/f)

nación del esquema con cuatro vacunas en los últimos seis años disminuyó de 84.7 a 77.9 por ciento, en los niños de 1 y 2 años cumplidos (INSP, 2012).

Estas cifras alertan sobre el reto que representa blindar estas acciones preventivas, estratégicas y costo-efectivas con un buen monitoreo y evaluación para seguir previniendo enfermedades, secuelas y muertes producidas por agentes infecciosos.

## Conclusiones

Cuatro décadas han pasado desde que se pusieron en marcha el Plan Nacional de Planificación Familiar y el Programa de Vacunación Universal en México. Estas dos historias de éxito lograron cambiar la dinámica de la población mexicana. El primero disminuyó significativamente la tasa de fecundidad y el segundo contribuyó a reducir la mortalidad, en particular la infantil.

Sin embargo, este cambio demográfico plantea actualmente nuevos retos. Por un lado, el descenso sostenido de la fecundidad, aunado a la reducción de la mortalidad a edades avanzadas, ha tenido como consecuencia el envejecimiento de la población. México tendrá que enfrentar los retos planteados por las necesidades de cuidado de salud de las personas mayores.

Al mismo tiempo, estilos de vida no saludables —como el consumo de tabaco, alcohol y drogas ilícitas, el sedentarismo y la ingesta de dietas hipercalóricas— se ha traducido en una prevalencia importante de enfermedades crónicas no transmisibles, las cuales están teniendo un peso creciente tanto en la morbilidad, como en la mortalidad de la población mexicana.

Además de estos retos en salud, hoy persisten deudas con diferentes grupos sociales que viven en condiciones de vulnerabilidad. Es preciso seguir reduciendo las complicaciones del embarazo y el parto para poder estar más cerca de alcanzar la Meta de Desarrollo del Milenio.<sup>5</sup>

También la estrategia de planificación familiar debe dirigirse con mayor efectividad a los grupos más vulnerables, las jóvenes, indígenas en edad reproductiva que viven en condiciones de pobreza, y mujeres de baja escolaridad. Para ello, nuevamente tendrá que compartirse una visión intersectorial de largo plazo que permita implementar políticas públicas efectivas, como se hizo hace 40 años.

<sup>5</sup> La razón de mortalidad materna en 2012 fue de 42.3 defunciones por 100 mil nacidos vivos. La meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es 22.2 defunciones por 100 mil nacidos vivos.

## Referencias

- Banco Mundial (2014), *Indicadores*. Banco Mundial. Disponible en línea en: <http://datos.bancomundial.org/indicador> (consultado en abril de 2014).
- CONAPO (1999), *La situación demográfica de México 1999*, México.
- (2012), *México en Cifras. Salud Sexual y Reproductiva*, México. Disponible en línea en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Republica\\_Mexicana](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Republica_Mexicana)
- (2013), *Proyecciones de la Población e Indicadores Demográficos Básicos de México a Nivel Nacional 2010-2050*, México. Disponible en línea en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones\\_de\\_la\\_Poblacion\\_2010-2050](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_de_la_Poblacion_2010-2050)
- INEGI (2009), *Estadísticas Históricas de México*, México. Disponible en línea en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/EHM2009.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/EHM2009.pdf)
- (2013), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México. Disponible en línea en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/default.aspx>
- INMUJERES (2010), *Participación Económica Femenina. Sistema de Indicadores de Género*. México. Disponible en línea en: [http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Participacion\\_economica\\_femenina1.pdf](http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Participacion_economica_femenina1.pdf)
- INSP (2012), *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales. Síntesis Ejecutiva*. Cuernavaca, México. Disponible en línea en: [http://ensanut.insp.mx/doctos/ENSANUT2012\\_Sint\\_Ejec-24oct.pdf](http://ensanut.insp.mx/doctos/ENSANUT2012_Sint_Ejec-24oct.pdf)
- Kumate Rodríguez, Jesús (2006), “Las vacunas”, en: *La experiencia mexicana en salud pública. Oportunidad y rumbo para el tercer milenio*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 139-143.
- Ley General de Población. Publicada en el Diario Oficial el lunes 7 de enero de 1974. Tomo CCCXXII, núm. 4: 1-9.
- Mier y Terán, Marta y Virgilio Partida (2001), “Niveles, tendencias y diferenciales de la fecundidad en México, 1930-1997”, en *La población en México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, Consejo Nacional de Población, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 168-206.



Santos, José Ignacio (2006), "Cambios en los esquemas de vacunación y vacunación en adultos". En *La experiencia mexicana en salud pública. Oportunidad y rumbo para el tercer milenio*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 191-223.

Secretaría de Salud (2002), *El derecho a la libre decisión en salud reproductiva*. Dirección General de Salud Reproductiva. México, D.F. Disponible en línea en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7200.pdf>

——— (2014), *Programa Sectorial de Salud 2013-2018*, México. Disponible en línea en: [http://portal.salud.gob.mx/contenidos/conoce\\_salud/prosesa/prosesa.html](http://portal.salud.gob.mx/contenidos/conoce_salud/prosesa/prosesa.html)





Martínez Núñez, Alfredo (2002). Dibujo Mención Honorífica Categoría B, sin título.  
XI Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil, *Un mundo sin pobreza*, México.



# Transición demográfica y mercado laboral: el reto del bono demográfico y el trabajo decente

Alfonso Navarrete Prida<sup>1</sup>

---

## Introducción

**D**urante el siglo xx, la política de población en México pasó por diferentes etapas como resultado de los cambios demográficos, sociales y económicos que ocurrieron en el país. Tal fue el caso del movimiento armado de la Revolución Mexicana, con sus fuertes efectos en todos los ámbitos de la vida nacional, así como el posterior proceso de industrialización, la emigración del campo a las zonas urbanas y el acelerado crecimiento poblacional a partir de los años sesenta. Hacia el último tercio del siglo, la política de población se caracterizó por el énfasis sobre el control natal, a la par del reconocimiento de los derechos reproductivos de las personas.

Al comenzar el siglo xxi, se han modificado —si no es que ampliado— los retos relacionados con la transición demográfica. Por un lado, la creciente cantidad de jóvenes que llegan a la edad reproductiva y laboral, que impone aprovechar el bono demográfico; y, por el otro, el gradual envejecimiento de la población, lo cual se ve reflejado en una mayor presencia de adultos mayores, que se estima será cercana a una quinta parte de la población hacia mediados de este siglo.

En este proceso histórico, la política laboral también ha compartido necesariamente los retos de la política poblacional, buscando responder de manera estratégica a la oferta y la demanda de trabajo en cada una de esas etapas, generando leyes e instituciones en función de los retos y de los modelos sociales y económicos que adoptaron los gobiernos en turno.

La reproducción de la fuerza de trabajo<sup>2</sup> tiene una elevada interrelación con la dinámica demográfica. En el devenir del tiempo, también las estrategias de desarrollo económico predominantes que se han sucedido están estrechamente relacionadas con la reproducción de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, con el cambio demográfico.

A 40 años de la promulgación de la Ley General de Población y la creación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), es necesario recordar las preocupaciones que impulsaron ambas iniciativas y que estaban presentes desde varios años antes. Al inicio de los años setenta, dentro de las discusiones relativas a los problemas del desarrollo económico y social prevalecientes, tanto en el ámbito nacional como internacional, se insistía en que para asegurar el empleo de la creciente fuerza de trabajo se requería lograr un mejoramiento sostenido del bienestar del individuo y extender los

---

<sup>1</sup> Secretario del Trabajo y Previsión Social.

<sup>2</sup> Los cambios en la reproducción de la fuerza de trabajo son complejos, porque se extienden más allá de la reproducción generacional, que involucra la subsistencia diaria para la reposición de los trabajadores. Incluyen, además del crecimiento de la población, la migración, la destrucción del autoconsumo, la incorporación al mercado laboral de fuerza de trabajo anteriormente no activa, así como la generación de nuevas formas de organización del trabajo y de tecnologías. Véase De Oliveira, Orlandina y Vania Salles, “Reflexiones teóricas para el estudio de la reproducción de la fuerza de trabajo”, en *Argumentos*, núm. 4, 1998, pp. 19–43.

beneficios a todos.<sup>3</sup> Estos propósitos se incluyeron en ambas iniciativas y quedaron plasmados en el objeto de la Ley.

## Transición demográfica

La década de los setenta inició bajo un escenario de crecimiento poblacional inusitado y una elevada migración, un proceso de urbanización masiva, una creciente repartición de tierras, así como una alta demanda de empleos y presiones por mejoras salariales.

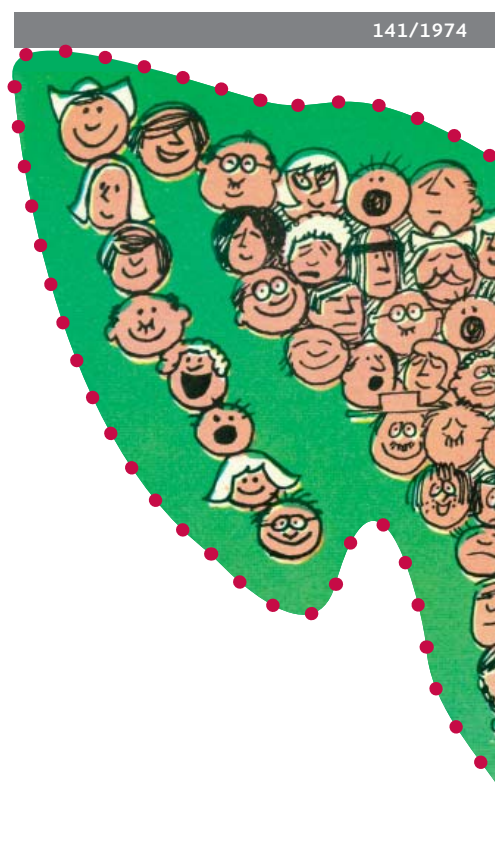
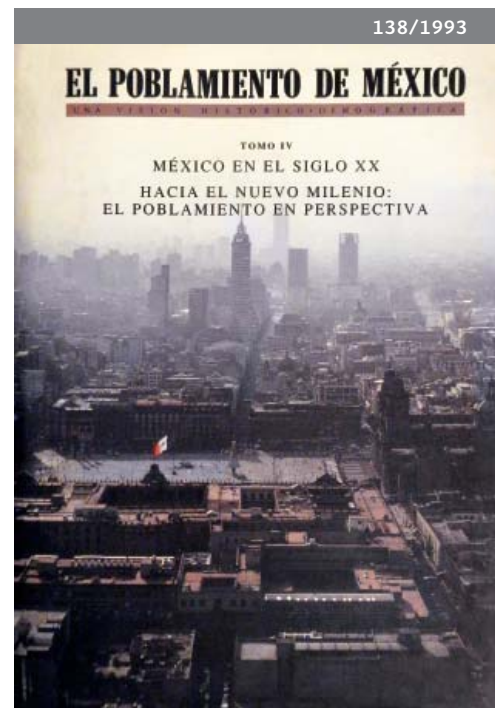
En la búsqueda de solución a estos retos, en 1974 se crearon importantes mecanismos institucionales para definir políticas y programas de población: i) la creación del CONAPO, como un organismo intersectorial para el establecimiento y coordinación de la política de población y sus líneas de acción; ii) la promulgación de la nueva Ley General de Población, instrumento mediante el cual se permitió regular los fenómenos que afectaban a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional; y iii) la reforma al Artículo 4° Constitucional, con relación a la igualdad jurídica de la mujer.<sup>4</sup> Esta condición de igualdad tenía el propósito de proteger la organización y el desarrollo de la familia, además de establecer que todo individuo tiene el derecho a decidir, de manera libre, responsable e informada, sobre el número y espaciamiento de sus hijos. Evaluados a la distancia, estos mecanismos propiciaron una significativa transformación en la dinámica demográfica del país y posibilitaron el ejercicio de los derechos reproductivos de las personas.

En la segunda mitad de la década de los setenta se estableció el partea-guas de la siguiente etapa de la transición demográfica: “al reducir los índices de fecundidad más aceleradamente que los de la mortalidad, no sólo redujo de manera paulatina el dinamismo del crecimiento poblacional, sino que se modificó de manera gradual la estructura etaria de la población. En este proceso, la pirámide poblacional tendió a una creciente participación de personas en edades activas —y también en edad de retiro— lo cual se tradujo en un elevado crecimiento de la población económicamente activa” (Hernández, 2004).<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Urquidi, Víctor (1974), “Empleo y explosión demográfica”, en *Demografía y Economía*, vol. VIII: (2), El Colegio de México, México, pp. 141-153.

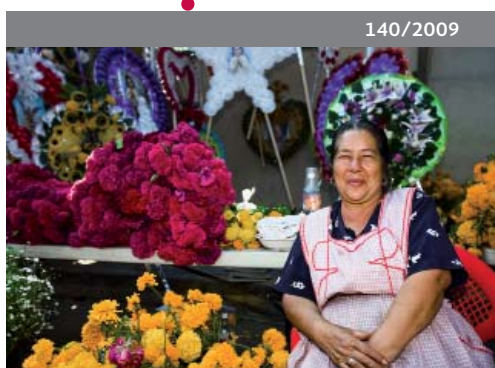
<sup>4</sup> El decreto (publicado en el DOF el 31-12-1974) reforma y adiciona los artículos 4°, 5°, 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la igualdad jurídica de la mujer. Reconoce la participación femenina a fin de dar a los hombres y a las mujeres de México la igualdad cabal de derechos, deberes y oportunidades en los múltiples aspectos de la vida nacional.

<sup>5</sup> Hernández Laos, Enrique (2004), *Desarrollo demográfico y económico de México*, CONAPO, México.

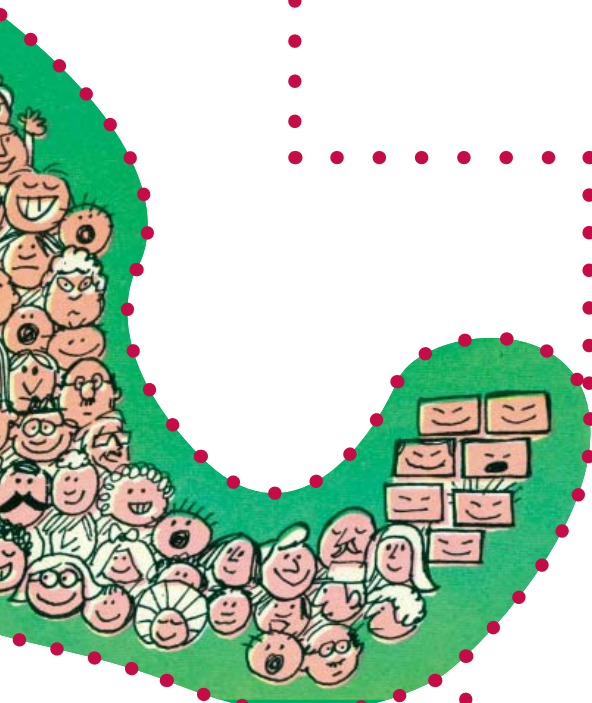




139/(s/f)



140/2009



Otro hecho relevante al comienzo de la década de los setenta fue la promulgación de la nueva Ley Federal del Trabajo, que reconoció legalmente el valor social de la fuerza de trabajo, así como su importancia para el bienestar económico. Con ella, se estableció un instrumento de equilibrio entre empleadores y trabajadores, se fortaleció la negociación tripartita, fundamentalmente para la determinación de los salarios mínimos y se reglamentó el reparto de las utilidades y diversos temas de seguridad e higiene y seguridad social.

También fue necesario fortalecer el marco institucional laboral, derivado de cambios tales como el establecimiento o reconocimiento de nuevos derechos de la mujer trabajadora, la modificación al régimen de fijación de salarios, la participación de utilidades y la federalización de diversas ramas industriales, entre otros. Por ello, en junio de 1975 se expidió el Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo como un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), con suficiente rango y autonomía para velar por el cumplimiento de la legislación laboral vigente y para dar garantía de la defensa de los trabajadores; en 1972 se reformó la fracción XII del apartado “A” del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de expedir una Ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno de la República, de los trabajadores y de los patrones, que administraría los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. En esta Ley se expusieron los procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrían adquirir en propiedad habitaciones decorosas.

Posteriormente, el Congreso de la Unión abrogó la Ley de Secretarías de Estado y decretó, en 1976, una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que redefinió las atribuciones de la STPS. Es así que, a partir de 1977, quedaron bajo la coordinación del Secretario del Trabajo y Previsión Social los siguientes organismos sectorizados: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI), creada en 1962; el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONAMPROS); así como el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT), creados ambos en 1974.

En 1974 se reformó el Artículo 123 con la finalidad de elevar a rango de garantía social el derecho de la clase obrera para obtener capacitación o adiestramiento en el trabajo (fracción XXXI); y en 1978 se adicionó un párrafo inicial al mismo artículo, que estableció que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil.

Por otra parte, respecto a los programas públicos instrumentados para articular el desempeño económico en función de la creación del empleo, como detalla Flores (2005),<sup>6</sup> al formularse el Programa Nacional del Empleo se

<sup>6</sup> Roberto Flores Lima (2005), “Políticas de Mercado de Trabajo. Estancamiento, crisis económica y deterioro social”, en *Demos*, núm. 16, México, pp. 15-16.

creó como instrumento de coordinación la Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad. Asimismo, en 1978 se realizó la reforma a la Ley Federal del Trabajo, con la que se constituyó el Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, a cargo de la STPS, con la finalidad de procurar una adecuada articulación de la oferta y demanda de empleo.<sup>7</sup>

Las reformas impulsadas a partir de los años ochenta tuvieron como objetivo la creación de las bases para un sostenido y elevado crecimiento económico, con sustento en el aumento de las exportaciones y de la inversión, frente a una realidad que ya daba visos de lo que sucedería unos cuantos años después, en términos de integración comercial e interdependencia regional y global, con la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Se esperaba que las reformas favorecieran la generación de empleo por tres vías: “el mayor crecimiento económico que dinamizaría la demanda laboral; la reorientación de la inversión que reflejaría las ventajas comparativas de la región, con lo que se favorecerían rubros con uso más intensivo de mano de obra, y las correcciones en los precios relativos entre capital y trabajo estimularían un vuelco hacia tecnologías que hacen un uso más intensivo de mano de obra”.<sup>8</sup>

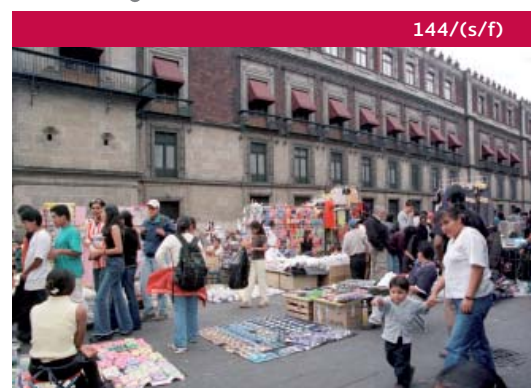
Sin embargo, al analizar el desempeño de algunos indicadores macroeconómicos para los periodos 1982-2000 y 2001-2010 es evidente que, independientemente del extraordinario crecimiento de las exportaciones y de la inversión, persistió el reto de la generación de empleos en cantidad y calidad. Aunado al insuficiente crecimiento económico se han registrado, desde entonces, bajas tasas de crecimiento de la productividad.

## Oportunidad y reto demográfico

A principios del presente siglo ya se requería con urgencia revertir la tendencia observada en las décadas de los ochenta y noventa en cuanto al crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) muy por arriba del número de plazas remuneradas generadas por la economía (Hernández, 2004).<sup>9</sup> En esos años, y los subsecuentes, el principal problema del mercado de trabajo no sería la desocupación, sino la insuficiente generación de empleos formales y de calidad que permitieran una vida digna (García, 2010).



143/(s/f)



144/(s/f)

<sup>7</sup> “Sin embargo, a partir de la administración de 1982, el Programa Nacional del Empleo no es considerado parte del *Plan Nacional de Desarrollo*, y deja de operar la Comisión Consultiva del Empleo. La atención del Servicio Nacional de Empleo (SNE) se centra en las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT), dirigidas a facilitar la inserción laboral de los desempleados e incrementar la productividad laboral”. Flores (2005:15).

<sup>8</sup> CEPAL (2010), “Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009. Parte 2”, en *Políticas para la generación de empleo de calidad*.

<sup>9</sup> *Op. cit.*



142/2009



Para el actual Gobierno de la República, ha sido prioritario atender y diseñar políticas y programas públicos que de manera conjunta enfrenten una serie de retos importantes: i) la necesidad de generar empleo decente para las personas que se incorporan al mercado de trabajo; ii) la atención de la progresiva ampliación de la fuerza de trabajo y el aprovechamiento de la oportunidad que ofrece el bono demográfico; y iii) las demandas del envejecimiento de la población.

Los principios y objetivos que dirigen la política pública y la agenda laboral del gobierno actual están orientados a disminuir las brechas, desigualdades y dificultades de acceso al empleo del conjunto de trabajadores y, en particular, de los grupos más vulnerables. Por ello, las estrategias de intervención están dirigidas al fortalecimiento y desarrollo de capacidades y habilidades laborales de los trabajadores, jefas y jefes de hogar, a fin de que mejoren su empleabilidad y condiciones laborales, así como a fomentar una mayor formalización del empleo.

En el contexto demográfico, la población está cambiando radicalmente su estructura. El cambio se explica por dos factores: la disminución de la mortalidad en todas las edades, con el consiguiente incremento de la esperanza de vida, que pasó de 70.4 años en 1990 a 74.5 años en 2013; y el descenso de las tasas de fecundidad.<sup>10</sup>

Estos cambios en la estructura etaria obligan, por un lado, a aprovechar mejor la fuerza de trabajo (en número y capacidad productiva). Según las últimas proyecciones de población realizadas por el CONAPO, con base en el Censo de Población 2010, “en las siguientes tres décadas habrá una menor proporción de la población menor de 15 años y, si bien la correspondiente a la población mayor de 65 se incrementará, en el balance, la población de 15 a 64 años incrementará su importancia en los próximos años”.<sup>11</sup> El número de personas en edad laboral pasará de 73.3 millones en 2010 a 84.2 millones en 2020 y a 95.2 millones en 2050; esto implica también la incorporación de un contingente importante de jóvenes en edades productivas, incrementando el número de demandantes de empleo; asimismo, el número de personas que alcanzó los 18 años fue de 2.2 millones en 2010 y descenderá marginalmente a 2.1 millones para 2050. Esta ventana de oportunidad llamada bono demográfico debería incrementar el potencial productivo y de creación de riqueza.

145/1996



146/2009



<sup>10</sup> Las tasas estatales de fecundidad previstas para 2030 fluctúan entre 1.8 a 2.2 hijos por mujer, siendo 2.1 la tasa global nacional en ese mismo año. La reducción se aproxima hasta alcanzar una fecundidad de nivel de reemplazo intergeneracional, que se refiere al número de hijos por pareja que sustituyen a la generación de los padres.

<sup>11</sup> CONAPO (2010), *Aspectos Generales de los resultados de las Proyecciones de Población*, [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Aspectos\\_Generales\\_de\\_los\\_resultados\\_de\\_las\\_Proyecciones\\_de\\_Poblacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Aspectos_Generales_de_los_resultados_de_las_Proyecciones_de_Poblacion) [última consulta 8 de abril de 2014].

Por otro lado, la población de México completará la última fase de la transición demográfica encaminándose hacia un crecimiento más reducido y un perfil envejecido.<sup>12</sup> Esto es, el país transita por una etapa en la que el volumen de la población en edades productivas alcanza su mayor peso en relación con la población total en 2024, con el 66.4 por ciento. El incremento relativo de la población en edades avanzadas, que inició a mediados de los noventa, continuará durante toda la primera mitad del siglo XXI hasta alcanzar 16.2 por ciento de la población en el año 2050.<sup>13</sup> Se requiere de un nuevo paradigma en donde las personas mayores sean concebidas como sujetos de derechos; se impulsen procesos para lograr su autonomía; y gocen de suficientes oportunidades para desarrollarse como individuos a fin de seguir contribuyendo a la sociedad.

Los adultos de 65 años y más enfrentan una dificultad creciente para permanecer en el empleo asalariado conforme su edad aumenta. De 2 millones 326 mil 852 ocupados, de 65 años y más en 2013,<sup>14</sup> tres cuartas partes no son asalariados, y del resto que sí lo son (648 556 asalariados), solo 43 por ciento tiene algún tipo de prestación social. Por ello, uno de los retos inmediatos consiste en abordar la carencia institucional de cobertura de seguridad social, pues la mayor precarización en este renglón tendrá amplias repercusiones en la manera en que los integrantes de los hogares toman decisiones sobre cómo participar y combinar en conjunto sus actividades productivas y utilizar su tiempo, ya que necesitarán cuidar a sus adultos mayores afrontando los costos del envejecimiento, mismo que será más oneroso por ser cubierto por menos personas en edad activa. “Pero también impactarán en el modo en que el mercado de trabajo asignará los factores de producción y promoverá la productividad.”<sup>15</sup>

## Generación de trabajo decente

Es evidente la oportunidad demográfica que tenemos enfrente, así como los problemas laborales por resolver, dada su trascendencia en la sociedad y la economía, mismos que de no atenderse se agudizarán en las siguientes décadas. El bienestar de la población depende fundamentalmente de las condiciones de trabajo, las cuales están fuertemente interrelacionadas con el crecimiento económico.

<sup>12</sup> La edad media pasará de 29 años a 38 en 2050.

Los menores de 15 años disminuirán de 33.9 millones en 2010 a 31.2 millones en 2050.

El grupo de 65 años y más aumentará de 7.1 millones en 2010 a 24.4 millones en 2050.

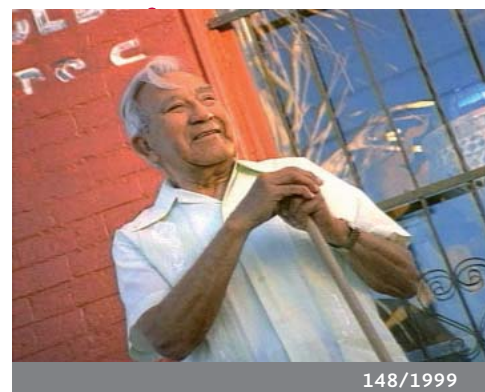
<sup>13</sup> Zúñiga Herrera, Elena (2004), “Tendencias y características del envejecimiento demográfico en México”, en *La situación demográfica de México 2004*, CONAPO, México.

<sup>14</sup> Cifra elaborada con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), promedio anual de 2013, INEGI-STPS.

<sup>15</sup> Mariano Bosch, Ángel Melguizo y Carmen Pagés (2013), *Mejores pensiones mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, BID, p. 1.



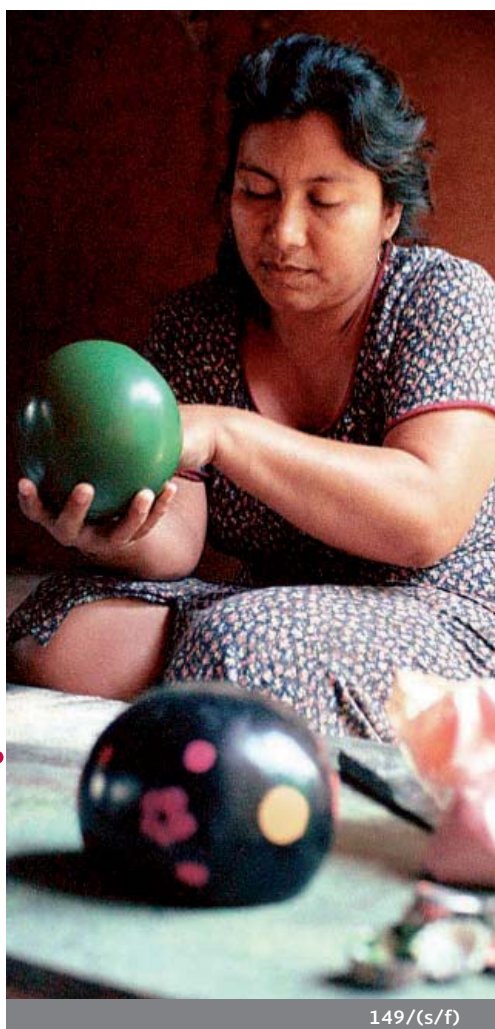
147/1999



148/1999



150/(s/f)



149/(s/f)

Desde luego, no hay duda de que las estrategias dispuestas por la presente Administración suponen el esfuerzo sostenido en el largo plazo, en el que es prioritaria la generación de empleo decente o digno para hacer frente a una realidad que muestra un significativo número de trabajadores y trabajadoras en condiciones laborales precarias. Es por esto que se han trazado políticas y programas transversales orientados al crecimiento económico y la generación de empleo, en donde las políticas de empleo incluyen protección laboral y social.

En términos generales, aunque es imprescindible que la economía crezca, esto es insuficiente para reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Por ello, en la estrategia impulsada por la actual Administración ha sido impostergable un desarrollo económico más equitativo y dirigido a la generación de empleos, en el que se busca que los salarios recuperen el poder adquisitivo mediante una política que vincule el crecimiento de los salarios reales con el crecimiento de la productividad laboral; y, asimismo, donde se articulen políticas tanto sociales como económicas para incrementar el bienestar de los trabajadores y sus familias.

“De nada sirve política pública alguna si su último objetivo, que es el bienestar de una familia, de un trabajador, de una persona, no se traduce en mejorarle sus posibilidades de historia de éxito”.<sup>16</sup> Asimismo, dado que se requiere de voluntad para vincular las estrategias de política económica con las estrategias de creación de empleos, tenemos un gran reto por delante que nos convoca a la unidad, a la suma de propósitos y de esfuerzos entre los diferentes ámbitos de gobierno, los empresarios y las organizaciones de los trabajadores.<sup>17</sup>

Es necesario realizar grandes esfuerzos, además de dar continuidad y mejorar las políticas activas que se han aplicado desde la década de los noventa, con la finalidad de corregir los desequilibrios y asimetrías del mercado laboral, fundamentalmente circunscritas a: i) mejora de la información relativa al mercado de trabajo; ii) prestación de servicios y sistemas de intermediación entre oferentes y demandantes de trabajo; iii) generación de empleos supeditados a programas de formación; iv) apoyo de proyectos productivos; y v) fortalecimiento de la capacitación de los trabajadores y productividad de los establecimientos.

Los programas de empleo que desarrolla la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, de la STPS, se han concentrado en dos ejes fundamentales: el Programa de Vinculación Laboral, dirigido a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo a través de la construcción



151/(s/f)

<sup>16</sup> STPS (2013), Discurso del Lic. Alfonso Navarrete Prida, Secretario del Trabajo y Previsión Social, en la instalación del Comité de Productividad de la Ciudad de México y del Grupo de Trabajo del Programa de Formalización del Empleo. [http://www.stps.gob.mx/bp-secciones/sala\\_prensa/boletines/2013/septiembre/pdf/bol\\_115.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp-secciones/sala_prensa/boletines/2013/septiembre/pdf/bol_115.pdf) [última consulta 8 de abril de 2014].

<sup>17</sup> STPS (2013), Boletín de Prensa, núm. 088/2013.

de espacios de interacción entre la oferta y demanda; y el Programa de Apoyo al Empleo, consistente en un conjunto de mecanismos enfocados a la atención de los desempleados.

En general, más allá de los objetivos inmediatos (vinculación laboral y atención a desempleados), el alcance de estos programas permite potenciar las habilidades de la población activa y, por tanto, incrementar su grado de empleabilidad, lo cual beneficia la inserción y permanencia en el mercado laboral.

Para lograr el aprovechamiento del bono demográfico que estará vigente en las próximas tres décadas, se requiere traducir las ventajas potenciales de éste en beneficios reales, por lo tanto, es necesario capitalizarlo antes de que transite hacia una etapa de elevada dependencia. Desde el terreno educativo, se espera disponer en el mediano plazo de una población joven con mayores capacidades educativas y productivas, como resultado de las transformaciones y la inversión realizada en todos los niveles educativos, lo que favorecerá la inserción laboral de los jóvenes y potenciará la competitividad nacional.

Desde esta perspectiva, es una preocupación particular la creciente participación de adultos mayores en la población total, siendo necesario propiciar las condiciones para una estancia digna dentro del mercado laboral, que les brinde nuevas oportunidades o la posibilidad de mantener sus empleos, pero que a la vez les ofrezcan estándares mínimos de seguridad y previsión para que la decisión de continuar trabajando no se explique por razones económicas. Por ello, en la actual Administración se han implementado políticas que contribuyen a la plena incorporación a sistemas universales de jubilaciones y de pensiones dignas.

Igualmente, en esta Administración se ha llevado a cabo un conjunto de acciones afirmativas con la intención de gestionar y generar empleos al promover el trabajo digno, así como de promover el aumento y la recuperación del poder adquisitivo del salario vinculado a una mayor productividad. Esos y otros retos motivaron el proceso de transformación que está en marcha en México, a partir de los cinco Ejes de Gobierno para lograr un México Incluyente, Próspero, en Paz, con Educación de Calidad y con Responsabilidad Global.

## Reformas estructurales y empleo

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el Gobierno de la República estableció las estrategias y líneas de acción para enfrentar los retos y oportunidades demográficas, sociales y económicas. Por eso, y por su elevada trascendencia en la transformación nacional, se estableció el Programa para Democratizar la Productividad, como una política transversal, que establece: i) promover el uso eficiente del territorio nacional a través de programas que otorguen mayor certidumbre jurídica a la tenencia de



la tierra, lo que permitirá reducir la fragmentación de los predios agrícolas, de manera tal que se promueva el ordenamiento territorial en zonas urbanas, así como el desarrollo de ciudades más competitivas; ii) reducir la informalidad y generar empleos mejor remunerados, a través de políticas de seguridad social que disminuyan los costos que enfrentan las empresas al contratar a trabajadores formales; iii) fomentar la generación de fuentes de ingreso sostenibles, poniendo énfasis en la participación de la mujer en la producción en comunidades con altos niveles de marginación.



153/(s/f)

Como parte de esa transformación, se han realizado diversas reformas estructurales destinadas precisamente a incentivar la competencia, a lograr cambios que hagan posible el crecimiento de la productividad y, por ende, nos permitan convertirnos en una economía más competitiva. En ese sentido, durante la actual Administración ya se han realizado cambios estructurales de gran trascendencia, con ejes transversales como respuesta a las demandas y retos vinculados al desarrollo económico integral, de cara a lograr un mejor bienestar para la población. En estos cambios destaca el importante esfuerzo de la voluntad política.<sup>18</sup>

Entre los logros más importantes se encuentra la *reforma energética*, que posibilitará llegar a un crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) del cinco por ciento y tendrá la capacidad de generar empleos de calidad; se calcula que se crearán cerca de 500 mil empleos adicionales en este sexenio y dos millones y medio más de aquí al 2025. La reforma no solo busca crear empleos, sino también incrementar la competitividad.

En este mismo proceso se encuentra la *reforma laboral*, que busca transformar al mercado de trabajo en un mercado competitivo y adaptado a la realidad actual. La nueva Ley Laboral, aprobada en noviembre de 2012, pretende fomentar el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno en todas las relaciones laborales y el mejoramiento de la productividad; promueve la formalidad del empleo; evita la discriminación laboral; mejora las condiciones generales del trabajo; estimula la capacitación y la certificación de competencias, y agiliza los juicios laborales.

El Ejecutivo Federal se trazó una meta con la que se apuesta a la resolución de los problemas de desigualdad social. Sobre este particular, en junio de 2013, el Gobierno de la República, por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, firmó un convenio con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para promover la aplicación de un piso



154/(s/f)

<sup>18</sup> El alcance es tal que, en total, se han aprobado 12 reformas constitucionales que han modificado 42 artículos de la Constitución, se han aprobado 101 decretos legislativos que han reformado 136 ordenamientos y se han creado 12 nuevas instituciones en materia educativa, de desarrollo social, electoral, de seguridad, de telecomunicaciones, de competencia y en materia de energía. Se prevé que estas reformas estructurales tengan repercusiones significativas.

de protección social,<sup>19</sup> cuyo propósito es garantizar el acceso a servicios sociales esenciales para los pobres y los más vulnerables, tanto en materia de ingresos como de atención médica básica. El acuerdo también permitirá generar iniciativas para abordar en forma conjunta desafíos relacionados con el funcionamiento del mercado laboral, así como desalentar la economía informal. Sobre este último tópico se requiere de incentivos reales para pasar a la formalidad.

Adicionalmente, el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, propuso la inclusión de dos nuevos derechos constitucionales dentro de la Iniciativa de Reforma Social y Hacendaria presentada al H. Congreso de la Unión. En primer lugar, el derecho de los adultos mayores a contar con una Pensión Universal, para apoyarlos en sus gastos básicos de manutención, y en segundo lugar, el derecho de los trabajadores a contar con un Seguro de Desempleo, para cubrir sus necesidades en tanto se reincorporan al mercado laboral formal.

Es así que, el pasado 18 de marzo de este año, la Cámara de Diputados aprobó la creación de la Ley de la Pensión Universal y las modificaciones a las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y a la Ley Federal del Trabajo, con la finalidad de establecer el Seguro de Desempleo. Asimismo, se aprobaron reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en beneficio de más de 50 millones de mexicanos que hoy tienen una cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE).

Estas reformas secundarias, que aún deben ser avaladas por la Cámara de Senadores, tienen como principal objetivo robustecer la seguridad social con mecanismos de protección que permitan a todos los mexicanos contar con un nivel de vida digno y cubrir sus necesidades durante la vejez o en la eventualidad del desempleo.

Otras reformas sustantivas son: la *educativa*, que está impulsando el desarrollo de los instrumentos y las herramientas necesarias para que todos los niños y las niñas de México puedan construir su propia historia de éxito mediante una educación de calidad; y la *de telecomunicaciones*, cuya Ley secundaria ha sido presentada al Senado, y que pretende darle a las pequeñas y medianas empresas un impulso para la competitividad a través de aportaciones de insumos más baratos, de mayor calidad y, por supuesto, de mayor cobertura.



<sup>19</sup> El texto del acuerdo destaca que México promoverá una red de protección social para todos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.



157/2000



También son fundamentales la reforma en materia de *competencia económica*, partiendo de la base de que México es uno de los países donde la competencia es menor en sectores estratégicos y/o transversales de nuestra economía; así como la *reforma financiera* que busca generar mayor competencia, otorgar mayor certidumbre jurídica, y lograr, por lo tanto, que el crédito sea más accesible, en la búsqueda de una mayor competitividad de las pequeñas y medianas empresas, a través del crédito oportuno y en condiciones más competitivas.

Y para cerrar el círculo, a fin de contar con los elementos complementarios necesarios para lograr la transformación de México, está la reforma en materia de *transparencia*, que brinda autonomía constitucional al Organismo Responsable de garantizar el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, amplía el espectro de sujetos obligados y establece las bases de transparencia para los Estados; la *reforma política*, con la que, entre otros temas, se otorga autonomía a la Procuraduría General de la República (PGR), se crea el Instituto Nacional Electoral (INE), se establece la reelección para legisladores hasta por 12 años y se abre la posibilidad de integrar gobiernos de coalición; y la expedición de un Código Penal Único en el país, con el que se otorga mayor certeza jurídica a la sociedad en general, y en particular a las actividades empresariales, comerciales y de servicios, lo que se ha considerado como un factor esencial para incrementar la inversión y mejorar el ambiente de negocios en nuestro país.

## Colofón

México está avanzando hacia un modelo de crecimiento sólido y sostenible que genere empleo. Para colocar al país en la senda de la recuperación económica ha sido necesario y urgente realizar reformas estructurales como respuesta a los problemas que se han arraigado en las últimas décadas. La agenda de reformas estructurales busca promover la competitividad en aquellos sectores de la economía que hoy no la tienen, lo que representa el principal obstáculo para que México pueda crecer a ritmos por encima de los actuales.

Los cambios logrados hasta ahora en un periodo sin precedentes, y que actualmente siguen su curso para llegar a completar el escenario establecido desde el inicio de esta Administración, llevarán a México a elevar su tasa de crecimiento promedio, por lo menos en niveles del cinco por ciento, y a lograr una mayor generación de empleos que posibilite el acceso a trabajos dignos y una mejor calidad de vida para todos los mexicanos.



156/(s/f)



## Bibliografía

- Alba, Francisco (1984), “Logros y limitaciones en la absorción de la fuerza de trabajo en México”, en *Demografía y Economía*, vol. 18, núm. 4, El Colegio de México, México, pp. 557-580.
- Breña Huerta, Gabriela (2014), “¿Cómo estamos y a dónde queremos llegar en el empleo?”, en *Más Empleo*.
- CEPAL (2010), “Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009. Parte 2”, en *Políticas para la generación de empleo de calidad*, México.
- Cervantes Arenillas, David (2011), “Las políticas activas de empleo en México: el caso de los programas de formación”, en *Estudios Empresariales. Segunda época*, núm. 1, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- CONAPO (2010), *Aspectos generales de los resultados de las Proyecciones de Población*, en [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Aspectos\\_Generales\\_de\\_los\\_resultados\\_de\\_las\\_Proyecciones\\_de\\_Poblacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Aspectos_Generales_de_los_resultados_de_las_Proyecciones_de_Poblacion) [última consulta 8 de abril de 2014].
- Corona, Rodolfo (1995), *Estimación del número de emigrantes permanentes de México a Estados Unidos 1850-1990*, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- David, Sami (2011), “Retos y desafíos de la ley migratoria”, en *La Jornada*, México, 1º de junio de 2011.
- De Oliveira, Orlandina y Vania Salles (1998), “Reflexiones teóricas para el estudio de la reproducción de la fuerza de trabajo”, en *Argumentos*, núm. 4, pp. 19- 43.
- Delgado Wise, Raúl y Humberto Márquez Covarrubias (2008), *Migración, políticas públicas y desarrollo: reflexiones en torno al caso de México* (Documento preliminar), <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/seminarioe/delgado-raul.pdf> [última consulta 11 de abril de 2014]
- Diario Oficial de la Federación (1936), Ley General de Población. Publicada el 29 de agosto de 1936.
- (1947), Ley General de Población. Publicada el 27 de diciembre de 1947.
- (1970), Ley Federal del Trabajo. Publicada el 1º de abril de 1970.
- (1974), Ley General de Población. Publicada el 7 de enero de 1974.
- (2011), DECRETO por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población. Publicado el 25 de mayo de 2011.
- (2012), Ley Federal del Trabajo. Publicada el 30 de noviembre de 2012.



- Fericgla, J. (1992), "Envejecer. Una antropología de la ancianidad", cita tomada del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (2011). *Los derechos de las personas mayores*, Materiales de estudio y divulgación. "Hacia un cambio de paradigma sobre el envejecimiento y la vejez", Módulo 1. División de Población, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Flores Lima, Roberto (2005), "Políticas de mercado de trabajo. Estancamiento, crisis económica y deterioro social", en *Demos*, núm. 16, México, pp. 15-16.
- García Moctezuma, Francisco (2010), "La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)", en *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, ISSN 0188-4611, núm. 71, pp. 102-121.
- Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 20/05/2013.
- Haber, Stephen (1987), *Industry and Underdevelopment. The industrialization of Mexico, 1890-1940*. Stanford University Press, Stanford, 1989.
- Hernández Bringas, Héctor Hiram (2005), "La ley y la política de población. Sus nuevos escenarios", en Valdés, Luz María (coord.) *La ley de población a treinta años de distancia. Reflexiones, análisis y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Hernández Laos, Enrique (2004), *Desarrollo demográfico y económico de México*, CONAPO, México.
- Huenchuan, Sandra (2011), *Los derechos de las personas mayores. Hacia un cambio de paradigma sobre el envejecimiento y la vejez*. Módulo 1, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- INEGI (2010), *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*, México.
- Jacinto, Claudia (2002), "Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, retos y dilemas", en *Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*, Cinterfor, Herramientas para la transformación, Montevideo, pp. 67-102.
- Mariano Bosch, Ángel Melguizo y Carmen Pagés (2013), *Mejores pensiones mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, BID. p. 1.
- Mendoza García, Ma. Eulalia y Graciela Tapia Colocía (2011), "Situación demográfica de México 1910-2010", en *La situación demográfica de México 2011*. Versión en línea: [http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/cuadro\\_4.pdf](http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/cuadro_4.pdf) [última consulta el 30 de abril de 2014].

Myrdal, Gunnar (1979), *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.

Rendón, Teresa y Carlos Salas (1987), *Estudios Demográficos y Urbanos* Vol. 2, Núm. 2, (5) El Colegio de México, México, (Mayo-Agosto, 1987), pp. 189-230.

—— (1993), “El empleo en México en los ochenta: tendencias y cambios”, en *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 8, Agosto.

Reynolds, Clark W. (1977), “¿Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador? (Con algunas implicaciones para el futuro)”, en *El Trimestre Económico*, vol. XLIV (4), núm. 176, México, octubre-diciembre, pp. 997-1024.

Samaniego, Norma (2002), *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*, División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Santiago, Chile, diciembre de 2002.

STPS (2013), Boletín de Prensa No.088/2013 [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala\\_prensa/boletines/2013/agosto/bol\\_91.html](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2013/agosto/bol_91.html) [última consulta 8 de abril de 2014].

—— (2013), Discurso en la instalación del Comité de Productividad de la Ciudad de México y del Grupo de Trabajo del Programa de Formalización del Empleo. [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala\\_prensa/boletines/2013/septiembre/pdf/bol\\_115.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2013/septiembre/pdf/bol_115.pdf) [última consulta 8 de abril de 2014].

Urquidi, Víctor (1974), “Empleo y explosión demográfica”, en *Demografía y Economía*, vol. VIII (2), El Colegio de México, México, pp. 141-153.

Welti-Chanes, Carlos (2011), “La Demografía en México, las etapas iniciales de su evolución y sus aportaciones al desarrollo nacional”, en *Papeles de Población*, vol. 17, núm. 69, julio-diciembre, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2011, pp. 9-47.

Zúñiga Herrera, Elena (2004), “Tendencias y características del envejecimiento demográfico en México”, en *La situación demográfica de México 2004*, CONAPO, México.



Roldán Pérez, Ebeth (2008). Dibujo Mención Honorífica Categoría E, sin título.  
XV Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil, *Hombres y mujeres codo a codo por la equidad*, México.



# Cuatro décadas de la política de población en México.

## La igualdad entre mujeres y hombres: esencial para lograr el desarrollo

Lorena Cruz Sánchez<sup>1</sup>

---

### Introducción

**D**esde que se implementaron las políticas de población en México se ha reconocido la necesidad de vincular los fenómenos poblacionales con la estrategia general de desarrollo. De más reciente data es la consideración de diseñar políticas dirigidas a combatir las causas históricas y estructurales de la desigualdad de género, que han representado un freno para el desarrollo.

A partir de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), uno de los compromisos prioritarios del Gobierno de la República fue garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas e impulsar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, como parte de su estrategia para alcanzar el máximo potencial del país.

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre el avance que ha tenido la inclusión de la perspectiva de género en las políticas de población y su relación con la dinámica demográfica y el desarrollo social y económico de México.

### La Ley de 1974 y sus modificaciones.

#### ¿Inclusión de la perspectiva de género (PEG)?

La Ley General de Población se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974 y entró en vigor el 6 de febrero del mismo año.

Por mandato de dicha Ley se crea el Consejo Nacional de Población (CONAPO), como órgano de coordinación interinstitucional para la planeación demográfica del país y la promoción de programas orientados a propiciar que en el ámbito del desarrollo se atiendan los movimientos poblacionales, así como los factores demográficos y migratorios más relevantes.

La Ley General de Población de 1974 reconoce la necesidad de vincular los fenómenos poblacionales con la estrategia general de desarrollo. Sin embargo, refleja una visión un tanto limitada de los múltiples factores que intervienen en el progreso de las personas y de los países. Su objeto primordial era “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”. No había un reconocimiento expreso de la necesidad de un desa-

---

<sup>1</sup> Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres.

rollo sostenible, de la importancia de la inclusión de una perspectiva de derechos humanos, de promover la igualdad de género, y de impulsar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para lograrlo.

A principios de la década de los setenta no existía un reconocimiento expreso del grave problema de la desigualdad entre mujeres y hombres y menos aún de las mujeres como protagonistas sociales indispensables para el desarrollo. Reflejo de ello es la ausencia de la perspectiva de género en esta Ley de Población, y del uso de un lenguaje no incluyente. Un ejemplo claro es el párrafo II del Artículo 3º que, a la letra, dice: “Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país” (Secretaría de Gobernación, 1974).

Por su parte, el párrafo III del mismo artículo considera “Disminuir la mortalidad”, pero no hace un reconocimiento expreso de las diferencias por sexo ni de género de este fenómeno demográfico; en particular, no considera la mortalidad materna, ni la mortalidad masculina.<sup>2</sup> Otro ejemplo es el Artículo 107 del Capítulo VII, que no incluye el sexo de las personas como uno de los datos y elementos de identificación mínimos considerados en “La Cédula de Identidad Ciudadana.”<sup>3</sup>

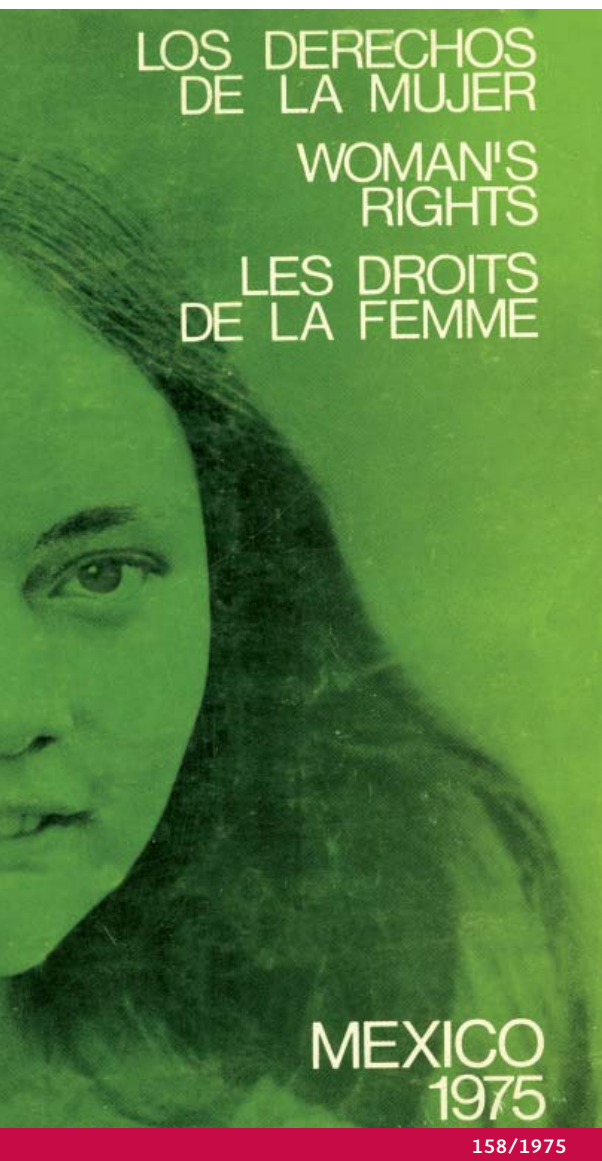
No obstante, en la actualidad se reconoce que el concepto de desarrollo es mucho más amplio y que está directamente relacionado con el avance de las mujeres en la vida pública y privada, y que, sin la igualdad real, la democracia y el desarrollo mantendrán rasgos deficitarios (CEPAL, 2012). La discriminación de género lleva aparejada una subutilización del capital humano femenino, lo que impacta negativamente en la integración social, en la productividad, el crecimiento y el desarrollo del país.



159/1996

<sup>2</sup> Centro de Documentación y Análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). [En línea], Consulta de Leyes Federales y del Distrito Federal, Ley General de Población, <<http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/Reformas.aspx?IdLey=636>> [Consulta 8 de mayo de 2014]

<sup>3</sup> En la propuesta de Ley de 2014, Sección Quinta, Capítulo III, Artículo 145, el Documento Nacional de Identidad tampoco incluye el sexo como un dato o elemento de identidad e identificación, lo cual representa una limitación importante para términos de información estadística de género.



## Modificaciones a la Ley General de Población que incluyen de manera específica a las mujeres o tienen perspectiva de género

Las reformas y adiciones a la Ley de 1974 han permitido ampliar y precisar la normatividad en torno a la calidad migratoria de los extranjeros, así como avanzar en la definición de las características y procedimientos del Registro Nacional de Ciudadanos. Sin embargo, a 40 años de su promulgación, solamente dos de las modificaciones que se han hecho se relacionan con las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género:

- 31 de diciembre de 1974 – Se reforma el Artículo 3° de la Ley para adicionar la fracción siguiente: V. Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural; sin embargo, en la Fracción II del mismo artículo, referente a los programas de planeación familiar, prevalece la omisión de lenguaje incluyente: "... con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias..."<sup>4</sup>
- 17 de abril de 2009 – Se reforma el Artículo 6°: se incluye como integrante del Consejo Nacional de Población al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), lo cual ha permitido un trabajo más cercano del instituto con los programas de población.

## Las conferencias mundiales sobre la mujer y su impacto en las políticas de población de México

Las conferencias mundiales sobre la mujer convocadas por las Naciones Unidas han unido a la comunidad internacional en apoyo de un conjunto de objetivos comunes, con un plan de acción eficaz para el progreso de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada. El gobierno mexicano ha emprendido acciones que muestran avances paulatinos en el logro de dichos objetivos.



<sup>4</sup> En la misma fecha se reforma el artículo 4° constitucional para establecer que "toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos...", el cual entró en vigor el 1 de enero de 1975. Además, se agregó la igualdad del varón y la mujer ante la ley y que ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

## Primera Conferencia Mundial, México, 1975

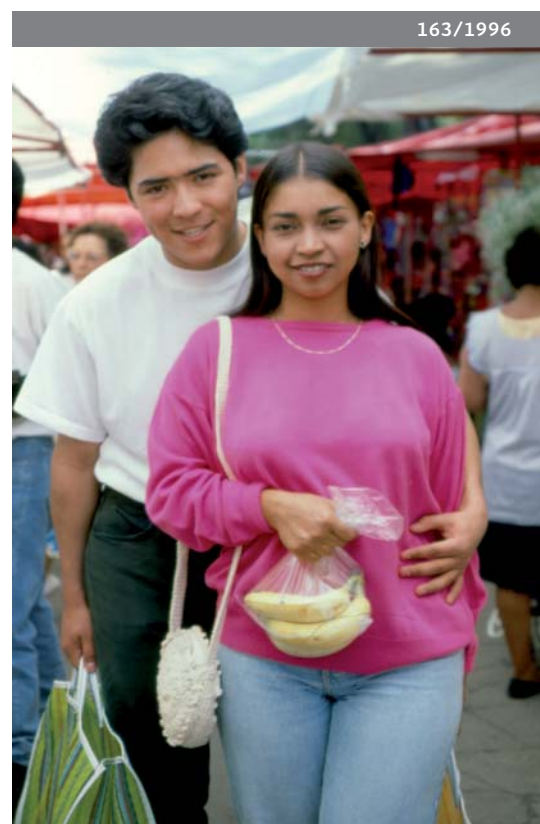
La Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en México en 1975,<sup>5</sup> marcó el inicio de un diálogo mundial en torno a las mujeres y su papel en el desarrollo, y significó un parteaguas en la forma en que se percibía a la mujer –de receptora pasiva de apoyo y asistencia, a asociada plena y en pie de igualdad del hombre, con los mismos derechos a los recursos y las oportunidades. Al mismo tiempo, estableció el consenso de que el desarrollo no era posible sin la plena participación de las mujeres (Naciones Unidas, 2000).

Con el fin de concentrar la atención internacional en la necesidad de plantear objetivos orientados hacia el futuro, estrategias y planes de acción eficaces para el progreso de las mujeres, la Asamblea General de las Naciones Unidas identificó tres objetivos que se convertirían en la labor fundamental en beneficio de la población femenina:

- La igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género;
- La integración plena de la mujer en el desarrollo;
- Una contribución cada vez mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial.

En respuesta a ello, en el Plan de Acción Mundial aprobado en México se establecieron metas que garantizaran el acceso equitativo de la mujer a la educación, a las oportunidades de empleo, a la participación política, a los servicios de salud, a la vivienda, a la nutrición y a la planificación de la familia.<sup>6</sup>

Asimismo, la Conferencia dio lugar al establecimiento del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de las Mujeres<sup>7</sup> (INSTRAW) y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), ahora ONU-Mujeres,<sup>8</sup> con el objetivo de proporcionar un marco institucional para la investigación, la capacitación y las actividades operativas en la esfera de las mujeres y el desarrollo. Este foro también jugó un papel decisivo en la apertura de las Naciones Unidas a las organizaciones no gubernamentales.



<sup>5</sup> Véase <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/mexico.html>

<sup>6</sup> Véase <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Mexico/Mexico%20conference%20report%20optimized.pdf>

<sup>7</sup> Véase <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/otros/instraw.htm>

<sup>8</sup> Véase <http://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women>





161/1982

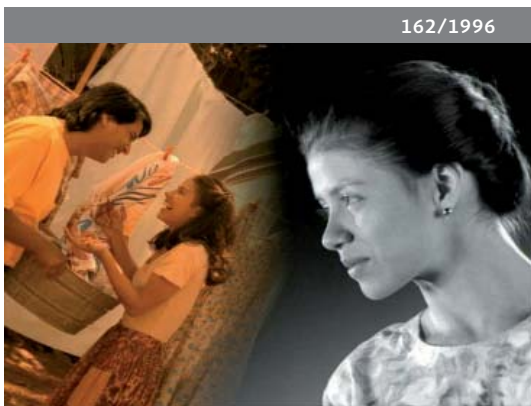
## Segunda Conferencia Mundial, Copenhague, 1980

En esta Conferencia<sup>9</sup> se reconoció que existían señales de disparidad entre los derechos garantizados y la capacidad de la mujer para ejercer esos derechos. Por tal motivo, se dispuso que sobre todo en tres de las esferas determinadas en 1975 era indispensable adoptar medidas concretas y con objetivos precisos para alcanzar las metas de igualdad, desarrollo y paz: igualdad de acceso a la educación, a oportunidades de empleo y a servicios adecuados de atención de la salud.

En el Programa de Acción de Copenhague<sup>10</sup> se señalaron diversos factores para explicar la discrepancia entre los derechos jurídicos y la habilidad de la mujer para ejercer esos derechos, entre los que destacan:

- Falta de participación adecuada del hombre en el mejoramiento del papel de la mujer en la sociedad;
- Voluntad política insuficiente;
- Falta de reconocimiento del valor de las contribuciones de la mujer a la sociedad;
- Escasa presencia de mujeres en posiciones ejecutivas o de toma de decisiones;
- Insuficientes servicios para apoyar el papel de la mujer en la vida nacional, como cooperativas, guarderías infantiles y facilidades de crédito;
- Carencia de recursos financieros en general;
- Falta de sensibilización entre las propias mujeres respecto de las oportunidades disponibles.

El Programa de Acción promovió, entre otros aspectos, adoptar medidas nacionales más enérgicas para garantizar el derecho de la mujer a la propiedad y el control de los bienes, así como mejoras en los derechos de la mujer a la herencia, la patria potestad y la pérdida de la nacionalidad; también hubo un exhorto a poner fin a las actitudes estereotipadas en relación con la mujer.



162/1996



164/(s/f)

<sup>9</sup> Véase <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/copenhagen.html>

<sup>10</sup> Véase <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Copenhagen/Copenhagen%20Full%20Optimized.pdf>

### Tercera Conferencia Mundial, Nairobi, 1985

En este evento,<sup>11</sup> la ONU reveló a los Estados miembro que solo un pequeño número de mujeres se beneficiaba de las mejoras y se solicitó a los participantes que encontrasen nuevos campos de acción para asegurarse de que la paz, el desarrollo y la igualdad pudieran lograrse. Esta conferencia introdujo un enfoque más amplio para el progreso de la mujer, que abarcaba toda la esfera de la actividad humana, por consiguiente, era fundamental contar con la perspectiva y la participación activa de la población femenina en todos los campos.



### Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995

La Conferencia de Beijing<sup>12</sup> marca el inicio de un nuevo capítulo en la lucha por la igualdad de género, con el reconocimiento expreso de la necesidad de trasladar el centro de la atención de la mujer hacia el concepto de género, considerando que toda la estructura de la sociedad y todas las relaciones entre hombres y mujeres al interior de la misma tenían que ser reevaluadas. Únicamente mediante esa reestructuración fundamental de la sociedad y sus instituciones sería posible potenciar plenamente el papel de las mujeres en igualdad con los hombres en todos los aspectos de la vida. Este cambio representó una reafirmación de los derechos de la mujer como derechos humanos y de que la igualdad de género es un tema de interés universal y de beneficio para todos.

La aprobación por unanimidad de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing<sup>13</sup> representa un momento decisivo para el progreso de la mujer en el siglo XXI. En la Plataforma de Acción se identifican doce esferas de especial preocupación, consideradas como los principales obstáculos para el desarrollo de la mujer, que exigían la adopción de medidas concretas por parte de los gobiernos y la sociedad civil:

- La mujer y la pobreza;
- La educación y la capacitación de la mujer;
- La mujer y la salud;
- La violencia contra la mujer;
- La mujer y los conflictos armados;



<sup>11</sup> Véase <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/nairobi.html>

<sup>12</sup> Véase <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/fwcwn.html>

<sup>13</sup> Véase [http://web.inmujeres.gob.mx/dgaai/beijing/beijing\\_1995/declaracion\\_y\\_plataforma\\_de\\_accion.pdf](http://web.inmujeres.gob.mx/dgaai/beijing/beijing_1995/declaracion_y_plataforma_de_accion.pdf)



166/1997

- La mujer y la economía;
- La participación de la mujer en el poder y la adopción de decisiones;
- Los mecanismos institucionales para el progreso de la mujer;
- Los derechos humanos de la mujer;
- La mujer y los medios de comunicación;
- La mujer y el medio ambiente;
- La niña.

La Plataforma de Acción de Beijing es el documento más completo en torno a los derechos de las mujeres que haya producido una conferencia de Naciones Unidas. En éste se recomienda visibilizar las diferencias entre mujeres y hombres con respecto al trabajo remunerado y no remunerado, así como medir el valor económico del último. Ello ha permitido hacer visible la aportación de las mujeres a la economía de los países por medio de la valoración del trabajo no remunerado que realizan en sus hogares – trabajo doméstico y de cuidado de personas- y a reconocer que la mayor carga asignada a ellas en este trabajo no remunerado es causa de la desigualdad de oportunidades con respecto a los hombres.



167/1998

A la par de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD),<sup>14</sup> realizada en El Cairo, Egipto, en 1994, representó un impulso fundamental para la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en México. Su Programa de Acción<sup>15</sup> recoge una amplia y variada agenda de temas prioritarios, entre los que destacan: la relación entre la población, el crecimiento económico y el desarrollo sustentable; la igualdad y equidad entre los sexos; la familia; el crecimiento y estructura de la población; los derechos y la salud reproductiva; la salud, la morbilidad y la mortalidad; la distribución territorial de la población, la migración interna y el proceso de urbanización; la migración internacional; y la relación entre la población, el desarrollo y la educación.



170/1996

En materia de igualdad entre mujeres y hombres, los temas prioritarios a los que se ha dado seguimiento, con el objeto de identificar los avances y obstáculos para intercambiar experiencias y estrechar los vínculos de cooperación entre las naciones, son: la educación, la inserción laboral, la participación política y la violencia de género.

<sup>14</sup> Véase <http://www.un.org/popin/icpd2.htm>

<sup>15</sup> Véase <http://www.un.org/popin/icpd/conference/offspa/sconf13.html>

## La creación del Instituto Nacional de las Mujeres

La creación del INMUJERES fue posible debido a tres condiciones fundamentales: la conformación de las mujeres como nuevo sujeto social; la construcción de procesos de interlocución y definición de pactos entre representantes de organizaciones sociales, dirigentes políticas, funcionarias y parlamentarias; y un marco internacional que destaca la consolidación del trabajo de las Conferencias Mundiales y la aprobación de la Plataforma de Acción de Beijing, donde los gobiernos se comprometen a incluir de manera efectiva una dimensión de género en todas sus instituciones, políticas, procesos de planificación y de adopción de decisiones, y de establecer mecanismos institucionales y multisectoriales al más alto nivel de gobierno, provistos de recursos humanos y financieros para incorporar la perspectiva de igualdad de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos en todos los planos del gobierno.

### Breve historia

En 1980, el Gobierno de México formuló el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, inicialmente adscrito al Consejo Nacional de Población. Más tarde, el 8 de marzo de 1996, se instituyó el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, *Alianza para la Igualdad* (PRONAM), con dos órganos autónomos responsables de su operación: un Consejo Consultivo y un Consejo Social. El PRONAM fue el instrumento para formular, coordinar y dar seguimiento a los programas y políticas para la participación de las mujeres. Contemplaba nueve objetivos generales y líneas programáticas referidas a educación, cuidado de la salud, atención de la pobreza, mujer trabajadora, fomento productivo, mujer y familia, derechos de la mujer y participación en la toma de decisiones, combate a la violencia, e imagen de la mujer.

El 31 de agosto de 1998 se publicaron las modificaciones al Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, mediante las que se crea la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER), como órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal (APF), con un Consejo Consultivo y la Contraloría Social con la atribución de coordinar y dar seguimiento a la ejecución del PRONAM en todas las dependencias federales.

De forma paralela, se instrumentaron acciones transversales con la mediación de diversas dependencias de la APF, como la creación de programas, comités internos o direcciones generales de género en dependencias estratégicas, vinculadas con áreas específicas como pobreza, trabajo, educación, salud y prevención de la violencia. Entre las dependencias federales pioneras en la creación de mecanismos jurídicos y administrativos, se pueden mencionar las secretarías de: Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Relaciones Exteriores; del Trabajo y Previsión Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y Educación Pública; además de organismos como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

171/2009



172/2000

La propuesta para crear el Instituto Nacional de las Mujeres se convirtió en un eje de confluencia entre organismos de mujeres de la sociedad civil y de partidos políticos, así como de representantes y funcionarias del Gobierno de la República. A partir de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados,<sup>16</sup> se generaron las primeras propuestas y la Comisión de Equidad y Género de dicha Cámara presentó la iniciativa de ley para la creación del Instituto.

Posteriormente, durante la LVIII Legislatura,<sup>17</sup> se presentaron dos iniciativas de ley para crear dicho organismo, una por parte del grupo parlamentario del PRI y otra por parte del grupo parlamentario del PAN, y se desarrolló un proceso de revisión y cabildeo al interior de las Comisiones de Equidad y Género del Poder Legislativo Federal, que concluyó con el dictamen aprobatorio de la iniciativa de ley que creó el INMUJERES.

Dicho dictamen destacaba que el reto social no solo era mejorar la situación de las mujeres, sino combatir las brechas de desigualdad jurídica, social, económica y familiar entre mujeres y hombres. Para ello, resultaba indispensable avanzar en el camino de la institucionalización a fin de incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas nacionales.

El decreto del Ejecutivo fue publicado el 12 de enero de 2001<sup>18</sup> y enumera como objetivos principales del Instituto: a) promover y ejecutar programas gubernamentales para construir una cultura de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en diversos ámbitos; b) aplicar políticas para reducir problemáticas que afectan a la niñez, a las mujeres y a la familia; y c) impulsar la investigación y la coordinación institucional en beneficio del desarrollo de la equidad entre mujeres y hombres.

La creación del INMUJERES fue un factor clave en la construcción de mecanismos orientados a fortalecer la integración de las mujeres y la igualdad de género en el desarrollo. Cuenta con legitimidad institucional, con una estructura funcional, con mayores atribuciones y competencias y, lo que es fundamental, con más recursos presupuestales. El Instituto es la instancia responsable y ejecutora, capaz de identificar, sistematizar y evaluar, en el ámbito nacional y ante los foros internacionales, las acciones y estrategias desarrolladas en beneficio de la igualdad entre hombres y mujeres.

El Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género 2013 forma parte de los programas del Instituto, cuyo objetivo es promover la coordinación de acciones y capacidades entre los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en los tres ámbitos de gobierno, con el fin de impulsar y facilitarles el acceso a recursos económicos para incidir en el logro de la igualdad entre mujeres y hombres, y que el ejercicio de dichos recursos se aplique de manera corresponsable, aprovechando



<sup>16</sup> La LVII Legislatura del Congreso de la Unión inició sus funciones el 1 de septiembre de 1997 y concluyó el 31 de agosto de 2000.

<sup>17</sup> La LVIII Legislatura del Congreso de la Unión inició sus funciones el 1 de septiembre de 2000 y concluyó el 31 de agosto de 2003.

<sup>18</sup> Véase [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=772900](http://www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=772900)

las herramientas metodológicas, técnicas, normativas y de negociación, considerando los principios de eficiencia, eficacia y economía. En 2014, todas las entidades federativas del país cuentan con una instancia para la mujer y se tienen 1 510 instancias municipales.

La creación del Instituto y de las Instancias de las Mujeres en las entidades federativas y en los municipios significa un gran avance y una oportunidad importante en términos de la vinculación y transversalización de los programas de género con los de población y desarrollo.

## Indicadores del avance en la disminución de las brechas de género y su relación con la dinámica demográfica

Durante las últimas cuatro décadas, desde la creación del Consejo Nacional de Población en 1974, se han observado modificaciones en los indicadores demográficos y socioeconómicos que muestran la situación del país. Dichas modificaciones son reflejo de los cambios que han ocurrido en diversos ámbitos de la vida social, económica y cultural, de la dinámica demográfica y de los avances en la disminución de las desigualdades de género. Es difícil determinar el efecto de cada uno de ellos sobre los otros, las relaciones no son directas; sin embargo, sus interacciones están presentes en los avances en el desarrollo del país y en las políticas públicas que han tenido un impacto en ello. De ahí la importancia de tener presente que una política demográfica adquiere sentido en la medida en que se incorpora a la planeación del desarrollo, que a su vez solo será efectiva si integra la perspectiva de género.

Uno de los cambios más importantes se registra en el descenso de la fecundidad, que fue el objetivo central de la política de población de los setenta por medio de los programas de planificación familiar. En 1970, la tasa global de fecundidad era de 6.8 hijos por mujer y ahora casi alcanza el nivel de reemplazo de 2.1 hijos por mujer.

Sin embargo, este descenso no ha sido homogéneo para todos los grupos de población y siguen siendo las mujeres de zonas rurales, las de menor escolaridad, las que no trabajan en el mercado laboral y las indígenas, quienes presentan los niveles de fecundidad más altos.

La menor fecundidad ha sido uno de los factores que ha permitido el progreso de las mujeres, entre otras razones porque al disminuir el tiempo necesario para la crianza de sus hijos e hijas –responsabilidad que históricamente se les ha asignado– tienen más posibilidades de dedicar tiempo a otras actividades en beneficio propio, como estudiar o trabajar para el mercado, desarrollando así su autonomía.





179/(s/f)

En materia de salud, los avances se reflejan sobre todo en el incremento en la esperanza de vida; en el periodo 1970-2014 aumentó 14.5 años en las mujeres y 13.4 años en los hombres, además del incremento de la proporción de personas adultas mayores en la población, que en este último año representó el 10.2 por ciento de las mujeres y 9.2 por ciento de los hombres.

Las diferencias por sexo en la esperanza de vida y en la proporción de personas adultas mayores, en ambos casos mayor para las mujeres, están relacionadas con la sobre-mortalidad masculina, misma que tiene un componente de género ya que responde sobre todo a la alta prevalencia de muertes masculinas por accidentes y agresiones, debidas a la mayor exposición de los hombres a situaciones de riesgo.

Asimismo, es importante el incremento en el porcentaje de mujeres en edad reproductiva, que de 44.4 en 1970 se estima pasó a 54 en 2014, lo cual debe ser tomado en cuenta para satisfacer las necesidades en salud reproductiva que demanda dicha población. También es relevante el aumento en el porcentaje de población de ambos sexos en edad productiva, con las consecuentes necesidades de creación de fuentes de empleo.<sup>19</sup>

Los cambios en la estructura de la población generan necesidades diferentes que deben ser atendidas por las políticas públicas. Desde la perspectiva de género, es de especial interés el proceso de envejecimiento de la población, dadas las necesidades de cuidado que requerirán las personas adultas mayores, las cuales coexistirán con las de los infantes, adolescentes, y jóvenes, aunado a los requerimientos de una población en edad productiva que tiene y/o tendrá que atender o cuidar a sus descendientes o ascendentes. Todo esto hará imprescindible la implementación de políticas de conciliación con corresponsabilidad social.<sup>20</sup> En ningún caso, las responsabilidades familiares deben de ser un factor de discriminación en el mercado laboral, situación que actualmente dista mucho de ser real y que afecta sobre todo a las mujeres.<sup>21</sup>



180/1999

La educación es fundamental para lograr el progreso de las mujeres y el desarrollo de las sociedades. Sin embargo, aunque en México los niveles educativos de la población femenina muestran avances importantes, éstos todavía son insuficientes. El promedio de escolaridad de la población en 1970 era de 3.4 años, y subió a 8.6 en 2010, sin cubrir siquiera la educación básica, y las brechas por sexo en este indicador se redujeron apenas en 0.2 años, con la persistente desventaja para las mujeres.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Véase cuadro A1.1 del Anexo I.

<sup>20</sup> Entendida la corresponsabilidad social como la responsabilidad compartida entre el Estado, el mercado laboral, la comunidad y las familias.

<sup>21</sup> En lo que concierne a los servicios de cuidado, el Convenio 156 y la Recomendación 165 de la OIT establecen que su provisión tiene que ser responsabilidad de los Estados, aunque estos últimos pueden crear las condiciones para fomentar a otras entidades para que los desarrollen, incluso las empresas.

<sup>22</sup> Véase cuadro A1.2 del Anexo I.

## Indicadores relacionados con las autonomías de las mujeres

Los indicadores asociados con el nivel de avance de las mujeres han exigido la adopción de medidas concretas, por parte de los gobiernos, para superar los obstáculos y dar seguimiento a las políticas de igualdad. Tales indicadores muestran los avances o frenos en la autonomía de las mujeres, vista como el grado de libertad que tienen éstas para actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros, y su estrecha relación con los espacios de poder que puedan construir, tanto individual como colectivamente.

De acuerdo con la CEPAL, se definen tres tipos de autonomía en las mujeres: la física, la económica y en la toma de decisiones. Las 12 esferas identificadas por la Plataforma de Acción de Beijing, mencionadas anteriormente, se relacionan entre sí e impactan en las tres autonomías. Concretamente, las esferas: la mujer y la salud y la violencia contra la mujer se vinculan directamente con la autonomía física; la mujer y la economía y la mujer y la pobreza, con la autonomía económica; y la esfera la participación de la mujer en el poder y la adopción de decisiones se asocian claramente con la autonomía en la toma de decisiones.

**Autonomía física.** Los indicadores de autonomía física de las mujeres, la mortalidad materna y el embarazo adolescente, siguen siendo retos a vencer; la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos continúa siendo alta y el uso de metodología anticonceptiva aún es insuficiente. La violencia de género es muestra de la persistencia de prácticas patriarcales y discriminatorias en el ejercicio del poder; en general, la incidencia de violencia al interior de la familia afecta en mayor medida a las mujeres, pero también a niñas y niños. Los niveles de mortalidad a causa del cáncer de mama y cérvico-uterino requieren de acciones específicas y de mayor y mejor cobertura de los programas de salud preventiva.<sup>23</sup>

**Autonomía económica.** Los indicadores relacionados con la autonomía económica, en particular, los altos niveles de pobreza y la baja participación económica de las mujeres, indican que hay serios pendientes en materia de igualdad de género y de oportunidades. Si bien se incrementaron paulatinamente las tasas de participación económica femenina, todavía hay una diferencia de cerca de 32 puntos porcentuales por debajo de la participación masculina, además de que diversos aspectos laborales muestran las desventajas y situaciones de desigualdad de las mujeres con respecto a los hombres. Por ejemplo, se observa un mayor porcentaje de mujeres, en relación con los varones, que trabajan sin recibir pago; y la discriminación salarial indica que, si bien en términos generales hay avances, en 2013 se tuvo que incrementar en solo tres por ciento el salario de las mujeres para igualar al de los hombres, a diferencia de 2007, año en que se estimó en 9.6 por ciento; algunos grupos de ocupación muestran índices mayores al 27 por ciento. Tal es el caso de los trabajadores(as)

<sup>23</sup> Véanse cuadros A2.1 a A2.3 del Anexo I.







industriales, artesanos(as) y ayudantes; y funcionarios(as) públicos(as), gerentes del sector privado y administradores(as).<sup>24</sup>

La inserción laboral de las mujeres ha sido determinante en la reducción de los niveles de fecundidad, sin embargo, todavía no es suficiente para avanzar en la autonomía económica. La participación de las mujeres en el trabajo no remunerado, doméstico y de cuidados ha limitado sus oportunidades de crecimiento en aspectos como la educación y capacitación para el trabajo y han sido un freno para lograr la igualdad laboral. Por ello, se han focalizado esfuerzos para visibilizar el valor económico y social del trabajo remunerado y del no remunerado. Para 2012, se estimó que el valor del trabajo no remunerado doméstico y de cuidados representó el 19 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). La participación de las mujeres en dicho valor fue de 76 por ciento contra el 24 por ciento del aporte masculino.<sup>25</sup> El trabajo de cuidados a los integrantes del hogar tuvo el mayor porcentaje, 6.6 del PIB, mientras que las actividades relacionadas con alimentar a los integrantes del hogar, que es un tipo de cuidado indirecto, representó el 4.4 por ciento.

No obstante la baja participación económica de las mujeres y sus condiciones laborales, en la última década se reporta un incremento considerable en la aportación de los ingresos femeninos en los hogares. En 2000, el 57.3 por ciento de los hogares contaba con el ingreso de una mujer, 48.9 por ciento en los hogares de jefatura masculina y 94.4 por ciento en los de jefatura femenina; los datos de 2012 indican que la aportación de ingresos femeninos aumentó a 73.2 por ciento dentro de los hogares: 65.9 por ciento en los primeros y 94.7 por ciento en los segundos, respectivamente.<sup>26</sup>

Relacionados con la autonomía económica están los niveles de pobreza, la cual tiene efectos diferenciados sobre hombres y mujeres. Para las mujeres que viven en pobreza es frecuente, más que para los varones en la misma situación, que se vean privadas del acceso a recursos financieros o de otra índole, como los préstamos, los créditos, la tierra y la herencia; al participar menos en actividades económicas, no cuentan con los ingresos para afrontar situaciones de emergencia, y no se recompensa ni se reconoce su trabajo, generalmente desarrollado en sus hogares; tampoco tienen acceso a servicios de atención específica en salud; y su participación en la adopción de decisiones en el hogar y en la comunidad es mínimo. Sin embargo, ellas contribuyen con estrategias para afrontar la pobreza cuando han logrado tener ingresos monetarios y sobre todo con su trabajo no remunerado, dentro del cual el cuidado de niños y niñas, de enfermos y de personas adultas mayores juega un papel preponderante.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Véanse cuadros A3.1 y A3.2 del Anexo I.

<sup>25</sup> Véase cuadro A3.3 del Anexo I.

<sup>26</sup> Véase cuadro A3.4.

<sup>27</sup> Véase cuadro A3.5.



Autonomía en la toma de decisiones. Se observa un aumento importante en la participación de las mujeres en este rubro. Actualmente, se ha superado la recomendación internacional del 30 por ciento, ya que se tiene un 37.6 por ciento de representación femenina en la Cámara de Diputados y un 35 por ciento en la de Senadores. En 2005, las mujeres solo representaban una quinta parte de los escaños de ambas cámaras. Sin embargo, la participación femenina dista todavía de la igualdad, en particular en el caso de las presidencias municipales, donde la representación femenina apenas llega a 6.9 por ciento, aunque dicha representación alcance el 38.5 por ciento de los regidores y 26.8 por ciento de los síndicos.<sup>28</sup>

La jefatura femenina es cada vez más frecuente en nuestro país; en la actualidad representa la cuarta parte de los hogares mexicanos. Esto ha sido resultado de las transformaciones de la sociedad, entre las que destaca la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la mayor emigración masculina y el incremento en las separaciones y divorcios. Asumir la jefatura de un hogar es un factor que influye en la distribución de poder y en las formas de organización del trabajo en el hogar, está influida por la composición por sexo y edad de sus integrantes (Bayón y Mier y Terán, 2005) y es un factor de inclusión de las mujeres en la toma de decisiones en el nivel de familias y hogares.

## Proyecto de la Nueva Ley General de Población y principales aportes desde la PEG

La nueva propuesta de Ley, que está siendo revisada y comentada por diversos actores, considera impulsar el desarrollo integral y sostenible de la población, con una perspectiva de derechos humanos y de igualdad. En este contexto, es importante reforzar la inclusión explícita de la igualdad de género, en el sentido de que el desarrollo humano, social y económico requiere necesariamente de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como enfatizar la importancia de la educación en salud sexual y reproductiva y en el desarrollo de esquemas que permitan hacer compatible la vida familiar con la vida laboral. Especial interés cobran las consideraciones sobre abatir la discriminación por género y, en particular, las acciones dirigidas a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas.

<sup>28</sup> Véase cuadro A4.1.





187/1974

## Logros y retos

### Logros

Uno de los principales logros en materia de políticas de población y desarrollo es la consideración en el Plan Nacional de Desarrollo de incluir la perspectiva de género en todos los programas de la APF.

En materia de salud es importante reconocer los esfuerzos realizados para disminuir las tasas de mortalidad materna que, entre otros factores, se relacionan con el incremento en la cobertura de los servicios de salud, y específicamente con la atención del personal médico especializado durante el parto.

Se ha distinguido un crecimiento en la participación económica de las mujeres, así como en su contribución a la economía de los hogares. Si bien en algunos casos esto puede responder más a la necesidad de solventar los gastos en el hogar que a una decisión autónoma de las mujeres, esto ha contribuido al bienestar económico de los hogares y ha abierto la oportunidad a la participación femenina en la sociedad fuera del ámbito doméstico, desafortunadamente, no en sustitución sino en adición a las responsabilidades que las mujeres tienen en el hogar.

Un avance importante es el reconocimiento nacional e internacional del trabajo doméstico como una actividad productiva con valor económico y, por tanto, del trabajo que realizan cotidianamente casi la totalidad de las mujeres mexicanas. Además, la incipiente pero cada vez mayor participación de los hombres en las tareas domésticas representa una oportunidad para ir reduciendo la desigual carga global de trabajo entre ambos sexos.

La participación femenina en puestos de representación política ha aumentado paulatinamente y se ha logrado cumplir con las recomendaciones internacionales de superar el 30 por ciento de representación femenina en el Congreso.

La asignación de un presupuesto etiquetado para la igualdad entre mujeres y hombres es un gran logro que se ha ido consolidando. Con ello, es posible fortalecer las acciones de las instituciones públicas en beneficio de la igualdad y el desarrollo. El Programa de Egresos de la Federación asignó a ese rubro 7 024.8 millones de pesos en 2008, cifra que se incrementó a 22 341.1 millones para el ejercicio fiscal 2014.



188/(s/f)

Es muy importante reconocer el avance en la sistematización de la información desagregada por sexo y en el diseño de encuestas con perspectiva de género, como es el caso de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) y las Encuestas Nacionales sobre Uso del Tiempo; también se ha avanzado en su difusión y utilización. Con esto se ha fortalecido la relación entre las instituciones de la APF y las académicas, lo cual representa un aporte sustancial en la construcción de insumos que sirvan de sustento científico en la propuesta de políticas públicas.<sup>29</sup>

## Retos

En el periodo analizado, se ha reducido en algunos ámbitos la desigualdad entre mujeres y hombres, aunque no de una manera homogénea. En este sentido, el principal reto será combatir las desigualdades de género en nuestro país por áreas geográficas y entre grupos de población específicos.

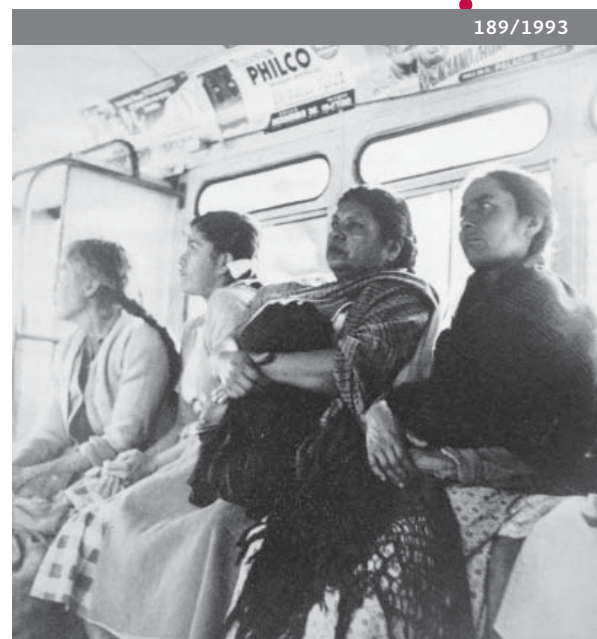
La violencia de género, por ejemplo, ha sido reconocida como un problema de salud pública que ya tiene la atención del Estado, pero sigue siendo un desafío a vencer. De acuerdo con los datos de la ENDIREH 2011, una tercera parte de las mujeres casadas o unidas es víctima de violencia por parte de su pareja, situación más frecuente en las zonas urbanas que en las rurales.

Especial atención merece la violencia que sufren las mujeres indígenas, cuya dimensión difícilmente puede medirse con encuestas nacionales que no consideren sus características específicas. No obstante, éstas dan evidencia de la persistencia de prácticas discriminatorias y violentas hacia las niñas de comunidades indígenas, que son vendidas como si fueran objetos, privándolas de completar su niñez, y reduciendo sus oportunidades de desarrollo: 12.1 por ciento de las mujeres indígenas unidas de la Región Centro-Oriente del país<sup>30</sup> fue obligada a dejar a sus familias, o sus uniones se arreglaron a cambio de dinero (INMUJERES, 2013).

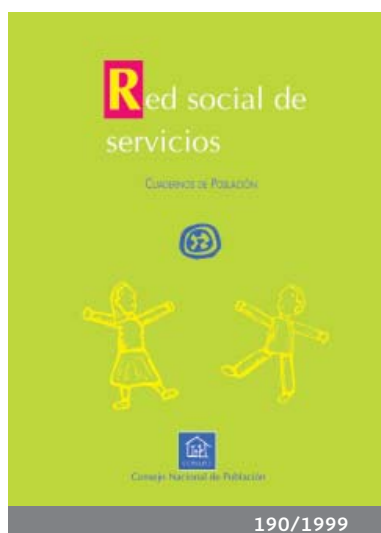
La mortalidad materna sigue siendo un desafío para las políticas públicas. Los esfuerzos realizados no han sido suficientes y persisten niveles muy elevados en algunas entidades federativas y grupos de población. Las acciones no deben enmarcarse en los programas de atención, es importante que se establezcan acciones que incidan en la prevención, ya que las causas de la mortalidad materna son prevenibles.

<sup>29</sup> Las bases de datos y documentos metodológicos de las encuestas se pueden consultar en: <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/bdsocial/index.php/endireh-30> y <http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/bdsocial/index.php/enut-49>

<sup>30</sup> Región que comprende los estados de San Luis Potosí, Hidalgo, Veracruz y Puebla. La regionalización se hizo de acuerdo con la base de datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011, a partir de criterios metodológicos relacionados con la condición de habla de lenguas indígenas de las mujeres y de sus parejas (véase INMUJERES, 2013).



189/1993



Otro reto que desafortunadamente persiste es el embarazo adolescente, debido a la falta de acciones preventivas, educativas y de acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva en este grupo de la población. Reducir o erradicar las tasas de embarazo adolescente incidirá en el desarrollo de las y los jóvenes, que ven limitadas sus oportunidades de estudio y realización profesional al tener que atender responsabilidades que no debieran formar parte de esa etapa de su vida.

Promover modelos más igualitarios para distribuir las tareas domésticas y extra-domésticas entre mujeres y hombres en todas las etapas de la vida es fundamental. Es importante la revaloración tanto del rol de las mujeres en el desarrollo económico, social y cultural del país, como el rescate de la función social del trabajo doméstico. En este punto, resulta importante abordar los retos que representan a mediano y largo plazo las tendencias demográficas del país, en particular, el envejecimiento de la población y el aumento de la participación femenina en el mercado laboral. En este punto, será crucial implementar políticas de corresponsabilidad familiar y laboral con visión de género. Eliminar las barreras que impiden el acceso de las mujeres al mercado laboral también es un desafío a vencer.

El combate a la pobreza, con énfasis en las necesidades de las mujeres, mediante el diseño de instrumentos dirigidos a obtener medidas alternativas de apoyo con perspectiva de género, es de la mayor importancia. Las estimaciones sobre pobreza muestran que este problema social no ha disminuido; en 2012, 45.9 por ciento de las mujeres y 45.1 por ciento de los hombres vivían en situación de pobreza y cerca del diez por ciento de ambos, en pobreza extrema.<sup>31</sup>

Permanece el reto de erradicar los estereotipos de género y de promover la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, además de incrementar la participación de las mujeres en puestos directivos, de decisión política y de toma de decisiones, tanto en el ámbito público como en el privado.

También, es indispensable hacer operativa la perspectiva de género en la Ley General de Población y en los programas de población, considerando que México es diverso y desigual, por lo cual se requiere de una adecuada coordinación a nivel local, estatal y nacional en materia de población y desarrollo sostenible.

Sin duda, ha habido avances en la construcción de indicadores de género; sin embargo, persisten vacíos de información que no permiten cuantificar y caracterizar muchos temas, ni contar con estadísticas oportunas y adecuadas sobre la situación de distintos grupos de población; esto representa un serio obstáculo para dirigir, de manera más certera y objetiva, acciones específicas e implementar políticas públicas para prevenir la violencia, promover la igualdad de oportunidades y erradicar la discriminación y exclusión de género. Esta carencia de información es particularmente notable en el caso de las personas adultas mayores, con discapacidad, poblaciones indígenas, migrantes, feminicidios, trata de personas, medio ambiente, entre otros temas.

<sup>31</sup> Véase cuadro A3.5.



## Referencias bibliográficas

- Bayón, María Cristina y Marta Mier y Terán (2010), *Familia y vulnerabilidad en México. Realidades y percepciones*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Cuaderno de Investigación núm. 42, México.
- CEPAL (2005), “Autonomía de las mujeres e igualdad de género”, en *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, pp. 111-140. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/21541/capitulo4.pdf>
- CEPAL-ONU-MUJERES et al. (2012), *Informe Anual 2012. Los bonos en la mira. Aporte y carga para las mujeres*. Observatorio de igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CONAPO-UNFPA (2009), *Informe de Ejecución. Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009*. Comité Técnico para la revisión de avances (CIPD+15). Síntesis Ejecutiva. México.
- INMUJERES (2002), *Informe de labores 2001-2002*, México.
- (2009), “Avances en la equidad de género”, en *La situación demográfica de México 2009*, CONAPO, México.
- (2013), *Violencia de pareja en mujeres indígenas de tres regiones de la República Mexicana 2011*, México.
- ONU (2000), *Las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, 1975 a 1995: Una perspectiva histórica*. Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para examinar la Plataforma de Acción de Beijing, Nueva York, 5 a 9 de junio de 2000. Consultado en <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm> el 11 de marzo de 2014.
- OIT-PNUD (2009), *Propuestas para nuevas políticas de conciliación con corresponsabilidad social en trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago de Chile, 2009. Disponible en [http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/wcms\\_111376/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/wcms_111376/lang--es/index.htm)
- Secretaría de Gobernación (1974), *Ley General de Población*.
- (2014), *Proyecto de Nueva Ley General de Población*, Febrero 2014. Documento para discusión.

# ANEXO I

## A1. Indicadores sociodemográficos y educativos

### A1.1 Indicadores demográficos de la población mexicana por sexo, 1970, 2010 y 2014

Estructura de la población	1970				2010			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
Población total	24159624	24065614	48225238		57481307	54855231	112336538	
Índice de feminidad			100.4				104.8	
Esperanza de vida	63.0	58.8	60.9	4.2	77.0	71.1	74.0	6.0
Porcentaje de adultos mayores, 60 años y más	5.8	5.4	5.6	0.3	9.4	8.5	9.0	0.8
Porcentaje de población en edad productiva (15-59)	49.0	47.4	48.2	1.6	61.6	60.1	60.9	1.5
Porcentaje de mujeres en edad reproductiva (15-49)	44.4				53.4			
Tasa Global de Fecundidad	6.8 <sup>1</sup>				2.3 <sup>2</sup>			

Continúa...

### A1.1 Indicadores demográficos de la población mexicana por sexo, 1970, 2010 y 2014

Estructura de la población	2014			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
Población total	61277304	58435900	119713203	
Índice de feminidad			104.9	
Esperanza de vida	77.5	72.1	74.7	5.5
Porcentaje de adultos mayores, 60 años y más	10.2	9.2	9.7	1.0
Porcentaje de población en edad productiva (15-59)	63.0	61.4	62.2	1.6
Porcentaje de mujeres en edad reproductiva (15-49)		54.0		
Tasa Global de Fecundidad	2.2 <sup>2</sup>			

1970: DGE. IX Censo General de Población, 1970. México, 1972.

2010: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

1/ 1970: Davidson, M., Fertility trends and differentials in Mexico (1950-1970), International Statistical Programs Center, U.S. Bureau of the Census (mimeo).

2/ 2014: Proyecciones de la Población 2010-2050.

## A1.2 Indicadores educativos de la población mexicana por sexo, 1970, 1990 y 2010

Educación	1970				1990			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
Tasa de alfabetismo	70.4	78.2	74.2	-7.8	84.8	90.2	87.4	-5.4
Años promedio de escolaridad	3.2	3.7	3.4	-0.5	6.3	6.9	6.6	-0.6
Asistencia escolar de la población de 15 a 24 años					28.6	31.9	30.2	-3.3
Rezago educativo <sup>1</sup>	92.6	88.7	90.7	3.9	64.7	61.0	62.9	3.7

Continúa...

## A1.2 Indicadores educativos de la población mexicana por sexo, 1970, 1990 y 2010

Educación	2010			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
Tasa de alfabetismo	91.1	93.7	92.4	-2.6
Años promedio de escolaridad	8.5	8.8	8.6	-0.3
Asistencia escolar de la población de 15 a 24 años	40.1	40.8	40.4	-0.7
Rezago educativo <sup>1</sup>	42.9	40.4	41.7	2.5

1/ Población de 15 años y más sin instrucción, con primaria incompleta o completa y con secundaria incompleta.

1970: DGE. IX Censo General de Población, 1970. México, 1972.

1990: XI INEGI. Censo de Población y Vivienda 1990.

2010: INMUJERES, Cálculos a partir de INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010.



## A2. Indicadores de Autonomía Física

### A2.1 Indicadores de salud reproductiva, 1970-2014

Salud	1970	1979	1990	2006	2009	2010	2011	2012	2014
Tasa de mortalidad por cáncer de mama de mujeres de 25 años y más <sup>1</sup>		9.6				16.2	16.3		
Tasa de mortalidad por cáncer cérvico-uterino de mujeres de 25 años y más <sup>1</sup>		20.1				12.7	12.3		
Razón de mortalidad materna <sup>a, 2</sup>	14.0					44.1	43.2	42.7 <sup>7</sup>	
Mujeres unidas usuarias de métodos anticonceptivos		30.2 <sup>3</sup>		70.9 <sup>4</sup>	72.5 <sup>5</sup>				
Demanda insatisfecha de anticoncepción de mujeres en edad fértil unidas				12.0 <sup>4</sup>	9.8 <sup>5</sup>				
Tasa de embarazo de la población de 15 a 19 años <sup>6</sup>			76.8				66.5	66.3	65.7

Por 10 000 nacidos vivos registrados.

1/ 1979, 2010, 2011 INMUJERES, Cálculos con base en SSA, Dirección General de Información en Salud (DGIS). Base de datos de defunciones 1979-2012 [en línea]: Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS). [México]: Secretaría de Salud. CONAPO. Proyecciones de la Población de México 2010-2050. Proyecciones de las Entidades Federativas 2010-2030. INSP. SIDEN. Proyecciones de población por sexo y grupo 1979-1999 [en línea] Consultado en <http://sigsalud.insp.mx/naais/metabase/siden/layout31.html>

2/ 1940-1970: SSA. La salud de la mujer en México. Cifras comentadas. Dirección General de Salud Materno Infantil, Programa Nacional "Mujer, Salud y Desarrollo". México, 1990.

3/ 1979: SPP-IISUNAM. Encuesta Mexicana de Fecundidad, 1976. México, 1979.

4/ 2006: INMUJERES, Cálculos con base en CONAPO, SSA, INSP, INEGI, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2006. Base de datos.

5/ 2009: INMUJERES, Cálculos con base en CONAPO, INEGI, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009. Base de datos.

6/ 1990: Indicadores Demográficos Básicos 1990-2010, CONAPO. Proyecciones de la Población de México 2010-2050. Proyecciones de las Entidades Federativas 2010-2030.

7/ 2012: Observatorio de mortalidad materna en México. Mortalidad Materna en México. Numeralia 2012.

## A2.2 Incidencia de violencia intrafamiliar en México, 2003, 2010 y 2012

Violencia	2003				2010			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
Incidencia de casos nuevos de violencia intrafamiliar	15.0	8.2	11.6	6.8	74.1	9.7	42.5	64.4

Continúa...

## A2.2 Incidencia de violencia intrafamiliar en México, 2003, 2010 y 2012

Violencia	2012			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
Incidencia de casos nuevos de violencia intrafamiliar	102.7	10.6	57.8	92.1

Tasa de incidencia por 100 000 habitantes.  
 Código de violencia intrafamiliar de la lista detallada CIE10a: Y07.0 Por esposo o pareja, Y07.1 Por padre o madre, Y07.2 Por conocido o amigo.  
 SUIVE-1-2003, Sistema Único de Información para la Vigilancia Epidemiológica/Dirección General de Epidemiología/SSA.  
 SINAVE/DGE/Salud/Sistema de notificación semanal de casos nuevos/ Acceso al cierre de 2010.  
 SUIVE/DGE/Secretaría de Salud/Estados Unidos Mexicanos 2012.

## A2.3 Violencia de pareja en mujeres de 15 años y más, 2011

Prevalencia de violencia en las mujeres de 15 años y más, casadas o unidas	2011				
	Total	Emocional	Económica	Física	Sexual
Tipo de violencia	33.5	27.2	17.2	6.3	2.8

a/ Prevalencia de violencia se refiere a las mujeres con al menos un incidente de violencia por parte de su pareja durante los 12 meses anteriores a la entrevista.  
 2011: INEGI, INMUJERES, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011. Conciliación de abril 2013.

## A3. Indicadores de Autonomía Económica

### A3.1 Características económicas de la población mexicana por sexo, 1970, 2010 y 2013

Económica <sup>1</sup>	1970				2010			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
Tasa de participación económica de la población	16.4	71.7	43.6	-55.3	33.3	73.4	52.6	-40.1
Población ocupada	2466257	10488800	12955057		14892811	27806760	42699571	
Posición en la ocupación	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	
Empleadores <sup>2</sup>	6.8	6.0	6.2	0.8	2.1	3.3	2.9	-1.3
Trabajadores asalariados <sup>3</sup>	66.6	61.1	62.2	5.5	68.4	67.2	67.6	1.2
Trabaja por su cuenta	18.2	19.0	18.8	-0.8	24.1	24.3	24.2	-0.2
Ejidatario	1.3	7.5	6.3	-6.2				0.0
Trabajadores sin pago <sup>4</sup>	7.1	6.4	6.5	0.8	3.1	3.2	3.2	0.0
No especificado					2.4	2.0	2.1	
Rama de actividad	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	10.8	46.1	39.4	-35.3	3.2	18.8	13.4	-15.6
Minería, industrias manufactureras, electricidad y agua	18.9	18.5	18.5	0.4	15.0	16.6	16.1	-1.7
Construcción	0.7	5.3	4.4	-4.6	0.8	12.4	8.4	-11.6
Comercio	13.5	8.2	9.2	5.3	25.7	15.7	19.2	10.0
Servicios de transporte, comunicación, profesionales, financieros, sociales, gobierno y otros	46.4	17.1	22.6	29.3	53.7	35.2	41.7	18.5
No especificado	9.7	4.9	5.8	4.8	1.6	1.2	1.3	0.4

Continúa...

### A3.1 Características económicas de la población mexicana por sexo, 1970, 2010 y 2013

Económica <sup>1</sup>	2013			Brecha
	Mujeres	Hombres	Total	
Tasa de participación económica de la población	41.4	73.2	56.5	-31.8
Población ocupada	19110908	30737449	49848357	
Posición en la ocupación	100	100	100	
Empleadores <sup>2</sup>	2.3	5.8	4.4	-3.5
Trabajadores asalariados <sup>3</sup>	66.0	67.2	66.7	-1.2
Trabaja por su cuenta	23.4	22.1	22.6	1.3
Ejidatario				
Trabajadores sin pago <sup>4</sup>	8.3	4.9	6.2	3.4
No especificado				
Rama de actividad	100	100	100	
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	3.8	19.8	13.7	-16.0
Minería, industrias manufactureras, electricidad y agua	15.3	16.9	16.3	-1.6
Construcción	0.6	11.3	7.2	-10.7
Comercio	26.4	15.5	19.7	10.9
Servicios de transporte, comunicación, profesionales, financieros, sociales, gobierno y otros	53.4	35.9	42.6	17.5
No especificado	0.6	0.6	0.6	-0.1

1/ Se refiere a la población de 12 años y más.

2/ Patrón Empresario o Empleador.

3/ Comprende empleados, obreros, jornaleros, peones o ayudantes.

4/ Trabajo no familiar y familiar sin pago.

1970: INMUJERES con base en DGE. IX Censo General de Población, 1970. México, 1972.

2010: INMUJERES con base en INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

2013: INMUJERES con base en INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Segundo trimestre.

### A3.2 Índice de discriminación salarial por grupos de ocupación, 2007, 2010 y 2013

Grupos de ocupación <sup>1</sup>	2007	2010	2013
<b>Total</b>	<b>-9.6</b>	<b>-8.2</b>	<b>-3.05</b>
Funcionarios públicos, gerentes sector privado administrador	-19.3	-18.1	-21.55
Oficinistas	-15.2	-10.3	-6.2
Trabajadores industriales, artesanos y ayudantes	-35.2	-8.9	-27.56
Comerciantes	-25.4	-25.6	-12.82
Profesionales, técnicos y trabajadores del arte	-12.8	-8.1	-12.76
Trabajadores de la educación	-6.5	-10.7	0.14
Trabajadores en servicios personales	11	5.7	13.9
Trabajadores en actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y de caza y pesca	6.8	-35	5.75
Conductores y ayudantes de conductores de maquinaria móvil y medios de transporte	-48.6	-34.2	-27.59
Trabajadores en servicios de protección y vigilancia y fuerzas armadas	0.4	-20.5	4.45

1/ Se refiere a la población de 14 años y más.

2007, 2010, 2013: INMUJERES con base en INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Segundo trimestre. Base de datos.

### A3.3 Valor económico de las actividades domésticas y de cuidado por sexo, 2003, 2010 y 2012

Actividades domésticas y cuidados	2003				2010			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
Aporte del valor económico de las labores domésticas y de cuidados	78.0	22.0	100.0	56.0	76.0	24.0	100.0	52.0
Porcentaje del PIB a precios corrientes		21.7				20.0		

Continúa...

### A3.3 Valor económico de las actividades domésticas y de cuidado por sexo, 2003, 2010 y 2012

Actividades domésticas y cuidados	2012 <sup>P</sup>			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
Aporte del valor económico de las labores domésticas y de cuidados	76.1	23.9	100.0	52.2
Porcentaje del PIB a precios corrientes		19.7		

P/ Cifra preliminar

INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México 2003-2009.

INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México 2012. Preliminar. Año base 2008.

### A3.4 Hogares con perceptoras de ingresos por sexo del jefe(a), 2000, 2010 y 2012

	2000				2010			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
Porcentaje de hogares con perceptoras por tamaño de localidad, según sexo del jefe	94.4	48.9	57.3	45.5	95.2	63.0	70.9	32.3

Continúa...

### A3.4 Hogares con perceptoras de ingresos por sexo del jefe(a), 2000, 2010 y 2012

	2012			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
Porcentaje de hogares con perceptoras por tamaño de localidad, según sexo del jefe	94.7	65.9	73.2	28.8

a/ Ingresos monetarios: trabajo, negocios y transacciones.

2000: INMUJERES, Cálculos con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000. Base de datos armonizada de acuerdo con la Conciliación Demográfica.

2010: INMUJERES, Cálculos con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010. Base de datos armonizada de acuerdo con la Conciliación Demográfica.

2012: INMUJERES, Cálculos con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012.

### A3.5 Indicadores de pobreza multidimensional por sexo, 2008, 2010 y 2012

Pobreza multidimensional	2008				2010			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
<b>Total</b>	<b>44.6</b>	<b>43.9</b>	<b>44.2</b>	<b>0.7</b>	<b>46.2</b>	<b>46.0</b>	<b>46.1</b>	<b>0.2</b>
Moderada	33.9	33.6	33.7	0.3	34.9	34.7	34.8	0.2
Extrema	10.7	10.3	10.5	0.4	11.3	11.3	11.3	0.0
<b>Indicadores de carencias sociales</b>								
Rezago educativo <sup>1</sup>	22.9	20.5	21.7	2.4	21.9	19.4	20.7	2.4
Acceso a los servicios de salud	39.4	42.0	40.7	-2.6	27.1	31.5	29.2	-4.3
Acceso a la seguridad social	62.7	66.7	64.7	-4.0	58.8	62.8	60.7	-4.1
Calidad y espacios de la vivienda	17.4	17.5	17.5	-0.1	14.9	15.5	15.2	-0.5
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.8	18.9	18.9	-0.1	22.6	23.3	22.9	-0.7
Acceso a la alimentación	21.5	21.7	21.6	-0.2	24.6	25.1	24.8	-0.4
<b>Bienestar</b>								
Ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.8	16.2	16.5	0.6	19.6	19.2	19.4	0.3
Ingreso inferior a la línea de bienestar	49.3	48.1	48.7	1.1	52.3	51.7	52.0	0.7

Continúa...



### A3.5 Indicadores de pobreza multidimensional por sexo, 2008, 2010 y 2012

Pobreza multidimensional	2012			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
<b>Total</b>	<b>45.9</b>	<b>45.1</b>	<b>45.5</b>	<b>0.8</b>
Moderada	36.0	35.3	35.7	0.8
Extrema	9.9	9.8	9.8	0.0
<b>Indicadores de carencias sociales</b>				
Rezago educativo <sup>1</sup>	20.0	18.4	19.2	1.6
Acceso a los servicios de salud	19.3	24.0	21.5	-4.7
Acceso a la seguridad social	59.3	63.2	61.2	-3.9
Calidad y espacios de la vivienda	13.4	13.7	13.6	-0.3
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	20.9	21.5	21.2	-0.6
Acceso a la alimentación	23.4	23.2	23.3	0.2
<b>Bienestar</b>				
Ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	20.4	19.7	20.1	0.8
Ingreso inferior a la línea de bienestar	52.4	50.8	51.6	1.6

1/ Población de 3 a 15 años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; o de 16 años o más, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa), o de 16 años o más, nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

INMUJERES, Cálculos con base en INEGI. Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH-2008 (MCS-2008).

INMUJERES, Cálculos con base en CONEVAL. Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2012. Base de datos [en línea] Consultado en <http://web.coneval.gob.mx/>

## A4. Indicadores de Autonomía en la Toma de Decisiones

### A4.1 Indicadores sobre puestos en toma de decisión por sexo, 2005, 2010 y 2014

Toma de decisiones	2005				2010			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
Representación Cámara de Diputados	23.6	76.4	100.0	-52.8	27.0	73.0	100.0	-46.0
Representación Cámara de Senadores	21.1	78.9	100.0	-57.8	21.9	78.1	100.0	-56.3
Porcentaje presidentes(as) municipales	3.6	95.6	100.0	-92.0	5.3	93.9	100.0	-88.7
Regidores(as)	26.1	73.9	100.0	-47.8	32.6	67.4	100.0	-34.7
Síndicos(as)	9.8	90.3	100.0	-80.5	18.7	81.3	100.0	-62.7

Continúa...

### A4.1 Indicadores sobre puestos en toma de decisión por sexo, 2005, 2010 y 2014

Toma de decisiones	2014			
	Mujeres	Hombres	Total	Brecha
Representación Cámara de Diputados	37.6	62.4	100.0	-26.4
Representación Cámara de Senadores	35.9	64.1	100.0	-32.8
Porcentaje presidentes(as) municipales	6.9	93.1	100.0 <sup>1</sup>	-86.3
Regidores(as)	38.5	61.5	100.0 <sup>2</sup>	-23.1
Síndicos(as)	26.8	73.2	100.0 <sup>2</sup>	-46.4

1/ Cifras a 2013.

2/ Cifras a 2011.

INMUJERES, Cámara de Senadores, Congreso de la Unión.

www.camaradesenadores.gob.mx Información al 17 de agosto de 2005.

INMUJERES, Cálculos a partir de Cámara de Diputados, consultados en <http://www.diputados.gob.mx/>, datos a 10 de octubre de 2005.

INMUJERES, Cálculos a partir de Cámara de Senadores consultados en [www.senado.gob.mx/](http://www.senado.gob.mx/) datos al 30 de julio de 2010 INMUJERES.

INMUJERES, Cálculos a partir de Cámara de Diputados, consultados en <http://www.diputados.gob.mx/>, datos al 30 de julio de 2010.

INMUJERES, Cálculos a partir del Senado de la República LXII Legislatura. Consultado en [www.senado.gob.mx/](http://www.senado.gob.mx/) el 08 de mayo de 2014.

INMUJERES, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. LXII Legislatura. Consultado en <http://www.diputados.gob.mx/> el 08 de mayo de 2014.

2005, 2010, 2011, 2013: INMUJERES con base en INAFED, Sistema Nacional de Información Municipal.

## ANEXO II

### Medidas e instrumentos diseñados para contribuir a la igualdad de mujeres y hombres en México 1974-2014

Año	Medidas
1974	<p>Reforma al Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consagra la igualdad jurídica de mujeres y hombres.</p> <p>Se establece el Programa Nacional del Año Internacional de la Mujer. Tuvo como principal objetivo preparar el Informe de México que se presentó en la Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1975.</p>
1975	<p>Se realiza en México la Primera Conferencia Mundial de la Mujer, en el marco del año internacional de la mujer. En ella se aprueba un Plan de Acción Mundial que incluía un amplio conjunto de directrices para el progreso de las mujeres hasta 1985. Durante esta conferencia se formaliza la adopción del 8 de marzo como Día Internacional de la Mujer.</p> <p>Se incorpora a la mujer como sujeto de crédito a través de Unidades Agrícolas Industriales para la Mujer.</p>
1980	<p>Se crea el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo (PRONAM).</p> <p>El Gobierno de México firma la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) el 17 de julio de 1980 y la ratifica el 23 de marzo de 1981.</p>
1985	<p>El Gobierno Federal instala la Comisión Nacional de la Mujer que fue la encargada de preparar la participación de México en la III Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Nairobi.</p>
1987	<p>Creación de la Secretaría de la Mujer de Guerrero. Primera instancia dedicada exclusivamente a atender los problemas de las mujeres. Actualmente, en Coahuila, Chiapas, Michoacán y Zacatecas las instancias de la mujer también tienen el nivel de Secretaría.</p>
1991	<p>La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal crea la Fiscalía Especial para Delitos Sexuales con el objetivo de atender las denuncias por delitos sexuales.</p> <p>Se reforma el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal para tipificar el hostigamiento sexual como delito.</p>
1992	<p>Se emite la Nueva Ley Agraria con cambios importantes en la condición jurídica de la mujer. El artículo 12 especifica que son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos agrarios.</p>
1993	<p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos crea la Red de Apoyo a Mujeres Víctimas de Abuso, con la finalidad de promover la coordinación con dependencias y con entidades federales, estatales y municipales, para apoyar a las mujeres que sufren cualquier tipo de violencia.</p> <p>Se establece la Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-1993 cuyo objetivo es establecer los criterios para atender y vigilar la salud de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y la atención del recién nacido normales.</p> <p>Se reforma al Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la obligación del Estado de brindar asistencia jurídica a las víctimas de delitos sexuales, derecho a recibir reparación del daño y atención médica de urgencia.</p>
1994	<p>La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal crea la Unidad Especializada de Atención y Orientación Legal a Víctimas del Delito mediante el cual se puso en operación el Programa de Atención Integral para la Rehabilitación de Víctimas de Ataques Sexuales.</p>
1995	<p>México participa en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, en la ciudad de Beijing, China, y adopta la Declaración y la Plataforma de Acción.</p> <p>Se crea el Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1995-2000, de la Secretaría de Salud, para garantizar a toda la población el acceso universal a información, orientación y servicios de alta calidad de planificación familiar en el contexto amplio de la salud reproductiva, con opciones múltiples de métodos anticonceptivos efectivos, seguros y aceptables para todas las fases de la vida reproductiva, que permitan el libre ejercicio del derecho a decidir el número y espaciamiento de los/las hijos(as) y mediante un procedimiento de consentimiento informado. Los servicios deberán ser proporcionados con absoluto respeto a la dignidad de las personas y de las parejas de acuerdo con los lineamientos de la norma oficial mexicana de los servicios de planificación familiar (NOM-005-SSA2-1993) y atendiendo a la diversidad cultural y étnica del país.</p> <p>El Gobierno de México firma, el 4 de junio de 1995, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención de Belém do Pará", adoptada en la ciudad de Belém do Pará, Brasil. El instrumento de ratificación se firma el 19 de junio de 1998, depositado ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, el 12 de noviembre del mismo año.</p>

1996	<p>Se formula el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, Alianza para la Igualdad (PRONAM).</p> <p>La Asamblea de Representantes del Distrito Federal aprobó, por unanimidad, la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, que establece los procedimientos para asistir y prevenir los fenómenos violentos que se presentan en el interior de la familia. Entró en vigor en agosto de 1996.</p> <p>El 22 de noviembre de 1996 el Congreso de la Unión aprobó la adición del Artículo Vigésimo Segundo Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se señala que los partidos políticos nacionales considerarían en sus estatutos que las candidaturas para diputaciones y senadurías no excedan del 70 por ciento para un mismo sexo.</p>
1998	<p>El 31 de agosto de 1998 se publican las modificaciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, con las que se crea la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer.</p>
1999	<p>Se crea la Comisión para la Igualdad de Género del Senado de la República.</p> <p>Creación de la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados.</p> <p>Se establece la Norma Oficial Mexicana NOM190-SSA1-1999. Esta norma dicta los criterios a observar en la atención médica y la orientación proporcionadas a las y los usuarios involucrados en situaciones de violencia familiar.</p> <p>México firma el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En éste se reconoce al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer la facultad para recibir las comunicaciones de personas que sean víctimas de violación de alguno de los derechos establecidos en la Convención, por un Estado Parte. El Protocolo es ratificado por México en marzo de 2002.</p>
2000	<p>La Comisión Interamericana de Mujeres, en su XXX Asamblea, teniendo como antecedente las resoluciones CIM/RES. 209 (XIX-O/98) y AG/RES. 1625 (XXIX-O/99), resuelven la aprobación e implementación del Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género; el cual tiene entre sus objetivos principales integrar la perspectiva de género en todos los órganos y organismos y entidades del sistema interamericano; que los Estados Miembros de la OEA formulen políticas públicas, estrategias y propuestas dirigidas a promover los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género y promover la participación plena e igualitaria de la mujer en todos los aspectos del desarrollo económico, social, político y cultural.</p> <p>Reforma al Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para precisar la responsabilidad del Estado en los derechos que tienen los niños y las niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento.</p>
2001	<p>Se expide la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres con el objetivo de promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país. Con esta Ley se crea el Instituto Nacional de las Mujeres como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.</p> <p>El Gobierno Federal instituye el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2000-2006, para introducir, de manera transversal, un enfoque de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, con el objeto de eliminar todas las formas de discriminación en contra de las mujeres.</p> <p>Se conforman mesas interinstitucionales de Enlaces de Género en el Gobierno Federal para el seguimiento de los compromisos del Ejecutivo en materia de igualdad de género.</p> <p>Se concibió el Programa de Acción Mujer y Salud (PROMSA) 2002-2006 de la Secretaría de Salud, como una iniciativa destinada a incorporar la perspectiva de género en el sector salud. Debido a la situación de desventaja en que se encuentran las mujeres y a la apremiante necesidad de acciones afirmativas en favor de la población femenina a lo largo de todo el ciclo de vida, este Programa buscaba dar respuesta a las necesidades de las mujeres como usuarias de los programas y servicios de salud, y como proveedoras de cuidados a la salud en los ámbitos doméstico, comunitario e institucional.</p>
2002	<p>México ratifica la firma del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer donde se reconoce al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, para recibir la facultad de considerar las comunicaciones de personas que sean víctimas de violación de alguno de los derechos establecidos en la Convención por un Estado Parte.</p> <p>Se firma el Acuerdo Nacional para la Equidad entre Mujeres y Hombres. Tiene como objetivo establecer el compromiso de las dependencias de Gobierno Federal centrales, desconcentradas y paraestatales, así como de la Procuraduría General de la República, de coordinarse para trabajar a fin de cumplir con las metas que ellas mismas establecieron en el Volumen 2 del Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD).</p> <p>Se establece el Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres, de la Secretaría de Salud, con el objetivo de contribuir, desde el sector salud, a reducir la violencia familiar, sexual y contra las mujeres y su consecuente impacto en la salud, especialmente en las mujeres, las niñas y los niños.</p> <p>Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que dice “[...] en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género” (175-A); y “Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto” (175-B).</p>

- 
- 2003 Se establece la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación con el objetivo de prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.
- Se crea la Comisión Especial para conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, la cual rinde cuentas del estado que guardan las investigaciones relacionadas con la violencia feminicida y la procuración de justicia en el país.
- El INMUJERES establece el Modelo de Equidad de Género, MEG-2003, como una estrategia que proporciona una herramienta dirigida para que empresas privadas, instituciones públicas y organismos sociales asuman el compromiso de revisar sus políticas y prácticas internas, para re-organizar y definir mecanismos que incorporen una perspectiva de género e instrumenten acciones afirmativas y/o a favor del personal, que conduzcan -a corto y mediano plazo- al establecimiento de condiciones equitativas para mujeres y hombres en sus espacios de trabajo.
- Se crea la Línea Telefónica Vida sin Violencia 01800 911 25 11. El INMUJERES, en colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), puso en marcha esta línea telefónica, que opera un servicio telefónico nacional, de atención las 24 horas, los 365 días del año, gratuito y confidencial de atención psicológica y asesoría jurídica, con la finalidad de atender a las mujeres de todas las edades que viven violencia.
- Norma Oficial Mexicana NOM-034-SSA2-2002, para la prevención y control de los defectos al nacimiento Esta Norma Oficial Mexicana establece los criterios y especificaciones para la prevención, diagnóstico, tratamiento y control de los defectos al nacimiento.
- La Secretaría de Salud crea el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR). Tiene como misión ser un órgano rector que contribuya a mejorar la salud de la población a través de la incorporación de la perspectiva de género en programas y acciones del sector salud, así como de la salud sexual y reproductiva, con pleno respeto a los derechos humanos.
- 
- 2004 Ley General de Desarrollo Social. Con esta ley se garantiza el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social, actuando bajo el principio de respeto a la diversidad que incluye el reconocimiento en términos de género.
- Se crea el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI). Su objetivo es dar seguimiento al cumplimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), único instrumento jurídicamente vinculante de alcance hemisférico a nivel internacional en la materia.
- El 18 de febrero de 2004, a través de un decreto presidencial, se crea la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; con el objeto de coadyuvar en la prevención y erradicación de la violencia en esa ciudad, a través de mecanismos que garantizarán el respeto a los derechos humanos con una perspectiva de género y la promoción de una participación activa de las instituciones públicas y de la sociedad civil organizada.
- 
- 2005 Se instituye el Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal. Tiene por objetivo modificar la infraestructura institucional en sus normas, actividades y relación con el personal para transformar la dinámica institucional y brindar un acceso no discriminatorio a las mujeres en la administración pública. Hay 21 dependencias y entidades con el programa establecido.
- 
- 2006 Se promulga la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), se publica en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006.
- Se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia en contra de las Mujeres en el país (FEVIM). Su misión es garantizar la atención y procuración de justicia hacia las mujeres, para generar una cultura de respeto a sus derechos humanos y una vida libre de violencia.
- Creación del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados. Contribuye a mejorar la condición económica, social y política de las mexicanas e impulsar un mejor equilibrio distributivo en las oportunidades, recursos y poder, entre mujeres y hombres.
- Presupuesto de Egresos de la Federación. La creación e incremento en los presupuestos etiquetados para mujeres y la igualdad de género también ha sido una respuesta que favorece el trabajo desarrollado en distintas dependencias de la APF, al haberse incorporado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que norma el ejercicio anual de recursos de las dependencias y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece que la administración de los recursos públicos federales debe realizarse con base en criterios de equidad de género.
- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF). A partir del año 2006, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) opera este programa mediante la recepción, validación, apoyo financiero y seguimiento de los proyectos presentados por las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF).
-

2007	<p>Se publica la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Se publica en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007.</p> <p>Se firma el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. El Estado mexicano se compromete a garantizar las condiciones de vida sin violencia ni discriminación, en igualdad de oportunidades y de ejercicio pleno de los derechos y su participación equitativa en todos los ámbitos de la vida.</p> <p>Se instala el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVCM) con el objetivo de coordinar la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Se integra por nueve dependencias y entidades de la APF y los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.</p> <p>En noviembre de 2007 se publica la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (LPSTP) conforme a los compromisos derivados del Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños, y demás ordenamientos internacionales en la materia.</p> <p>Se instituye el Programa de Acción Específico de Igualdad de Género en Salud de la Secretaría de Salud.</p>
2008	<p>Se crea la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) con el objetivo de fortalecer el trabajo realizado por la Procuraduría General de la República en la materia. La FEVIMTRA dio continuidad al trabajo de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País (FEVIM).</p> <p>Se instala el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), el cual constituye el mecanismo institucional del vínculo, negociaciones y definiciones de las estrategias para la igualdad de género.</p> <p>La creación del Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género se enmarca en las recomendaciones hechas por la CEDAW y la LGIMH, que establece garantizar la igualdad de oportunidades, mediante la adopción de políticas, programas y proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas. Se dirige al fortalecimiento de las 32 instancias de las mujeres en las entidades federativas</p> <p>Se forma el Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIMM) para impulsar y fortalecer la creación, desarrollo y consolidación de instancias municipales de las mujeres, con el fin de promover la institucionalización y transversalidad de la PEG, diseñar y aplicar políticas públicas en favor de la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos del desarrollo local.</p> <p>Se crea el Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género (Fondo mvvg), con el propósito de garantizar que los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las 32 entidades federativas cuenten con los recursos necesarios para la incorporación de la perspectiva de género en los programas, proyectos, modelos, sistemas y acciones para combatir y erradicar la violencia de género y se promueva la atención integral a las mujeres víctimas de violencia. Estos recursos están destinados a la implementación de políticas públicas, programas y acciones para el cumplimiento de la LGAMVLV.</p> <p>Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (PROIGUALDAD). El PROIGUALDAD fue formulado para dar cumplimiento a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres</p> <p>Se reforma el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para establecer en su Artículo 219 Fracción 1: De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.</p> <p>La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia publica su Reglamento en marzo de 2008. La Ley y su Reglamento distribuyen competencias en los tres órdenes de gobierno en la materia, y demandan el diseño de una política integral, a través de la creación de un Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) y de un Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM).</p>
2009	<p>Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención. Esta Norma tiene por objeto establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos.</p> <p>Se publica en el Diario Oficial, el 9 de abril de 2009, la declaratoria de vigencia de la Norma Mexicana para la igualdad laboral entre hombres y mujeres NMX-R-025-SCF1-2009. Establece los requisitos para obtener la certificación y el emblema que comprueban que las prácticas laborales de las organizaciones respetan la igualdad y la no discriminación, la previsión social, el clima laboral adecuado, la libertad y la accesibilidad laborales entre mujeres y hombres.</p> <p>Se expide el Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (LPSTP), con jurisdicción en el ámbito federal, dado que a cada entidad federativa le compete la persecución de este delito.</p> <p>Se publica la Ley Federal de Extinción de Dominio, que contempla la confiscación de los bienes vinculados a la comisión del delito de trata de personas y otros, y establece que los recursos obtenidos formarán parte de un fideicomiso destinado a la reparación del daño y a brindar apoyo a las víctimas.</p>

---

Se reestructura la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez y se crea, por decreto presidencial, a partir del 1 de junio de 2009, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), con lo que se da cumplimiento a lo dispuesto en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

En agosto de 2009, el Gobierno del Distrito Federal llevó a cabo la sesión de instalación de la Comisión Interinstitucional para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas y el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil, en la cual participa como integrante el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, esto en el marco de la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de octubre de 2008. La Comisión tiene como objeto la coordinación de las acciones entre los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal para prevenir y erradicar la trata de personas, el abuso sexual y explotación sexual comercial infantil y garantizar la protección y atención de las víctimas.

La Comisión Especial para conocer y dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Autoridades Competentes en relación a los Femicidios en México de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados fue creada por acuerdo de la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2009.

---

2010 Se publica el Decreto mediante el cual se tipifica como delito la pederastia en el Código Penal Federal, estableciendo penas de 9 a 18 años de cárcel y una multa de 750 a 2,250 días de salario mínimo en contra de quien, derivado de su parentesco en cualquier grado, relación docente, religiosa, laboral, médica, cultural, doméstica o de cualquier índole, induzca o convenza a un menor de edad a ejecutar cualquier acto sexual, con o sin su consentimiento. El Estado garantizará la atención médica, psicológica o la especialidad que requiera la víctima en caso de que el sentenciado se niegue o no pueda garantizarlos. Se cancela la posibilidad de que una persona sentenciada por este delito tenga el beneficio de libertad preparatoria.

En febrero de 2010, el Gobierno del Distrito Federal (GDF) instaló el Grupo Interdisciplinario en materia de Trata de Personas integrado por distintas dependencias e instancias del GDF y asociaciones civiles, con el apoyo de FEVIMTRA. Dicho grupo se creó con el objetivo de generar el Modelo Integral a Víctimas de Trata de Personas, así como el Protocolo para la Atención Integral a Víctimas de Trata de Personas.

La SCJN ratifica, el 27 de mayo de 2010, la constitucionalidad de la NOM-046. Con esta decisión, es obligación para todas las clínicas y hospitales del país, estatales y federales, ofrecer y garantizar el suministro de la anticoncepción de emergencia a las mujeres víctimas de violencia sexual, y también es obligación proceder a la interrupción del embarazo a las mujeres violadas, en caso de que así lo soliciten.

---

2011 El 10 de junio se publica en el Diario Oficial de la Federación un decreto en materia de Derechos Humanos que reforma la denominación del Capítulo I de la Constitución y 11 artículos más. La reforma constitucional amplió significativamente el catálogo de derechos humanos y libertades fundamentales y fortaleció los mecanismos para su exigibilidad. Con esta reforma se incorporaron todos los derechos consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte, incluyendo la CEDAW y Belém Do Pará. Además, consagra el principio pro personae, en virtud del cual la interpretación de cualquier ordenamiento jurídico deberá privilegiar en todo momento a la persona.

---

2012 La representación femenina en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados alcanzó en 2012 la meta mínima internacional recomendada de al menos 30 por ciento.

Promulgación de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

---

2013 El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 señala la obligación de contar con una estrategia transversal de perspectiva de género en todos los programas, acciones y políticas de gobierno.

Se crea el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018, con el propósito de alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos de las mujeres y las niñas, y en un contexto de democracia participativa, utilizando para ello la planeación, programación y presupuesto con perspectiva de género, con el fin de contar con políticas públicas centradas en reducir las brechas de desigualdad que actualmente se observan entre mujeres y hombres.

---

2014 Con fecha 31 de enero de 2014 se promulga la reforma político-electoral que eleva a rango constitucional la garantía de la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas a la Cámara de Diputados, Senado y Congresos Estatales. La reforma establece en el artículo 41 constitucional que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

---







Ramos Reyna, Carla Daniela (2003). Dibujo Ganador Categoría D, "Un ciclo de vida". XII Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil, Niños, niñas y jóvenes por un desarrollo sustentable, México.



# Hitos en el México demográfico contemporáneo y del mañana

Manuel Ordorica Mellado<sup>1</sup>

## Antecedentes

**H**ay acontecimientos históricos que han marcado nuestro desarrollo poblacional y nuestra geografía. Entre las experiencias que México tuvo que enfrentar durante sus inicios de formación de vida institucional se encuentra la guerra con Estados Unidos entre 1846 y 1848, en la que perdió la mitad de su territorio. La falta de población mexicana en el norte del país, una sociedad tradicional, la inexistencia de un sentimiento de nacionalidad, un ejército débil comparado con el de Estados Unidos, fueron algunas de las razones de esta pérdida. Había una tremenda asimetría poblacional entre los dos países. Por esas fechas, México, con siete millones y medio de habitantes, se enfrentaba a un dinámico Estados Unidos, con casi 20 millones de individuos, es decir, una población casi tres veces más que la observada en nuestro país, con una economía en fuerte expansión.<sup>2</sup> Estados Unidos tenía un claro interés de expandirse en términos territoriales, mientras que la frontera estaba subpoblada por mexicanos.

Es claro que teníamos una visión muy centralista por nuestras guerras internas, lo que impedía una visión dirigida al desarrollo regional. En 1857, diez años después de la guerra con el país vecino, México tenía 8.3 millones de habitantes, con un número muy reducido de población en las entidades fronterizas del norte: solo 12 mil personas en Baja California, 139 374 en Sonora, 164 073 en Chihuahua, 67 590 en Coahuila, 145 779 en Nuevo León y 109 673 en Tamaulipas.<sup>3</sup> La suma de estas poblaciones apenas llegaba casi al ocho por ciento de la población total del país en esa fecha. Hay que reconocer que “el territorio perdido estaba abandonado y los intentos por colonizarlo fracasaron”.<sup>4</sup>

Después de esos momentos de nuestra historia, empieza a surgir el interés por el tema demográfico. Ante la necesidad urgente de contar con un sistema sobre la estadística general de la nación, se crea la Oficina de Estadística y en 1882 se publica la Ley de Producción de Estadísticas Demográficas, estableciéndose al mismo tiempo la Dirección General de Estadística.

Con Porfirio Díaz se inició una etapa de estabilidad política con la que nace también el proyecto censal de 1895, el cual se presenta como un instrumento fundamental de conocimiento de nuestro país. A partir de ese año surge una era continua de censos de población. Por eso se dice que en 1895 empieza la etapa moderna de censos. En ese año se contabilizaron 12.6 millones de personas. Desde ese momento hasta la fecha actual los censos se levantan cada diez años, con excepción del correspondiente a 1921. A partir de 1995 empezamos con los conteos de población en los años terminados en cinco.

<sup>1</sup> Secretario General de El Colegio de México (mordori@colmex.mx).

<sup>2</sup> El Colegio de México: Cámara de Diputados, LXI Legislatura (2010), *Historia General de México*, vol. II, México, p. 52.

<sup>3</sup> García Ruíz, Alfonso (1986), “Aspectos sociales y económicos de la Reforma y la República restaurada”, en *Historia de México. Imperio y República*, tomo 12, Salvat, México, 1986, p. 2085.

<sup>4</sup> Velasco, Jesús (1986), “La guerra con los Estados Unidos”, en *Historia de México, Reforma*, tomo 11, Salvat, México, 1986, p. 1789.

También contamos con información continua sobre las Estadísticas Vitales desde hace más de una centuria. México realmente se ha preocupado por tener mucha información para su planeación: es un país rico en cifras. Es importante destacar un hecho trascendental en la producción de información demográfica. En 1859, Benito Juárez dicta las Leyes de Reforma, consumando la separación de la Iglesia y el Estado, con lo que de manera directa se introduce el Registro Civil en nuestro país, promulgándose, el 28 de julio de ese año, la Ley sobre el Estado Civil de las Personas. Esta información ha permitido analizar la evolución de los componentes de la dinámica demográfica.

Otro hecho social que cambió la dinámica demográfica de nuestro país fue la Revolución Mexicana, la cual tuvo efectos muy significativos en los componentes del crecimiento poblacional. Entre 1910 y 1921 se perdieron 2 874 653 personas; el 49 por ciento se debió a la mortalidad, el 38 por ciento, a los que dejaron de nacer, y el 13 por ciento, a los que se fueron a vivir a Estados Unidos.<sup>5</sup> Además, en 1918 se presentó una epidemia de influenza española que dejó muchos muertos. Se estiman 300 mil defunciones por esta causa.<sup>6</sup>

Podríamos decir que el impacto numérico de la Revolución no fue altamente significativo durante esos años, sin embargo, de no haber ocurrido esta guerra civil, los componentes demográficos no hubieran modificado su trayectoria como resultado de la lucha armada, y en el año 2000 el país habría contado con 126 millones de habitantes<sup>7</sup> en vez de los 100 millones estimados para el fin del siglo pasado.

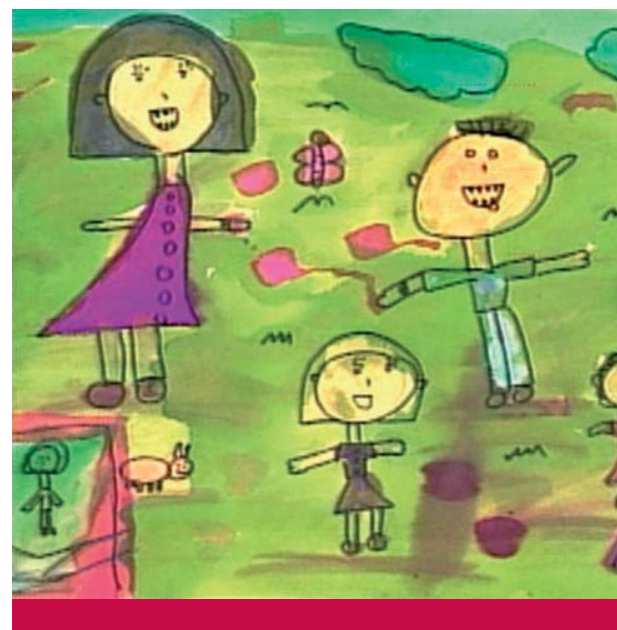
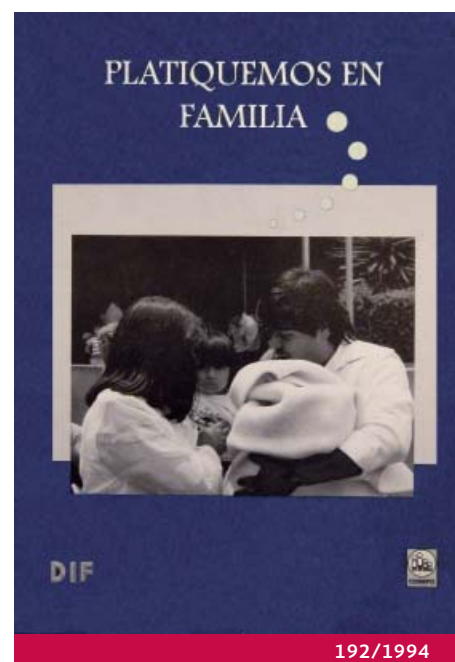
Si bien es cierto que durante la Revolución se perdieron 2.9 millones de personas por las razones antes expuestas, este efecto numérico llevado al año 2000 fue de 26 millones entre pérdidas y no nacidos, cifra equivalente a la población de México en 1950. Es decir, los 2.9 millones de pérdidas ocurridas en el periodo de la Revolución se convirtieron en 26 millones de personas menos, enumeradas en el Censo de 2000. Como resultado de los acontecimientos históricos vinculados con la pérdida de nuestro territorio en la guerra con Estados Unidos y con la Revolución Mexicana, en el año de 1936, a iniciativa del Ejecutivo Federal, el Congreso aprueba la primera Ley General de Población. Nuestro país necesitaba poblarse. Esta Ley señala que el desarrollo necesita de un elevado crecimiento de la población con el fin de que la sociedad alcance mejores y mayores niveles de bienestar. El propósito de la Ley General de Población de 1936, renovada en 1947, se cumplió al tener México un vigoroso crecimiento de su población.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Ordorica, Manuel y José Luis Lezama (1993), "Consecuencias demográficas de la Revolución Mexicana", en *El Poblamiento de México*, tomo IV, Consejo Nacional de Población, México, 1993, p. 52.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>7</sup> Estimación propia, suponiendo que la tasa de crecimiento demográfico entre 1921 y 1930 hubiera sido la de 1910 a 1921. Se mantienen las tasas para el resto de los periodos.

<sup>8</sup> Cabrera Acevedo, Gustavo (1993), "Introducción", en *El Poblamiento de México*, tomo IV, Consejo Nacional de Población, México, 1993, pp. 21-23.



Como resultado de la dinámica demográfica de nuestro país, la población tuvo tres duplicaciones en el siglo xx: la primera se presentó entre 1900 y 1950, la población pasó de 13.6 millones de habitantes a 25.8 millones en este periodo de medio siglo. La segunda duplicación ocurrió entre 1950 y 1970, al pasar de 25.8 a 50.7 millones, lo que ocurrió en solo 20 años. Y la tercera fue entre 1970 y 2000, al pasar de 50.7 millones a 100.2 millones de habitantes en un periodo de 30 años.



193/2002

A partir de 1940 se observa un descenso acelerado en los niveles de la mortalidad, aunque ya desde 1930 se había presentado una caída en este componente aunque no tan rápida como la estimada unos años después. En el decenio de 1940-1950 México incrementa en ocho años su esperanza de vida al nacer, al pasar de 41 a 49 años. El desarrollo del país adquiere gran importancia en la reducción de la mortalidad a través de la inversión en obra pública, tal como agua potable, drenaje, alcantarillado, creación de centros de salud y seguridad social.

La asistencia médica también jugó un papel relevante. En este sentido, debemos señalar la importancia que tuvo el descubrimiento y desarrollo de los antibióticos en la disminución de la mortalidad. El descubrimiento de la penicilina, en 1928, por Alexander Fleming, y utilizada con éxito en 1941, revolucionó la medicina moderna e incrementó significativamente la esperanza de vida al nacer. El uso de esta sustancia permitió tratar diversas enfermedades infecciosas que, hasta bien entrado el siglo xx, se consideraban incurables. La penicilina comenzó a emplearse de forma masiva en la Segunda Guerra Mundial, donde se hizo evidente su valor terapéutico. Gracias a este descubrimiento no fallecieron millones de personas desde que se inició su uso.

Diez años después, en 1950, varios investigadores en química dieron un paso trascendental en la regulación de la fecundidad, y en 1951 un grupo de científicos que trabajaban en los laboratorios Syntex en la Ciudad de México, entre los que se encontraban Jorge Rosenkrans, Carl Djerassi y un joven mexicano, Luis Miramontes, crearon la píldora anticonceptiva. Es muy probable que este logro haya sido una de las más notables contribuciones tecnológicas jamás alcanzada en el planeta.

Otro hecho relevante ocurre en 1955. El doctor Gregory Pincus y el doctor John Rock presentaron un artículo en la Quinta Conferencia Internacional de Planificación Familiar en Tokio, Japón, que incluía información sobre la inhibición de la ovulación. En 1960 se comercializó el primer anticonceptivo oral y se inicia la era de la *Píldora de Pincus*.<sup>9</sup> En 1966, Jorge Martínez Manautou y sus colaboradores descubrieron un progestágeno, que era un contraceptivo que no inhibía la ovulación. Con estos científicos México se encontraba a la vanguardia en la investigación anticonceptiva. En 1999,



194/1996

<sup>9</sup> Martínez Manautou, Jorge (2001), "50 Años del descubrimiento de la Píldora Anticonceptiva", en *Carta editorial sobre población*, núm. 46, México, 2001.

la revista *Newsweek* publicó un artículo que llevaba como título: “El poder de las grandes ideas” en el que se discutían cuáles eran los inventos más relevantes de los últimos dos milenios. Entre las nominaciones destaca la píldora anticonceptiva.<sup>10</sup>

El año de 1950 también es un momento clave desde el punto de vista del crecimiento urbano. En la segunda parte del siglo xx, la Ciudad de México tuvo un fuerte proceso de urbanización. Según los datos censales, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México llegó a 20.1 millones de habitantes en 2010, siendo la tercera más poblada de la Tierra. El primer lugar lo ocupa la Zona Metropolitana de Tokio. Entre mediados del siglo xx y el 2010, la población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México pasó de 3.5 millones a 20.1 millones de personas, en este periodo la población de esta área se multiplicó casi por seis. Se ha observado una enorme expansión física de la capital mexicana, que comenzó a extenderse a los municipios del Estado de México que se encuentran en la frontera de dicha zona, dando paso al proceso de metropolización.

## Hitos en la historia de la demografía en México

La década de los sesenta del siglo pasado fue un periodo clave para la toma de una decisión trascendental desde el punto de vista de la política de población. La tasa de crecimiento demográfico en los años sesenta llegó a la cifra de 3.4 por ciento anual, lo que significa que nuestra población se duplicaba cada 20 años. Esta cifra se obtiene haciendo la división de 70<sup>11</sup> entre la tasa de crecimiento poblacional. Dicho periodo tuvo la tasa de crecimiento demográfico más elevada de toda la historia de nuestro país. Fue también cuando los académicos y tomadores de decisión se concientizaron sobre el rápido crecimiento demográfico. La Demografía se empezó a enseñar en las universidades y se creó, en 1964, el Centro de Estudios Económicos y Demográficos en El Colegio de México.

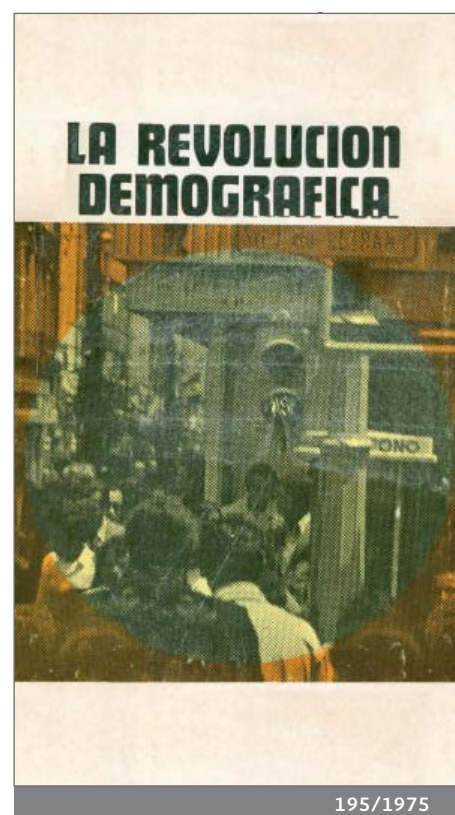
Ya en los años setenta, para ser exactos el 7 de enero de 1974, se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Población. Su artículo primero señala que la Ley tiene por objeto “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”.<sup>12</sup>

Asimismo, en su artículo 5°, la Ley dice: “se crea el Consejo Nacional de Población (CONAPO) que tendrá a su cargo la planeación demográfica

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> El tiempo de duplicación es igual a 70 entre la tasa de crecimiento demográfico. El 70 sale del cálculo del logaritmo natural de 2 por 100, la cifra exacta es 69. El número 2 se interpreta como el tiempo en que se duplica la población.

<sup>12</sup> DOF, Ley General de Población, 7 de enero de 1974, México.





196/1974



197/1974

del país".<sup>13</sup> En este momento se encontraba como Secretario de Gobernación el licenciado Mario Moya Palencia; para el cargo de Secretaria General del CONAPO fue nombrada Luisa María Leal, abogada; ambos funcionarios tenían una gran visión demográfica. Sus planteamientos fueron hechos con un sentido humanista. El nacimiento de esta Ley General de Población con enfoque moderno se lo debemos en parte a estos dos personajes de la política. Durante su administración se difundió el famoso spot de *La familia pequeña vive mejor* y luego el de *Vámonos haciendo menos*. Dejábamos atrás la idea poblacionista y entrábamos a la nueva era de reducir la tasa de crecimiento de la población. En este proceso de hacer de la política de población una política de Estado, Jesús Reyes Heróles fue uno de sus artífices.

En tanto que, en junio de 1974, se realizó la Conferencia Nacional sobre Población y Desarrollo Social, la cual fue organizada por la Asociación Mexicana de Población, A.C. (AMEP). La Asociación publicó un libro sobre Población y Desarrollo Social; uno de los artículos, "Política de población en México: La necesidad de planear a muy largo plazo", fue escrito por Víctor Urquidí. En ese artículo hace pronósticos de la población de México bajo diferentes escenarios en las tasas de crecimiento demográfico. En el caso de cumplirse la hipótesis de una tasa de crecimiento demográfico de 2.8 por ciento anual, constante, durante todo el siglo XXI, la población en 2100 alcanzaría los 1 989 millones de mexicanos y los 203 millones en el caso de mantenerse en 0.5 por ciento en este siglo. Si bien estas cifras calculadas por Urquidí eran exageradas, producto del uso de técnicas elementales, pero con un sentido lógico, sirvieron para llamar la atención de políticos y académicos.

En 1978, la Secretaría de Programación y Presupuesto publicó el documento *Proyecciones de la Población, México, 1970-2000 (nivel nacional)*. Aunque las proyecciones se publicaron en esa fecha, los resultados ya se tenían desde varios años antes. Resultaba difícil aceptar que los niveles de fecundidad podrían caer aceleradamente. A partir de la hipótesis constante se estimó una población de 151.8 millones de mexicanos para el 2000. Este resultado confirmaba que nuestra población se podría duplicar cada 20 años.

El año de 1977 marca otro hito en la historia demográfica del país. Con base en los ejercicios realizados por Víctor Urquidí y Gustavo Cabrera se planteó la meta del uno por ciento anual al año 2000. La cifra de arranque fue de 3.2 por ciento para 1977. Es preciso reconocer que no se llegó a la meta en el 2000 exactamente, pero eso no es lo importante, lo relevante es haber planteado una política que rebasó sexenios. Ha sido una política de Estado. Se determinaron metas anuales para cada seis años, desde 1977 hasta 2000. Además, se estimaron los requerimientos en términos de la cobertura de personas en los programas de planificación

<sup>13</sup> *Ibid.*

familiar para alcanzar la meta. La encuesta de fecundidad de 1976, con representatividad nacional y regional, avaló el resultado de que México tenía una tasa de crecimiento demográfico de 3.2 por ciento. Originalmente se planteó la meta de 2.6 por ciento de crecimiento para 1982 y el presidente José López Portillo la redondeó a 2.5 por ciento. Este cambio implicó un gran esfuerzo en términos del número de usuarias de métodos anticonceptivos. Las metas se fueron alcanzando en forma aproximada, sexenio por sexenio. Esta política es un ejemplo de política de Estado que ha tenido todas sus etapas perfectamente articuladas. Llegamos a los 100 millones estimados para el año 2000 y ahora, con base en el Censo de 2010, observamos que la población se estimó en 112.3 millones y no en los 108 que había proyectado el CONAPO.

Por otra parte, en los años setenta también en Estados Unidos había interés por analizar su crecimiento demográfico. Hay un libro, *Applied Mathematical Demography*, de Nathan Keyfitz, publicado en 1977, en el cual se presenta un ejercicio de proyección para Estados Unidos y México, por separado, de 1970 a 2022. Estados Unidos parte con una población de 200 millones y México, con una de 50 millones en 1970. En el 2022, según su proyección constante, México podría alcanzar 309 millones y Estados Unidos, 295 millones de personas.

En 1974 se celebró la Conferencia Mundial de Población en Bucarest, organizada por Naciones Unidas, entre el 19 y 30 de agosto. México participó de manera muy activa. Fue la Tercera Conferencia Mundial de la Población, en la que el mexicano Antonio Carrillo Flores ocupó el cargo de Secretario, y fue la primera de naturaleza intergubernamental, en la que concurrieron representantes de 135 países. El énfasis del debate se centró en las relaciones entre los factores de la población y el desarrollo. Como fruto de la Conferencia, el Plan de Acción Mundial sobre Población señalaba, entre otros principios, que la meta esencial es el desarrollo social, económico y cultural de los países, que los fenómenos demográficos y el desarrollo son interdependientes, y que los objetivos y políticas de población son parte integrante de la planeación del desarrollo.

Podemos decir que en el año de 1974 nace nuestra política demográfica actual, de Estado y con un enfoque moderno. La Ley de 1974 ha podido mantenerse a pesar de los vaivenes de la política. Llegar a una edad madura nos permite reflexionar sobre lo que nos queda por hacer y sobre lo que ya hicimos. En su nacimiento, personas como el presidente Luis Echeverría y Mario Moya Palencia fueron políticos clave en la visión futura de la demografía.

El presidente Echeverría cambió su posición de *governar es poblar* a otra orientada a regular el crecimiento demográfico. En noviembre de 1969 se publicó una nota en *El Sol de México*: “Control natal, obstáculo y totalitarismo”. El presidente Echeverría decía que tras el control natal se esconde una actitud pesimista del futuro. Señalaba que lo importante es “producir, crear riqueza y que al contrario de lo que se piensa, urge poblar al país”.







Sin embargo, al final de su mandato dio un giro de 180 grados y creó tanto la Ley, como el CONAPO, para regular el crecimiento demográfico y para armonizar la población con los recursos naturales. Uno de los personajes que convenció al Presidente de la República fue el doctor Jorge Martínez Manautou y es preciso destacar que la Ley de 1974 produjo una política de población que mantuvo una visión de largo plazo y que es un ejemplo de política pública a nivel mundial.

En la primera mitad del siglo xx nuestro interés era incrementar nuestra población. Teníamos un crecimiento lento como resultado de la elevada mortalidad, aunque teníamos una alta natalidad. El objetivo de la política era crecer en número de habitantes y poblar nuestras regiones. Teníamos muy cerca la amarga historia de haber perdido parte de nuestro territorio. En la segunda mitad del siglo se presentó un crecimiento acelerado sin precedentes, como resultado de la caída de la mortalidad y de una fecundidad alta y constante; nuestra preocupación era reducir la tasa de crecimiento demográfico. La población se duplicaba cada dos decenios y la tasa de crecimiento se ponía como ejemplo de crecimiento geométrico.

Por otro lado, hay un grupo de población que va a llamar la atención porque va a crecer de manera exponencial y acelerada en este siglo XXI. No hay reversa porque esa población ya ha nacido. Es el crecimiento de la población de 65 años y más de edad. En 40 años esta población se multiplicará por cuatro y en lo que queda de este siglo se multiplicará casi por siete. Afectará el sistema de pensiones, jubilaciones, la seguridad social, etc., y sobre todo afectará más a las mujeres que a los hombres, por la mayor esperanza de vida femenina. Imagínense una población de 50 millones de personas de 65 años y más de edad en 2100, equivalente a la población total que México tenía en 1970.

Otros temas fundamentales del México de hoy son la fecundidad adolescente, la mortalidad materna, la diabetes, la migración internacional, la distribución de la población, la demografía étnica, entre otros.

## Los Secretarios Generales del CONAPO

Como ya dijimos, en los años setenta empieza el trabajo del Consejo Nacional de Población, y en 1977 Gustavo Cabrera planeó el futuro de la demografía para el muy largo plazo. En su administración se estableció el Programa de la Mujer y la política de las tres erres para migración: retención, reorientación y reubicación, la cual tenía como eje central el poblamiento de las costas. Le dio una dimensión regional a la política de población con la creación de los Comités Estatales de Población e instrumentó importantes programas de comunicación y de educación sexual. Se consolidó una publicación titulada *México Demográfico*, con los principales números de nuestra población, que consolidaba la elaboración conjunta de proyecciones de población entre el CONAPO y el INEGI, siempre con la participación del sector



académico. El CONAPO es la institución encargada de elaborar las proyecciones porque tiene entre uno de sus mandatos la definición del México Demográfico que se desea. Tiene que establecer la imagen objetivo del futuro de nuestra situación demográfica.

Entre 1982 y 1988, Gerónimo Martínez promovió los Consejos Estatales de Población, fortaleciendo también la dimensión regional. Se establecieron Consejos Estatales en prácticamente todas las entidades federativas. Hizo un gran esfuerzo por difundir el tema demográfico en los distintos sectores de la población. Se impartieron cursos a periodistas y políticos.

Posteriormente, Luz María Valdés le dio fuerza a la integración de la política de población en la planeación sectorial. Si bien en la Ley de Población de 1974 se contempló a los grupos étnicos, en su administración se diseñó una política específica tomando en cuenta a estos grupos de población.

Manuel Urbina le da un empuje internacional a la política de población y consolida los programas de planificación familiar, de educación sexual y reproductiva. Realiza una gran obra titulada: *El Poblamiento de México*, en cuatro volúmenes.

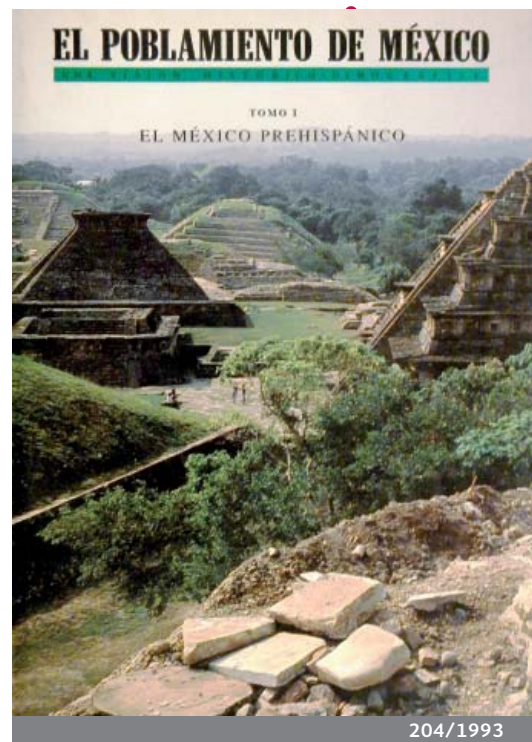
José Gómez de León incorporó el concepto de bono demográfico. Durante su administración la demografía adquiere un gran nivel técnico que luego se consolida con Rodolfo Tuirán, quien diseñó, coordinó y elaboró toda clase de índices útiles para la planeación, entre los que se encuentra el índice de marginación, elaborado para ubicar las regiones de mayores y menores condiciones de rezago. Además, le dio fuerza al tema de la distribución de la población, generando un concepto dirigido a organizar la dispersión y la concentración poblacional. El tema de la migración internacional pasó a ser prioritario en la política demográfica del país.

Elena Zúñiga impulsa el tema sobre el envejecimiento demográfico, se avanza en el tema de salud reproductiva y se consolida el concepto de equidad de género.

Ya en este siglo, Octavio Mojarro y Félix Vélez le dan una dimensión económica a la política, la cual se había perdido, regresando a la idea original de vincular a la población con el desarrollo, y hoy en la presente administración 2012-2018, con Patricia Chemor, vamos hacia una nueva Ley General de Población actualizada, con temas nuevos, integrando sectores y regiones, con nuevos programas y con el empuje para seguir consolidando la política de población como una política de Estado. Después de dos sexenios vuelve a ser el Secretario de Gobernación quien preside la reunión de Instalación del Pleno del Consejo Nacional de Población en 2013, lo que da cuenta de la máxima importancia que se le otorga al tema.



203/1993



204/1993



## La nueva Ley General de Población y la política de población 40 años después

La nueva propuesta de Ley será más completa y ambiciosa. Las disposiciones de la nueva Ley en proceso “tienen por objeto regular, programar, promover y evaluar la política de población en cuanto a los fenómenos demográficos que la afectan con respecto a su volumen, estructura, dinámica y distribución geográfica en el territorio nacional”. Incorpora el registro e identidad de la población, fortalece la cultura demográfica, incluye el tema ambiental en el marco del bienestar y la calidad de vida. Busca el combate a la marginación, a la desigualdad y a la pobreza en el contexto de la equidad y la justicia en los beneficios del desarrollo. El tema de la fecundidad adolescente, la mortalidad materna, migración internacional y el envejecimiento se han considerado como prioritarios.

Me parece relevante que la nueva Ley incluya al Registro Civil. Deberá integrar el tema del bono demográfico, enfatizar lo transversal de la política, la importancia de las poblaciones indígenas a fin de que no se extingan sus lenguas, patrimonio cultural de los mexicanos. Deberá quedar claro que las proyecciones de población son responsabilidad del CONAPO. El México Demográfico del futuro lo define el CONAPO, analizando escenarios de largo plazo. Dictará también las prioridades de investigación. Me parece que habría que vincular más el tema de los recursos naturales con la población.

La Ley deberá enfatizar la seguridad social, en especial, la seguridad social de la mujer. Encontraremos a muchas mujeres solas en edades avanzadas como resultado de la mayor esperanza de vida femenina. Se presentará un escenario complicado para esta población en las edades finales de su vida: mujeres solas, muy pobres, con enfermedades costosas en su atención y sin seguridad social. El tema del envejecimiento pasará a ser de seguridad nacional por el elevado monto de las pensiones y jubilaciones.

Deberá continuarse con la promoción de la educación sexual en la Educación Básica y Media Superior. Además, hace falta incorporar el tema de la educación ambiental. La política deberá tener un programa de evaluación que analice anualmente los resultados de las acciones. Hará falta plantear objetivos y metas concretas que permitan ser revisadas para luego ajustarlas a las nuevas trayectorias.

Es importante señalar que la política de población ya le cumplió al desarrollo, ahora hace falta que ocurra lo inverso, que el desarrollo le cumpla a la población. En estos 40 años, de 1974 a 2014, la esperanza de vida al nacer pasó de poco más de 60 a 75 años. La mortalidad infantil se redujo de casi 70 por mil a la sexta parte. La tasa global de fecundidad pasó de seis hijos a mediados de los setenta a una cifra ubicada en el nivel de reemplazo en la actualidad.



Se observa una reducción de las brechas de los niveles de natalidad y mortalidad por grupos sociales y regiones. En los setenta había estados que tenían tasas de mortalidad infantil superiores a los 100 por mil y otros por debajo de los 60 por mil. Dejaron de nacer 50 millones en un periodo de 23 años, de 1977 al 2000. Cifra equivalente a la población de todo el país en 1970. Es probable que la familia pequeña no viva mucho mejor, pero lo que es casi seguro es que una familia grande, es decir, si no se hubiera hecho nada, podría vivir peor en términos socioeconómicos, debido a que de esos 50 millones que dejaron de nacer un gran porcentaje de ellos hubiera sido de familias pobres. En los setenta se consideraba al país como una población cerrada que no alcanzaba el número anual de -100 mil en el saldo neto migratorio. Lo que pasó después fue un cisne negro, es decir, algo no pronosticable en esta variable.



206/2003

## El futuro demográfico y sus retos

En el siglo xx se experimentaron grandes transformaciones demográficas. En el año de 1914 había en el país 15 millones de personas, un siglo después, en el 2014, tenemos 120 millones de habitantes, es decir, ocho veces la población de hace 100 años y la población de México continuará creciendo cuatro decenios más. Nuestro país hoy tiene una esperanza de vida al nacer de 75 años. Hace un siglo no llegaba a los 40 años.



207/2002

La tasa global de fecundidad hoy llega al nivel de reemplazo, hace 100 años era alrededor de siete hijos por mujer. Hace un siglo morían alrededor de 420 mil personas y nacían alrededor de 460 mil niños. Según el INEGI, en el 2012 fallecieron 602 mil personas, entré éstas: 109 mil murieron del corazón, 85 mil, de diabetes, 73 mil, de tumores malignos, 38 mil en accidentes, 33 mil, del hígado, 32 mil murieron por agresiones, 32 mil, por cardiovasculares, 18 mil, por enfermedades pulmonares, etcétera.



208/2009

Un siglo atrás, la tasa de crecimiento natural se encontraba alrededor del crecimiento cero. Hoy la tasa de crecimiento natural está levemente por encima del 1.0 por ciento anual. En ambos momentos con crecimientos de la población bajos y similares, pero con componentes demográficos diferentes. Hace 100 años la natalidad era alta y la mortalidad también, hoy la natalidad es baja, al igual que la mortalidad. Las tasas de crecimiento poblacional son semejantes pero con niveles muy contrastantes en la natalidad y en la mortalidad.

Según la hipótesis intermedia de Naciones Unidas, en su revisión de 2012, el punto más alto de la función de la población en México será en el año 2057 con 157 millones de personas, a partir de ese momento la población empezará a descender. En 2064, medio siglo después de hoy, será de 156 millones y para 2100 la población del país sería de 140 millones de habitantes. Esto quiere decir que a partir de la segunda mitad del siglo nuestra población comenzará a decrecer. La tasa de crecimiento demográfico en el periodo 2015-2020 se estima en 1.1 por ciento anual.



209/1999



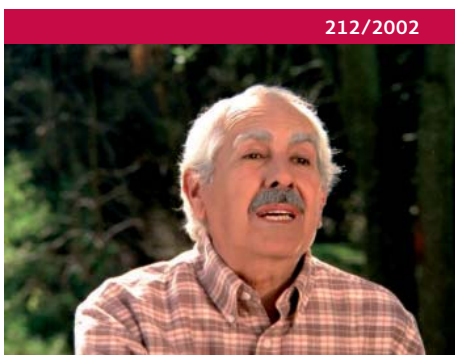
Después de la mitad del siglo habrá un decremento de la población. Llegaremos al final de la centuria a una tasa de crecimiento demográfico de -0.4 por ciento anual. Esta cifra significa que en 175 años la población se reduciría a la mitad, de seguir este ritmo de crecimiento demográfico. Podría llegar a la extinción muy rápido, al decrecer en forma exponencial, de la misma forma que creció en forma exponencial durante la segunda parte del siglo xx. Este panorama provocará, sin duda, alguna preocupación entre los gobernantes, porque seremos menos y la población será vieja. No hay duda de que en ese momento estarán discutiendo, quizás, una nueva ley de población pronatalista.

Hoy ya estamos llegando a la tasa global de fecundidad de 2.1 hijos por mujer, lo que significa que nos dirigimos hacia una población estacionaria, por lo que se esperaría un crecimiento demográfico cero, cifra a la que llegaríamos en tres o cuatro decenios. Sin embargo, no es así debido a la distancia entre la estructura por edad real y la de la población estacionaria a la que se tiende, y al efecto de la migración internacional.



Es importante destacar que los saldos migratorios a nivel internacional fueron relativamente reducidos a lo largo de la segunda parte del siglo xx. Según estimaciones de Naciones Unidas en su revisión de 2012, se observa que en el periodo de 2000 a 2010 se dio el nivel más elevado en la migración neta, de -2.9 millones en el periodo 2000-2005 y de -2.1 millones en el de 2005-2010. La tasa de crecimiento social del primer periodo fue de -5 por mil y de menos de -4 por mil en el segundo quinquenio, siendo esta tasa, en valor absoluto, muy semejante a la estimada para la tasa bruta de mortalidad.

No obstante, la migración a Estados Unidos disminuyó significativamente a fines del decenio pasado. “En 2010, solo 140 mil mexicanos fueron contabilizados como nuevos inmigrantes en Estados Unidos, cifra muy inferior a la observada en 2005 de 550 mil”.<sup>14</sup> Además de otros factores, este cambio se explica por la “contracción de la economía estadounidense y el desplome de su industria de la construcción”.<sup>15</sup> Tales transformaciones han traído como efecto el regreso de compatriotas, lo que traerá nuevos retos a las políticas públicas de nuestro país. La política de población podría diseñar un programa orientado a impulsar el desarrollo regional del país.



De acuerdo con las estimaciones de población elaboradas por Naciones Unidas, la población mexicana de 65 años y más pasará de 7.1 millones en 2010 a 31.5 millones en 2050, es decir, la población de mediados del siglo xxi será de un poco más de cuatro veces la del 2010. Esto significa que habrá dos duplicaciones de esta población en 40 años. En Europa

<sup>14</sup> Zenteno, René (2012), “Saldo migratorio nulo: el retorno y la política anti-migrante”, en *Coyuntura Demográfica*, núm. 2, México, 2012, p.17.

<sup>15</sup> *Ibid.*

el envejecimiento de la población se produjo poco a poco, proceso que está generando problemas inéditos, para los que incluso sociedades desarrolladas no están preparadas. En nuestro país este envejecimiento se presentará de manera muy acelerada y repentina, prácticamente este proceso ya lo tenemos a la vuelta de unos pocos decenios, para lo cual deberemos estar preparados.

La diabetes, las enfermedades del corazón, las enfermedades cerebrovasculares y los tumores malignos representan casi la mitad (49.9%) de las muertes totales del país en 2012, con base en la información del INEGI. La diabetes, por ejemplo, mata 3.3 veces más que las agresiones, entre las que se encuentran los homicidios. La mala e insuficiente alimentación son los más temibles asesinos en México. Los blancos: harinas, sales y azúcares, son los elementos más letales cuando no se consumen de manera mesurada. Incluso los accidentes son mayores a las agresiones. Urgen programas de alimentación, de prevención de accidentes y de infartos.

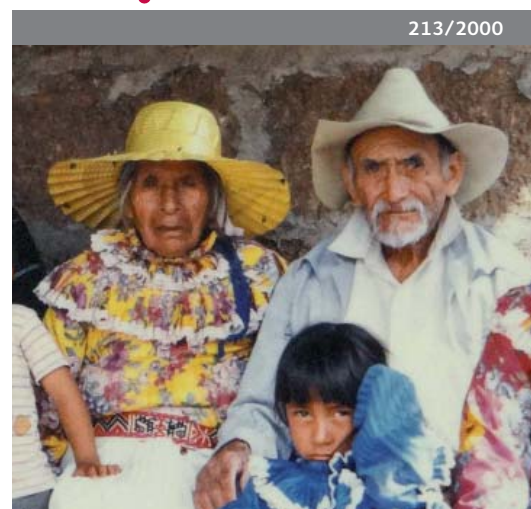
Existen diferenciales por sexo muy pronunciados en las causas de muerte. Las agresiones matan 8.3 veces más a los hombres que a las mujeres. Los accidentes matan 3.2 veces más a la población masculina que a la femenina. La mortalidad por accidentes de tráfico de vehículos es 3.7 veces más en los varones que en las mujeres. Las enfermedades alcohólicas del hígado se presentan 9.3 veces más en hombres que en mujeres. Las lesiones auto-infligidas (suicidios) es 4.1 veces más en los varones que en la población femenina.

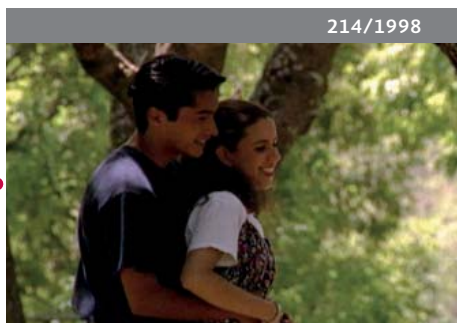
Es importante destacar que el aumento de la violencia homicida, especialmente entre los jóvenes, es un freno para el incremento de la esperanza de vida masculina en México. En varios estados, como Chihuahua y Durango, esta violencia parece ser la principal causa del decremento de la esperanza de vida temporaria masculina entre los 15 y 75 años de edad. En el periodo de 2008-2010 se registró un incremento en Chihuahua en el número de años de esperanza de vida perdidos a 5.2 años.<sup>16</sup>

Según el Censo de 2010, el número de ocupantes promedio por vivienda fue de 3.9 (casi cuatro).<sup>17</sup> Esto quiere decir que la construcción de viviendas deberá dirigirse a familias pequeñas y con un par de personas en edades avanzadas, quienes deberán tener todas las comodidades para que esta población pueda tener una mejor calidad de vida.

<sup>16</sup> González-Pérez GJ, MG Vega-López y CE Cabrera -Pivaral (2012), "Impacto de la violencia homicida en la esperanza de vida masculina de México", en *Revista Panam Salud Pública*, 32(5): 335-42.

<sup>17</sup> INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2010.





También es preciso mencionar que el porcentaje de los nacimientos de madres adolescentes se ha mantenido o incluso se ha incrementado. En el 2012, el 19.4 por ciento de los nacimientos totales es de madres adolescentes menores de 20 años.<sup>18</sup> Casi la quinta parte de los nacimientos se produce entre las mujeres menores de 20 años.



Quizás el *slogan* de *La familia pequeña vive mejor* tendría que cambiarse al de *La familia con dos o tres hijos vive mejor*. Esto se puede constatar con el índice de desarrollo humano. En los 125 municipios con índices de desarrollo humano elevado, las tasas globales de fecundidad son iguales a dos hijos, mientras que en los 125 municipios con bajos niveles de desarrollo son iguales a cuatro.<sup>19</sup> Si bien es cierto que se han reducido las desigualdades en los componentes demográficos, todavía persisten diferencias entre zonas pobres y zonas ricas.

Será también quizás el momento de cambiar el logo del CONAPO por uno donde aparezca una familia ampliada de tres generaciones: los hijos, los papás de los hijos y los papás de los papás de los hijos, con dos o tres hijos en la generación más joven.



A fin de tener un marco para la elaboración de la política de población futura debemos tener también el contexto demográfico de los países vecinos. En el año 2050, Estados Unidos va a tener 400 millones de habitantes, Canadá, 45 millones, y México, 156 millones. En este periodo de 2014 a 2050, Estados Unidos aumentará en casi 80 millones de personas, Canadá, solo en diez millones, mientras tanto México incrementará su población en 30 millones. Centroamérica pasará de 45 millones a casi 73 millones, por lo que aumentará su población en 27 millones en este lapso. Las poblaciones buscarán lugares de asentamiento en donde tengan empleo.

A nivel mundial, China ya no será el país de mayor población, será la India. En 2050, China tendrá 1 400 millones y la India, 1 600 millones de personas.<sup>20</sup> En ese año, entre ambos países sumarán tres mil millones de individuos. Esta cifra representará la tercera parte de la población de la Tierra y ejercerá una presión demográfica a nivel mundial.



Finalmente, deseo señalar que el CONAPO resulta ser una institución clave en la determinación de nuestro futuro demográfico. Sus investigaciones nos ponen alerta respecto al futuro demográfico, las que resultan ser además una brújula que nos orienta respecto al camino a seguir para que los mexicanos alcancemos un mayor bienestar. Es una instancia gubernamental estratégica que se ha encargado de atender los temas vinculados con los aspectos más profundos de nuestra existencia: la vida, la muerte y la movilidad.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Naciones Unidas (2012), *World Population Prospects. The 2012 Revision*.

El CONAPO no solo proporciona las cifras oficiales que habrán de utilizar los encargados de las demás políticas públicas, también realiza las proyecciones programáticas que establecen los componentes más adecuados para armonizar la población con el desarrollo. En este sentido, el Consejo Nacional de Población sigue siendo la instancia idónea para encargarse de conducir la política de población en este México que ya tiene a la puerta tan importantes desafíos demográficos.

### *Bibliografía*

Cabrera Acevedo, Gustavo (1993), “Introducción”, en *El Poblamiento de México*, tomo IV, Consejo Nacional de Población, México, 1993.

DOF, Ley General de Población, 7 de enero de 1974, México.

El Colegio de México: Cámara de Diputados, LXI Legislatura (2010), *Historia General de México*, vol. II, México.

García Ruíz, Alfonso (1986), “Aspectos sociales y económicos de la Reforma y la República restaurada”, en *Historia de México. Imperio y República*, tomo 12, Salvat, México, 1986.

González-Pérez, G J, MG Vega-López, CE Cabrera-Pivaral, “Impacto de la violencia homicida en la esperanza de vida masculina de México”, en *Revista Panam Salud Pública*, 2012; 32(5): 335-42.

INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2010.

Martínez Manautou, Jorge (2001), “50 años del descubrimiento de la píldora anti-conceptiva”, en *Carta editorial sobre población*, núm. 46, México, 2001.

Naciones Unidas (2012), *World Population Prospects, The 2012 Revision*.

Ordorica, Manuel y José Luis Lezama (1993), “Consecuencias demográficas de la Revolución Mexicana”, en *El Poblamiento de México*, tomo IV, Consejo Nacional de Población, México, 1993.

Velasco, Jesús (1986), “La guerra con los Estados Unidos”, en *Historia de México, Reforma*, tomo 11, Salvat, México, 1986.

Zenteno, René (2012), “Saldo migratorio nulo: el retorno y la política anti-migrante”, en *Coyuntura Demográfica*, núm. 2, México, 2012.

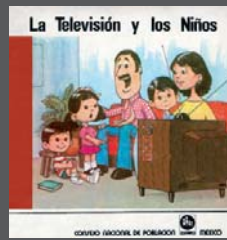


# ÍNDICE FOTOGRAFÍCO





CONAPO (1984). Portada del libro *Mundos opuestos; un solo mundo*, México.



CONAPO (1980). Portada del libro *La Televisión y los Niños*, México.



CONAPO (1984). Cartel *Conferencia Internacional de Población*, Ciudad de México, 6 al 13 de agosto de 1984.



CONAPO (1984). Cartel *¿Cuántos? ¿Cuándo?*, México.



Sexto Sol/Ríos Szalay, Adalberto (1993). Foto aérea de Cuernavaca, Morelos, tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 122.



CONAPO (1984). Cartel *México. Crecer y distribuirnos mejor, tarea de todos los mexicanos*, México.



CONAPO (1984). Portada del *Manual de Comunicación en Población*, México.



FNUAP/ONU (1984). Timbre con motivo de la Conferencia Internacional de Población, México.



Rosales, Arturo (1993). Foto del edificio que ocupó la sg-CONAPO (Ángel Urraza), tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 126.



CONAPO (1984). Cartel *Reunión Latinoamericana de Dirigentes Sindicales sobre Población y Desarrollo. Conferencia Internacional de Población*, Ciudad de México, 6 y 7 de julio de 1984.



CONAPO (1985). Cartel *Del México Independiente al México Revolucionario. 1810-1985. Promedio de vida*, México.



CONAPO (1984). Cartel *Reunión Nacional sobre Distribución de la Población, Migración y Desarrollo*. Conferencia Internacional de Población, Guadalajara, México, 11 de mayo de 1984.



CONAPO (1989). Portada del *Programa Nacional de Población 1984-1994*, México.



CONAPO (1985). Póster promocional de diversas publicaciones, México.



Consejo Estatal de Población de Tabasco (1987). Cartel *Información básica para la pareja. Pláticas gratuitas a parejas próximas a casarse*, México.



CONAPO (1987). Cartel *Raíces sin tierra. Cine Foro sobre Migración*, Cinema Tlalpan, México.

001  
002  
003  
004  
005  
006  
007  
008

009  
010  
011  
012  
013  
014  
015  
016



CONAPO (1986). Cartel *Cine Foro Mi familia y otros más*, Auditorio del Instituto Goethe, A.C., México.



CONAPO (1990). Cartel *Cada año nacen en nuestro país 2.5 millones de mexicanos...*, con motivo del 11 de julio, Día Mundial de la Población, México.



CONAPO (1993). Foto 'La Conferencia Internacional de Población', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 96.



CONAPO (1989). Cartel *Hijos más sanos si su nacimiento espaciamos*, México.



CONAPO (1987). Cartel *1ª Convocatoria del Premio Nacional de Demografía*, México.



CONAPO (1989). Cartel *Tu participación es útil para todos*, México.



CONAPO (1985). Cartel *Para la Política de Población vale más la calidad de vida que vidas en cantidad*, México.



CONAPO (1989). Portada del libro *Programa Nacional de Población 1989-1994*, México.



CONAPO (1989). Cartel *Ya somos muchos. Procuremos concebir con amor y responsabilidad nuestro futuro, si somos (-) tendremos (+)*, México.



CONAPO (1996). Cartel "Planificar es buena idea", de la Campaña *Planifica es cuestión de querer*, 1ª etapa, México.



CONAPO (1989). Cartel *La decisión en pareja, hace la diferencia*, México.



CONAPO (1996). Cartel *Día Internacional de la familia*, 15 de mayo, México.



CONAPO (1989). Cartel *Nunca es tarde para regresar*, México.



CONAPO (2006). Imagen del spot "En el cambio poblacional todos participamos", con motivo del 11 de julio, Día Mundial de la Población, México.



CONAPO (1989). Cartel *2ª Convocatoria del Premio Nacional de Demografía*, México.



CONAPO (1995). Cartel *Pensamos lo que somos y queremos ser...*, con motivo del 11 de julio, Día Mundial de la Población, México.

024 023 022 021 020 019 018 017

032 031 030 029 028 027 026 025



CONAPO (1996). Imagen de spot "Laura y Manuel" de la Campaña Planifica es cuestión de querer. 3ª etapa, México.



CONAPO (1996). Cartel *Estamos muy contentos como novios...*, de la Campaña "Planifica es cuestión de querer", 1ª etapa, México.



CONAPO-UNFPA (1996). Cartel *Pensemos lo que somos y queremos ser...*, con motivo del 11 de julio, Día Mundial de la Población, México.



CONAPO (1996). Cartel *No es cosa de suerte: mi prima y su esposo decidieron esperarse para tener un hijo*, de la Campaña "Planifica es cuestión de querer", 1ª etapa, México.



CONAPO (1996). Cartel *Estamos contentos con los hijos que ya tenemos*, de la Campaña "Planifica es cuestión de querer", 1ª etapa, México.



CONAPO (1996). Cartel *Antes de casarme quiero terminar la escuela*, de la Campaña "Planifica es cuestión de querer", 1ª etapa, México.



Fototeca del INAH (1993). Foto 'Mujer indígena con bebé', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 18.



Archivo General de la Nación (1993). Foto 'Familia campesina', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 115.



Archivo General de la Nación (1993). Foto 'Migrante trepando una alambrada', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 59.



Rosales, Arturo (1993). Foto 'Bebés en cuneros', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 134.



Rosales, Arturo (1993). Foto 'Enfermera y niño', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 118.



G. Azabache/De Anguinaco, Jorge Pablo (1993). Foto 'Niños de escuela', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 129.



CONAPO (2000). Foto núm. 133, Colección fotográfica *Familia*, México.



Fototeca del INAH (1993). Foto 'Camión de Salubridad', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 17.



G. Azabache/Doniz, Rafael (1993). Foto 'Ciudadanos adultos mayores', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 199.



Other Images México (2009). 'Familia', foto núm. 76\_2573931, Banco de imagen, México.

033  
034  
035  
036  
037  
038  
039  
040

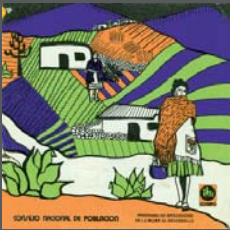
041  
042  
043  
044  
045  
046  
047  
048



Other Images México (2009). 'Vista área del Palacio de las Bellas Artes y otros', foto núm. 285\_2869355, Banco de imagen, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 10, Colección fotográfica *Familia*, México.



CONAPO (1981). Portada del libro *Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo*, México.



CONAPO (2007). Portada del libro *L@s Adolescentes y su entorno. Ocho estrategias de aprendizaje para conocer mejor a nuestr@s adolescentes*, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 66, Colección fotográfica *Familia*, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 09, Colección fotográfica *Familia*, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 65, Colección fotográfica *Familia*, México.



CONAPO (2001). Portada del libro *Programa Nacional de Población 2001-2006. Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico...*, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 65, Colección fotográfica *Familia*, México.



NOTIMEX (s/f). 'Hombres trabajando en plataforma petrolera', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 84, Colección fotográfica *Familia*, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 91, Colección fotográfica *Familia*, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 25, Colección fotográfica *Familia*, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 51, Colección fotográfica *Familia*, México.



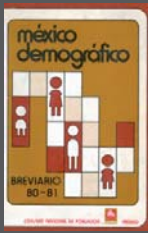
G. Azabache/Aldana, Guillermo (1993). Foto 'Mimos', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 207.



CONAPO (1978). Portada del libro *Política Demográfica Nacional y Regional. Objetivos y metas 1978-1982*, México.

049 050 051 052 053 054 055 056

057 058 059 060 061 062 063 064



CONAPO (1981). Portada del libro *México Demográfico*. Breviario 80-81, México.



CONAPO (2009). Cartel *Sala de Población en Universum*. Una mirada a la dinámica demográfica en México, México.



G. Azabache/García, María (1993). Foto 'Orquesta de niños y niñas', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 206.



CONAPO (2009). Portada del libro *Índice de marginación urbana 2005*, México.



Rosales, Arturo (1993). Foto 'Familia en hospital', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 137.



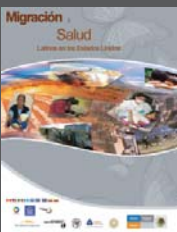
CONAPO (1999). Portada del libro *Proyecciones de la población de México 1995-2020*. Distrito Federal. Serie Escenarios Prospectivos, México.



CONAPO (2008). Portada del libro *Programa Nacional de Población 2008-2012. Por un cambio demográfico a favor del desarrollo*, México.



CONAPO (2012). Portada del libro *Proyecciones de la población de México 2010-2050*. Documento Metodológico. Colección Prospectiva Demográfica, México.



CONAPO (2008). Portada del libro *Migración y Salud. Latinos en los Estados Unidos*. Migration & Health. Mexican. Latinos in the United States, México.



CONAPO (2010). Portada del libro *Migración interna en México durante el siglo XX*, México.



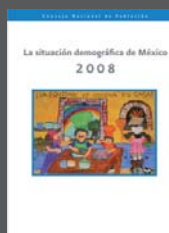
CONAPO (2009). Cartel XVI Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil, Migrar para... trabajar, México.



CONAPO (2010). Portada del libro *La situación actual de los jóvenes en México*. Serie Documentos Técnicos, México.



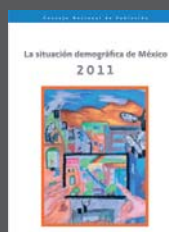
CONAPO (2008). Portada del libro *Temas de migración. Inserción ocupacional, ingreso y prestaciones de los migrantes mexicanos en Estados Unidos*, México.



CONAPO (2008). Portada del libro *La situación demográfica de México 2008*, México.



CONAPO (2011). Cartel *Un condón es más confiable que el destino...*, México.



CONAPO (2011). Portada del libro *La situación demográfica de México 2011*, México.

072 071 070 069 068 067 066 065

080 079 078 077 076 075 074 073



CONAPO (2012). Portada del libro *Tercer Informe de Ejecución del Programa Nacional de Población 2008-2012*, México.



CONAPO (2004). Imagen del spot "Planear para vivir mejor", con motivo del 30 aniversario del Consejo Nacional de Población, México.



CONAPO (2011). Portada del libro *Diagnóstico socio-demográfico del envejecimiento en México*, Serie Documentos Técnicos, México.



CONAPO (1997). Imagen del spot "Escuela" de la Campaña "Promoción de los Derechos Humanos", México.



CONAPO (2010). Portada del libro *Diagnóstico mundial de la juventud*, México.



CONAPO (1993) Foto 'Folletos con información de salud sexual y reproductiva', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 119.



CONAPO (1993). Foto 'Instalación del Consejo Nacional de Población, 1974', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 102.



CONAPO (2001). Imagen del spot "Una hoja al viento", con motivo del 11 de julio, Día Mundial de la Población, México.



CONAPO (1974). Foto 'Instalación del Consejo Nacional de Población, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 21, Colección fotográfica *Familia*, México.



CONAPO (1993). Foto 'Reconocimiento otorgado por la ONU al CONAPO en 1986', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 103.



CONAPO (2004). Portada del libro *Temas de Población. Reflexiones sobre la transición demográfica...*, México.



Fototeca del INAH (1993). Foto 'Enfermeras de los años treinta', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 109.



G. Azabache/ Herrera, Catalina (1993). Foto 'Viviendas en estado de pobreza', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 105.



CONAPO (2013). Portada del libro *Migración y Salud. Inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. Migration & Health. Mexican immigrants in the U.S.*, México.



CONAPO (2002). Imagen del spot "Charla médica" de la Campaña "Ampliación de las Capacidades de las y los Adolescentes", México.

081  
082  
083  
084  
085  
086  
087  
088

089  
090  
091  
092  
093  
094  
095  
096



CONAPO (2003). Imagen del cartel: XII Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil, *Niños, niñas y jóvenes por un desarrollo saludable*, México.



NOTIMEX (s/f). 'Niños jugando en el agua', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



CONAPO (2000). Portada del libro *Suspense bajo las estrellas*, Colección: Así es la vida, núm. 4, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 58, Colección fotográfica Familia, México.



NOTIMEX (s/f). 'Mamá y su bebé', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



Fundación Mexicana para la Educación Ambiental/Calderwood, Michael (1993). Foto aérea de la Ciudad de México, tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 131.



NOTIMEX (s/f). 'Niño leyendo', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 49, Colección fotográfica Familia, México.



NOTIMEX (s/f). 'Herrero', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



CONAPO-SEDESOL-INEGI (2012). Portada del libro *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México.



CONAPO (2013). Cartel 'Pupitre', de la Campaña "Un embarazo adolescente o una infección de transmisión sexual, se puede prevenir...", México.



Fundación Mexicana para la Educación Ambiental/Calderwood, Michael (1993). Foto aérea de Real de Catorce, S.L.P., tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 141.



CONAPO (2013). Cartel 'Puente', de la Campaña "Un embarazo adolescente o una infección de transmisión sexual, se puede prevenir...", México.



CONAPO (2013). Portada del libro *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México, 2011*, Serie anualizada 2004 a 2011, México.



Rosales, Arturo (1993). Foto 'Hospital de Ginecología y Obstetricia No. 4 del IMSS', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 135.



CONAPO (2006). Portada del libro *Historias de migrantes México-Estados Unidos. Primer concurso*, México.

104 103 102 101 100 099 098 097

112 111 110 109 108 107 106 105





CONAPO (2002). Imagen del spot "En el recreo" de la Campaña "Ampliación de las Capacidades de las y los Adolescentes", México.



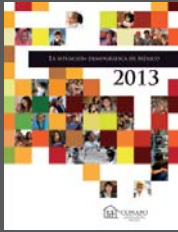
NOTIMEX (s/f). 'Biblioteca Central de Ciudad Universitaria', recopilación fotográfica, cortesía de NOTIMEX, México.



CONAPO (2014). Portada del libro *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Gobierno de la República. Programa Nacional de Población 2014-2018, México.



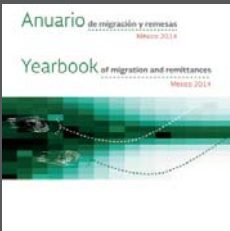
NOTIMEX (s/f). 'Estudiantes en fila', recopilación fotográfica, cortesía de NOTIMEX, México.



CONAPO (2013). Portada del libro *La situación demográfica de México 2013*, México.



CONAPO (2000). Portada del libro *La educación en población en México: hacia un nuevo modelo*, México.



CONAPO-BBVA Bancomer (2014). *Anuario de migración y remesas. México 2014/Yearbook of migration and remittances. Mexico 2014*, México.



CONAPO (2007). Portada del libro *La familia*, México.



NOTIMEX (s/f). 'Grupo de jóvenes', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



CONAPO (2009). Página web *Planificanet*, México.



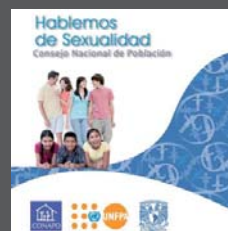
Porras Moreno, Nancy (s/f). 'Jóvenes', recopilación fotográfica, cortesía de Nancy Porras Moreno, México.



CONAPO (2009). Cartel *Es tu derecho pedir información y orientación*, México



NOTIMEX (s/f). 'Niña leyendo', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



CONAPO (2009). Curso a distancia *Hablemos de sexualidad*, México.



NOTIMEX, (s/f). 'Estudiantes de medicina'. Recopilación fotográfica Cortesía de NOTIMEX. México.



CONAPO-IMER (2014). Página web de la serie radiofónica *Zona Libre*, México.

113  
114  
115  
116  
117  
118  
119  
120

121  
122  
123  
124  
125  
126  
127  
128



NOTIMEX (s/f). 'Enfermera administrando vacuna', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



NOTIMEX (s/f). 'Enfermera vacunando bebé', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 40, Colección fotográfica *Familia*, México.



CONAPO (1993). Portada del libro *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 17, Colección fotográfica *Familia*, México.



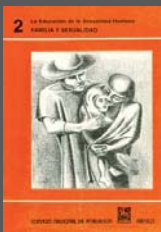
NOTIMEX (s/f). 'Exposición gastronómica', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



CONAPO (1993). Foto 'Folletos de planificación familiar y métodos anticonceptivos', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 28.



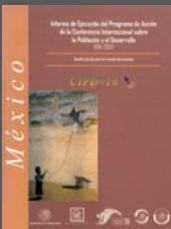
Other Images México (2009). 'Vendedora de flores', foto núm. 21764893, Banco de imagen, México.



CONAPO (1982). Portada del libro *La educación de la sexualidad humana. Familia y sexualidad*, Tomo II, México.



CONAPO (1974). Mapa de la publicación *Mejor vida para la población de México*, México.



CONAPO (2004). Portada del libro *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2003*, México.



Other Images México (2009). 'Señora pelando ejotes', foto núm. 285\_2721120, Banco de imagen, México.



NOTIMEX (s/f). 'Mamá alimentando a su bebé', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



NOTIMEX (s/f). 'Artesano tallando figura de madera', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



NOTIMEX (s/f). 'Enfermera midiendo a niño', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



NOTIMEX (s/f). 'Vendedores ambulantes fuera de El Palacio Nacional', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.

129 130 131 132 133 134 135 136

137 138 139 140 141 142 143 144



CONAPO (1996). Imagen del spot "Suegra, Lupe y Memo" de la Campaña "Planifica es cuestión de querer", 4ª. etapa, México.



NOTIMEX (s/f). 'Técnicos de la energía eléctrica', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



Other Images México (2009). 'Vendedores de naranjas', foto núm. 15604608, Banco de imagen, México.



NOTIMEX (s/f). 'Albañiles', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



CONAPO (1999). Imagen del spot de la Campaña "Adulto Mayor", con motivo del Año Internacional del Adulto Mayor, México.



CONAPO (2002). Imagen del spot del 11 de julio, Día Mundial de la Población, México.



CONAPO (1999). Imagen del spot de la Campaña "Adulto Mayor", con motivo del Año Internacional del Adulto Mayor, México.



NOTIMEX (s/f). 'Niños saludando a la Bandera Nacional', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



NOTIMEX (s/f). 'Artesana de jícaras', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 05, Colección fotográfica *Familia*, México.



Porras Moreno, Nancy (s/f). 'Adulta mayor', recopilación fotográfica, cortesía de Nancy Porras Moreno, México.



CONAPO (1975). Portada del libro *Los derechos de la mujer/Woman's rights/Les droits de la femme*, México.



NOTIMEX (s/f). 'Obrero', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



CONAPO (1996). Imagen del spot "Juanita" de la Campaña "Planifica es cuestión de querer", 3ª etapa, México.



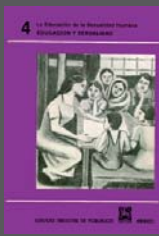
NOTIMEX (s/f). 'Obrera', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



NOTIMEX (s/f). 'Obreras en taller', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.

145  
146  
147  
148  
149  
150  
151  
152

153  
154  
155  
156  
157  
158  
159  
160



CONAPO (1982). Portada del libro *La educación de la sexualidad humana. Educación y sexualidad, Tomo IV*, México.



CONAPO (1997). Foto 'Mujer en aula de química', México.



CONAPO (1996). Imagen del spot "Rosa y Paco" de la Campaña "Planifica es cuestión de querer", 2ª etapa, México.



CONAPO (1996). Foto 'Familia en el parque', México.



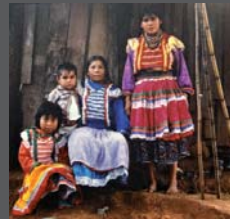
CONAPO (1996). Imagen del spot "Laura y Manuel" de la Campaña "Planifica es cuestión de querer", 3ª etapa, México.



Other Images México (2009). 'Madre e hija con flor', foto núm. 20477894, Banco de imagen, México.



CONAPO (s/f). Foto 'Reunión de mujeres', México.



CONAPO (2000). Foto núm. 31, Colección fotográfica Familia, México.



CONAPO (1998). Foto 'Jóvenes', México.



CONAPO (1998). Foto 'Mujer dándole flores a joven', México.



CONAPO (1997). Foto 'Niña urbana', México.



CONAPO (1996). Imagen del spot "Flor y Fer" de la Campaña "Planifica es cuestión de querer" 2ª. etapa, México.



CONAPO (1998). Foto 'Joven estudiando en aula', México.



CONAPO (2000). Foto núm. 35, Colección fotográfica Familia, México.



FNUAP/CONAPO (1995). Foto 'Familia', Imagen del spot "IV Conferencia Mundial sobre la mujer", México.



CONAPO (2005). Imagen del spot "Consentimiento informado", México.

161  
162  
163  
164  
165  
166  
167  
168

169  
170  
171  
172  
173  
174  
175  
176



CONAPO (1998). Foto 'Niños urbanos', México.



CONAPO (1998). Foto 'Mujer rural', México.



NOTIMEX (s/f). 'Padre e hijo', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



CONAPO (1999). Foto 'Grupo de mujeres jóvenes en escuela', México.



CONAPO (2000). Foto núm. 16, Colección fotográfica *Familia*, México.



CONAPO (1974). Cartel *Vámonos haciendo menos pasivos para vivir mejor todos*, México.



CONAPO (2002). Foto 'Papá recogiendo a su hijo en la escuela', México.



CONAPO (1998). Imagen del spot "Servicio Planificatel", México.



CONAPO (1974). Cartel *Vámonos haciendo menos... para vivir mejor todos*, México.



CONAPO (1996). Cartel "Estamos muy contentos como novios... pero eso no quiere decir que estamos pensando en casarnos", de la Campaña "Planifica es cuestión de querer", 3a etapa, México.



CONAPO (1974). Portada del libro *Mejor vida para la población de México*, México.



NOTIMEX (s/f). 'Padre e hijo lavando trastes', recopilación fotográfica, cortesía de Notimex, México.



Fototeca del INAH/López, Nacho (1993). Foto 'Mujeres en camión', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 23.



CONAPO (1999). Portada del libro *Red social de servicios*, Colección Cuadernos de Población, México.



CONAPO (1996). Imagen del spot "Agustín" de la Campaña "Planifica es cuestión de querer", 3ª etapa, México.



CONAPO-DIF (1994). Portada del libro *Platiquemos en familia*, México.

177  
178  
179  
180  
181  
182  
183  
184

185  
186  
187  
188  
189  
190  
191  
192



CONAPO (2002). Imagen del spot "En el cambio poblacional todos participamos", con motivo del 11 de julio, Día Mundial de la Población, México.



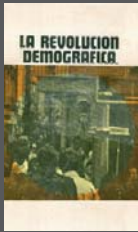
CONAPO (2000). Foto núm. 49, Colección fotográfica *Familia*, México.



DIF-UNFPA-CONAPO (1996). Imagen del spot "15 de mayo" con motivo del Día Internacional de la Familia, México.



CONAPO (2005). Cartel del XIV Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil, *Pintemos un México con equidad*, México.



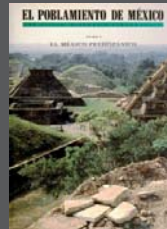
CONAPO (1975). Portada del libro *La Revolución Demográfica*, México.



G. Azabache/Aldana, Guillermo (1993). Foto 'Danzantes', tomada de *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo IV, México en el siglo XX, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México, p. 160.



CONAPO (1974). Cartel *Vámonos haciendo menos... para vivir mejor todos*, México.



Gabriela Lee/AMI (1993). Portada del libro *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, Tomo I, El México Prehispánico, CONAPO-Ed. Grupo Azabache, México.



CONAPO (1974). Cartel *Vámonos haciendo menos... para vivir mejor todos*, México.



CONAPO (2008). Folleto *Derechos sexuales y reproductivos, conócelos y hazlos valer*, México.



CONAPO (1975). Portada del libro *México Demográfico*. Breviario 1975, México.



CONAPO (2003). Imagen del spot "Adriana", con motivo del 11 de julio, Día Mundial de la Población, México.



CONAPO (1999). Portada del libro *Foro Nacional de Cultura Demográfica*, celebrado en el Palacio Legislativo, México, D.F., 23 de abril.



CONAPO (2002). Imagen del spot "Cambios. Hogares y familias", con motivo del 11 de julio, Día Mundial de la Población, México.



CONAPO (1979). Portada del libro *México demográfico*. Breviario 1979, México.



Other Images México (2009). 'Padre e hijo' foto núm. 185\_2576317, Banco de imagen. México

193  
194  
195  
196  
197  
198  
199  
200

201  
202  
203  
204  
205  
206  
207  
208



CONAPO (1999). Imagen del spot "25 aniversario del Consejo Nacional de Población", México.



CONAPO (2001). Portada del libro *Índices de desarrollo humano 2000*, México.



CONAPO (1999). Imagen del spot "Generaciones", con motivo del 11 de julio, Día Mundial de la Población, México.



Franco González, Braulio (2005). Dibujo Mención Honorífica Categoría A, "La violencia en el hogar". XIV Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil, *Pintemos un México con equidad*, México.



CONAPO (1998). Imagen del spot "Caminos", México.



CONAPO (2000). Foto Núm. 34, Colección fotográfica *Familia*, México.



CONAPO (2002). Imagen del spot "Adulto Mayor", México.



CONAPO (2000). Foto núm. 94, Colección fotográfica *Familia*, México.



CONAPO (2000). Foto núm. 126, Colección fotográfica *Familia*, México.



Garza Coronado, Arianna Isabel (2008). Dibujo Ganador Categoría A, "Papá y mamá sostienen mi casa". XV Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil, *Hombres y mujeres codo a codo por la equidad*, México.



CONAPO (1998). Foto 'Pareja de jóvenes en el parque' México.

209  
210  
211  
212  
213  
214

215  
216  
217  
218  
219

Planear la familia también es cosa de hombres. **Señora: usted decide si se embaraza**  
Planificar es cuestión de querer  
Porque tus decisiones son importantes, infórmate

**El amor no es solo para tener hijos**  
Cuidar el medio ambiente no es tarea para mañana  
Los temas de población son asunto de todos  
Crecer no significa ser muchos, sino mejores  
Demos a nuestros caminos nuevos sentidos para distribuirnos mejor  
Hijos más sanos si su nacimiento espaciamos  
Pensemos lo que somos y queremos ser...

Ya somos muchos procuremos concebir con amor y responsabilidad nuestro futuro, si somos (-) tendremos (+)  
La responsabilidad es tuya. Infórmate es tu derecho

**Planificar es asunto de familia...**  
nuestras decisiones le dan forma y movimiento  
Busquemos la armonía. Esta es la clave para que vivamos mejor  
Mientras que las decisiones personales son asunto de cada quien, los temas de población son asuntos de todos  
**La familia es nuestro árbol de la vida**

**Planificar es cuestión de querer**  
Planificación familiar: una decisión de cada pareja  
Planificar es asunto de familia  
Busquemos la armonía. Esta es la clave para que vivamos mejor  
Mientras que las decisiones personales son asunto de cada quien, los temas de población son asuntos de todos  
**La familia es nuestro árbol de la vida**

**Planificar es asunto de familia**  
Demos a nuestros caminos nuevos sentidos para vivir mejor  
Un condón es más confiable que el destino  
En el cambio poblacional todos participamos  
Hombres y mujeres, diferentes pero iguales  
Población, Ambiente y Desarrollo: un destino común en nuestras manos  
**Vámonos haciendo menos irresponsables**  
Planear la familia también es cosa de hombres  
Pocos hijos para darles mucho para vivir mejor todos  
Imaginemos los trazos para un mejor futuro y actuemos desde hoy para alcanzarlo  
**¿A dónde vas que más valgas?** La familia, nuestra raíz más profunda

Planificar es cuestión de querer  
Planificar es asunto de familia  
Planificar es cuestión de querer

Planear la familia también es cosa de hombres. Señora: usted decide si se embaraza  
Planificar es cuestión de querer

**El amor no es solo para tener hijos**  
Cuidar el medio ambiente no es tarea para mañana  
Los temas de población son asunto de todos  
Crecer no significa ser muchos, sino mejores  
Demos a nuestros caminos nuevos sentidos para distribuirnos mejor  
Hijos más sanos si su nacimiento espaciamos  
Pensemos lo que somos y queremos ser...

Ya somos muchos procuremos concebir con amor y responsabilidad nuestro futuro, si somos (-) tendremos (+)  
La responsabilidad es tuya. Infórmate es tu derecho

**Planificar es asunto de familia...**  
nuestras decisiones le dan forma y movimiento  
Busquemos la armonía. Esta es la clave para que vivamos mejor  
Mientras que las decisiones personales son asunto de cada quien, los temas de población son asuntos de todos  
**La familia es nuestro árbol de la vida**

**Planificar es cuestión de querer**  
Planificación familiar: una decisión de cada pareja  
Planificar es asunto de familia  
Demos a nuestros caminos nuevos sentidos para vivir mejor  
Un condón es más confiable que el destino  
En el cambio poblacional todos participamos  
Hombres y mujeres, diferentes pero iguales  
Población, Ambiente y Desarrollo: un destino común en nuestras manos  
**Vámonos haciendo menos irresponsables**  
Planear la familia también es cosa de hombres  
Pocos hijos para darles mucho para vivir mejor todos  
Imaginemos los trazos para un mejor futuro y actuemos desde hoy para alcanzarlo  
**¿A dónde vas que más valgas?** La familia, nuestra raíz más profunda

Planificar es cuestión de querer  
Planificar es asunto de familia  
Planificar es cuestión de querer

