

# Foro nacional Las políticas de población en México

## *Programa Nacional de Población* 2008-2012 Debates y propuestas



**Foro Nacional**  
**“Las Políticas de Población en México.**  
**Debates y Propuestas para el**  
**Programa Nacional de Población 2008-2012”**

© Consejo Nacional de Población  
Hamburgo 135, colonia Juárez  
C.P. 06600, México D.F.  
<<http://www.conapo.gob.mx>>

*Memorias del Foro Nacional*  
*“Las Políticas de Población en México. Debates y Propuestas*  
*para el Programa Nacional de Población 2008-2012”*

Primera edición abril de 2009  
ISBN: 970-628-940-2

Diseño y formación:  
Maritza Moreno Santillán  
Myrna Muñoz del Valle

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

Impreso en México

## **Consejo Nacional de Población**

LIC. FERNANDO FRANCISCO GÓMEZ MONT URUETA  
Secretario de Gobernación  
y Presidente del Consejo Nacional de Población

EMB. PATRICIA ESPINOSA CANTELLANO  
Secretaria de Relaciones Exteriores

DR. AGUSTÍN CARSTENS CARSTENS  
Secretario de Hacienda y Crédito Público

DR. ERNESTO CORDERO ARROYO  
Secretario de Desarrollo Social

LIC. JUAN RAFAEL ELVIRA QUESADA  
Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales

ING. ALBERTO CÁRDENAS JIMÉNEZ  
Secretario de Agricultura, Ganadería,  
Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

LIC. ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL  
Secretario de Educación Pública

DR. JOSÉ ÁNGEL CÓRDOVA VILLALOBOS  
Secretario de Salud

LIC. JAVIER LOZANO ALARCÓN  
Secretario del Trabajo y Previsión Social

LIC. ABELARDO ESCOBAR PRIETO  
Secretario de la Reforma Agraria

LIC. MIGUEL ÁNGEL YUNES LINARES  
Director General del Instituto de Seguridad  
y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

LIC. DANIEL KARAM TOUMEH  
Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social

MTRO. ALDO EMMANUEL TORRES VILLA  
Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos  
y Presidente Suplente del Consejo Nacional de Población

MTRO. FÉLIX VÉLEZ FERNÁNDEZ VARELA  
Secretario General del Consejo Nacional de Población

## **Secretaría de Gobernación**

LIC. FERNANDO FRANCISCO GÓMEZ MONT URUETA  
Secretario de Gobernación

LIC. GERÓNIMO GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ  
Subsecretario de Gobierno

DRA. BLANCA HEREDIA RUBIO  
Comisionada para el Desarrollo Político

LIC. CUAUHTÉMOC CARDONA BENAVIDES  
Subsecretario de Enlace Legislativo

LIC. DANIEL FRANCISCO CABEZA DE VACA HERNÁNDEZ  
Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos

MTRO. ALDO EMMANUEL TORRES VILLA  
Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos

LIC. IRMA PÍA GONZÁLEZ LUNA CORVERA  
Subsecretaria de Normatividad de Medios

LIC. MANUEL RODRÍGUEZ ARREGUI  
Oficial Mayor

LIC. LAURA GURZA JAIDAR  
Coordinadora General de Protección Civil

C. P. JOSÉ MARÍA NÚÑEZ MURILLO  
Titular del Órgano Interno de Control

## **Secretaría General del Consejo Nacional de Población**

**MTRO. FÉLIX VÉLEZ FERNÁNDEZ VARELA**  
Secretario General

**MTRO. CÉSAR GARCÉS FIERROS**  
Director General de Planeación  
en Población y Desarrollo

**MTRO. JUAN ENRIQUE GARCÍA LÓPEZ**  
Director de Estudios Sociodemográficos

**LIC. CARLOS ANZALDO GÓMEZ**  
Director de Poblamiento  
y Desarrollo Regional Sustentable

**MTRA. PAULA CRISTINA NEVES  
NOGUEIRA LEITE**  
Directora de Estudios Socioeconómicos  
y Migración Internacional

**MTRA. BEATRIZ MANSUR MACÍAS**  
Directora de Cultura Demográfica

**MDI. VERÓNICA D. GÓMEZ SAUZA**  
Directora de Administración

## Coordinadores

---

*Patricia Noemí Vargas Becerra, Silvia Elena Giorguli Saucedo, Dídimo Castillo Fernández, Juan Enrique García López, Martha Luz Rojas Wiesner, Carla Pederzini Villarreal, Verónica Montes de Oca Zavala, Alfonso Sandoval, Manuel Ordorica Mellado*

## Instituciones y organizaciones participantes

---

Fondo de Población de las Naciones Unidas  
El Colegio de México  
El Colegio de la Frontera Norte  
El Colegio de la Frontera Sur  
El Colegio Mexiquense  
Centro de investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Occidente  
Consejo Nacional de Población  
Centro de Estudios para el Avance de las Mujeres y la Equidad de Género  
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM  
Iniciativa Ciudadana y Desarrollo (Incide Social)  
Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM  
Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática  
Afluentes, A.C.  
Red de Democracia y Sexualidad  
Universidad de Guadalajara  
Universidad Iberoamericana  
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco  
Instituto Nacional de las Mujeres  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Universidad Autónoma de Hidalgo  
Population Council

# Índice

## 13 **Presentación**

*Patricia Noemi Vargas Becerra*

## **Capítulo I** **Migración México-Estados Unidos**

### **17 Migración México-Estados Unidos**

*Francisco Alba*

### **21 Migración a Estados Unidos y desarrollo regional**

*Jesús Arroyo Alejandre*

### **27 La inserción laboral de los mexicanos en Estados Unidos como objeto de políticas públicas**

*Silvia E. Giorguli Saucedo*

*Paula Leite*

### **33 Despoblamiento, pobreza y remesas: Impactos sociales y demográficos de la migración internacional**

*Alejandro I. Canales*

### **43 Selectividad y emigración calificada de mexicanos a Estados Unidos**

*Rene Zenteno*

### **49 Relatoría**

*Paula Leite*

## **Capítulo II** **Envejecimiento poblacional**

### **55 Envejecimiento poblacional**

*Roberto Ham Chande*

### **57 Envejecimiento demográfico y seguridad económica**

*Roberto Ham Chande*

### **61 Los entornos sociales del envejecimiento**

*Verónica Montes de Oca*

### **65 Envejecimiento poblacional: Implicaciones en salud**

*Carmen García Peña*

### **71 Acciones institucionales y atención al proceso de envejecimiento, 2001-2006**

*Juan Enrique García López*

*Carolina García Cejudo*

### **75 Propuesta de lineamientos metodológicos y acciones para desarrollar una política dirigida a la población en edades avanzadas**

*Manuel Ondorica*

### **79 Relatoría**

*José Luis Castrejón*

### Capítulo III

#### Salud reproductiva

- 87 Salud reproductiva**  
*Susana Lerner*
- 91 Apuntes sobre derechos reproductivos en el marco de un programa de población**  
*Juan Guillermo Figueroa Perea*
- 97 Diferencias del embarazo adolescente entre estratos de la población**  
*Claudio Stern*
- 101 Retos para la política de población en salud sexual y reproductiva**  
*Olga Rojas*
- 105 Las practicas sexuales en el programa nacional de población**  
*Ivonne Szasz*
- 111 Reflexiones de género sobre planificación familiar y demanda insatisfecha de anticonceptivos en regiones rurales indígenas**  
*Gisela Espinosa Damián*
- 117 Relatoría**  
*Cecilia Gayet*

### Capítulo IV

#### Educación en población

- 127 La necesidad de educar a la población en población: ¿A quién? ¿Para qué? y ¿Cómo?**  
*Estela Rivero Fuentes*
- 133 ¿Y hacia dónde va la educación en población?**  
*Alfonso Sandoval*
- 137 Retos de la política de población**  
*Gabriela Rodríguez*

### Capítulo V

#### Migración de la frontera sur

- 141 Migración de la frontera sur**  
*Manuel Ángel Castillo*
- 143 México en la encrucijada Norte-Sur**  
*Liliana Meza*
- 145 Temas pendientes sobre la migración internacional en la frontera sur de México**  
*Hugo Ángeles Cruz*  
*Martha Luz Rojas Wiesner*
- 151 Relatoría**  
*Hugo Ángeles Cruz*

## Capítulo VI Mercados de trabajo y empleo

- 157 **Mercados de trabajo y empleo**  
*Brígida García*
- 159 **Las necesidades de la población mexicana como eje de las políticas de empleo**  
*Mercedes Pedrero Nieto*
- 165 **Movilidad y calidad del empleo**  
*Marie-Laure Coubès*
- 171 **Las políticas de población y del empleo en México**  
*María Eugenia de la O Martínez*
- 177 **Relatoría**  
*Edith Pacheco*

## Capítulo VII Familia

- 181 **Necesidad de políticas adecuadas a los nuevos itinerarios familiares**  
*Julieta Quilodrán, El Colegio de México*
- 187 **Legislación y políticas públicas hacia las familias**  
*Marina Ariza*  
*Orlandina de Oliveira*
- 195 **Intercambios familiares: retos para la política**  
*Cecilia Rabell*  
*María Eugenia D' Aubeterre*
- 201 **Los hogares y las familias en la instrumentación de la política de población**  
*Carlos Javier Echarri Cánovas*
- 205 **Relatoría**  
*Mauricio Padrón Innammorato*

## Capítulo VIII Población y salud

- 211 **La compleja situación de la mortalidad por causas, de los adultos en edad productiva, en México**  
*Carolina Martínez Salgado*
- 217 **Hacia una política integral de salud para los ancianos mexicanos**  
*Leticia Robles Silva*
- 223 **Las necesidades de salud y la política de población**  
*Rosario Cárdenas*
- 229 **Relatoría**  
*Laura Elena Gloria Hernández*

## Capítulo IX

### Población y pueblos indígenas

- 233** **Introducción de la mesa sobre población y pueblos indígenas**  
*Alfonso Sandoval Arriaga*
- 235** **Crecimiento y estructura de la población indígena: Tendencias y desafíos**  
*Germán Vázquez Sandrín*
- 241** **Salud y derechos sexuales y reproductivos en los pueblos indígenas**  
*Silvia Loggia Gago*
- 251** **Sexualidad y salud reproductiva en los programas de educación y comunicación con pueblos indígenas**  
*Rolando Tinoco Ojanguren.*
- 257** **Migraciones, movilidad y distribución de la población indígena**  
*Angélica Reyna Bernal*
- 261** **Relatoría**  
*Juan Enrique García López*

## Capítulo X

### Consecuencias del cambio en la estructura por edad: Bono demográfico y población joven

- 267** **Demografía y economía en el México de hoy**  
*Silvia Giorguli*
- 271** **La población en edad laboral: más retos que oportunidades**  
*Francisco Alba*
- 275** **Los dividendos demográficos de México: segunda y ¿última llamada?**  
*Octavio Mojarro*
- 283** **El trabajo juvenil en México a principios del siglo XXI: resumen de los principales resultados**  
*Orlandina de Oliveira*
- 289** **Jóvenes y educación**  
*Carla Pederzini Villarreal*
- 295** **Relatoría**  
*Fortino Vela Peón*

## Capítulo XI

### Fecundidad

- 299** **Fecundidad y pobreza o la pobreza de las políticas de población**  
*Carlos Welti Chanes*
- 305** **Control de la fecundidad y perspectiva de género. Retos**  
*Irene Casique*
- 313** **Demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos: logros y retos de las políticas de población**  
*Doroteo Mendoza Victorino*

- 319 Preferencias reproductivas en el último tramo de la transición demográfica e implicaciones en las políticas de población**

*Catherine Menkes*

*Octavio Mojarro*

- 329 Una asignatura pendiente en la política de población: el promover el mejoramiento del registro de nacimientos y muertes**

*Beatriz Figueroa Campos*

## **Capítulo XII**

### **Distribución territorial y migración interna**

- 341 Concentración espacial y movilidad geográfica de la población**

*Luis Jaime Sobrino*

- 345 Tendencias y potencial demográfico de las ciudades medias de México**

*Carlos Anzaldo Gómez*

- 349 La migración interna de jornaleros agrícolas en México**

*Sara María Lara Flores*

- 353 Relatoría Distribución territorial y migración interna**

*Maritza Caicedo Riascos*



## Introducción

*Patricia Noemi Vargas Becerra*  
*Presidenta de la Sociedad Mexicana de Demografía*

**T**reinta años después de que México tuvo el gran desafío de elaborar su primer Programa Nacional de Población en 1977, como uno de los documentos más importantes que resume y concreta los compromisos del estado mexicano en materia de población, nos encontramos hoy en día, nuevamente en nuestro país ante esa misma oportunidad y reto, el de preparar un nuevo Programa Nacional de Población (PNP) correspondiente al período 2007-2012, el cual debe de responder por una parte a los complejos cambios demográficos del presente, y por otra, ser congruente con los compromisos internacionales, por lo que se requiere de políticas innovadoras y decididas. Esto, no es tarea fácil, por ellos la Sociedad Mexicana de Demografía y el Fondo de Población de las Naciones Unidas quisimos sumarnos a los esfuerzos del Consejo Nacional de Población, para coadyuvar al cumplimiento de esta labor. Por tal motivo, organizamos el Foro Nacional: las políticas de población en México. Debates y propuestas para el *Programa Nacional de Población 2008-2012* que se realizó el 25 de junio del 2007 en las instalaciones de El Colegio de México.

El Foro Nacional tuvo como uno de sus objetivos propiciar un espacio para discutir propuestas que coadyuven a la formulación de los lineamientos y estrategias para la elaboración del *Programa Nacional de Población 2008-2012* a partir de los desafíos de la evolución demográfica y de la evaluación del Programa Nacional anterior.

Asimismo, el foro trató de fomentar la participación de los profesionales del campo de los estudios demográficos y poblacionales en la formulación e instrumentación de los planes y los programas públicos, con el fin de avanzar en la integración de los fenómenos demográficos en la planificación del desarrollo. Así como ampliar la participación de la sociedad civil y de diversas instituciones académicas en el fortalecimiento de las acciones gubernamentales en materia de políticas de población.

Este libro contiene la mayoría de los trabajos presentados en dicho foro y queda como testimonio de la amplia participación y gran interés por parte de los académicos y profesionales dedicados al análisis de los temas poblacional de nuestro país por contribuir y enriquecer la formulación del PNP con sus reflexiones. La variedad y complejidad de los temas que puede contener el Programa Nacional requirieron que se organizaran 12 sesiones de trabajo en el Foro Nacional, lo cual se muestra claramente en la riqueza del presente libro, que esta está conformado 51 trabajos, agrupados en 12 capítulos.

Los capítulos del presente texto, van desde los planteamientos relacionados con la migración México-Estados Unidos, la migración de la frontera sur, la distribución territorial de la población y la migración interna, los mercados de trabajo y el empleo pasando por los retos que representa para el Programa abordar las acciones programáticas relacionadas con la fecundidad, la salud reproductiva y las cuestiones relacionadas con la población y

salud. Asimismo, otros capítulos exploran temáticas emergentes, derivadas de los cambios en la estructura de la población como el análisis de la cambio demográfico y el desarrollo de la población joven, la discusión sobre políticas públicas y el llamado bono demográfico, así como el envejecimiento población y la nueva dinámica de los hogares expresada en la diversidad de arreglos residenciales y cuestiones relacionadas con educación en población. Especial mención merece el incluir un capítulo sobre poblaciones indígenas que resulta central si se trata de formular políticas y acciones en materia de población.

Los debates y planteamientos presentados dejan clara la necesidad de continuar reduciendo la distancia entre las políticas y programas sociales y las experiencias cotidianas de la gente, para proseguir restituyendo a la experiencia política su dimensión humana. Esto sólo puede lograrse si se relacionan estrechamente las acciones institucionales con la vida cotidiana de las personas. De este modo podrá contribuirse a la creación de nuevos espacios de acción para las políticas de población y desarrollo.

Asimismo, se subrayan algunas de las contradicciones que habrá que superar para la aplicación del programa y se destacan algunas cuestiones importantes que han sido poco tratadas y que aparecieron poco o nada en los programas nacionales de población anteriores, por lo que el presente texto permite dejar testimonio de lo que aún hoy permanece sin formular o inconcluso en el debate nacional sobre políticas de población.

Las reflexiones, análisis y propuestas compiladas en cada uno de los capítulos de este libro, hicieron posible la identificación de los grandes retos que persisten en materia de las políticas de población en México y conforman una ambiciosa agenda de trabajo en materia de población tanto para el gobierno mexicano como para el Consejo Nacional de Población.

En términos generales algunos retos que el Programa Nacional de Población tiene que atender se centran en las grandes tendencias de los grupos sociales, pero a la vez debe ser capaz de dar cuenta de las especificidades, reconociendo que cada individuo y cada grupo social, son sujetos únicos y diferentes. Por ello los programas y las acciones que deberá incluir deben reconocer las heterogeneidades e inequidades sociales entre estos distintos sujetos demográficos. En este sentido, los desafíos tanto de las políticas de población como de de las sociales son pensarlas en términos de las relaciones y contradicciones entre individuos, entre generaciones, entre géneros y entre etnias, por mencionar solo algunas. En otras palabras, el programa debe de reconocer la estructuración social de las diferencias y desigualdades demográficas, recuperando las especificidades de las poblaciones de cada una de las regiones de nuestro país.

Finalmente, El Programa Nacional de Población debe expresar no sólo el compromiso con el presente, sino que tiene que asumir compromisos con el futuro, fortaleciendo una visión de largo plazo para la planeación del desarrollo nacional y a la vez hacer conciencia de ese compromiso no sólo en las instituciones gubernamentales sino también en las organizaciones de la sociedad civil y en los ciudadanos. Para ello, además de emprenderse acciones en el presente, deberán promoverse programas y acciones para construir el futuro.

En este sentido, el papel del Consejo Nacional de Población resulta fundamental en la conducción tanto del PNP como de la política de población del gobierno mexicano, así como su liderazgo en la coordinación interinstitucional de las instancias gubernamentales encargadas de ejecutar sus acciones, para el éxito de cualquier programa y política de población.

# Capítulo I

---

## Migración México-Estados Unidos



## Migración México-Estados Unidos

*Francisco Alba  
El Colegio de México*

Dada la secular experiencia migratoria del país, es sorprendente la negligencia que sobre este fenómeno prevaleció hasta fecha reciente. Revelador de esa negligencia era “la política de no tener política”, como se caracterizó hace tiempo la respuesta del gobierno mexicano hacia el fenómeno migratorio. Afortunadamente ese ya no es el caso. Prácticamente con el inicio del siglo, tanto el diseño de políticas públicas para la gestión del fenómeno migratorio como la implementación de acciones para apoyarse en la migración como factor de desarrollo se vuelven cuestiones de interés nacional. Además, las comunidades mexicanas en el exterior son vistas como actores importantes en la transformación de la economía, la sociedad y la política de las regiones de origen de los migrantes.

Sin embargo, la importancia otorgada actualmente a la migración con propósitos de desarrollo nacional es desmedida. No parece que existan experiencias históricas que permitan concluir que la migración —sea por las remesas que generan, sea por el papel que las comunidades de nacionales en el exterior desempeñan en el país de origen— haya detonado el desarrollo de país alguno. La experiencia histórica mexicana no parece ser una excepción a la anterior observación, si bien pueden encontrarse casos de desarrollos regionales que han sido beneficiados por la migración. En efecto, las remesas generan importantes efectos positivos sobre los niveles de bienestar de individuos, familias y comunidades, incluido un importante alivio de la pobreza. Al respecto, sin entrar en contradicción con lo dicho sobre la experiencia histórica, creo que se puede afirmar que el potencial de las remesas en la promoción del desarrollo no se ha explorado en toda su plenitud. Por lo tanto, es tarea indeclinable del gobierno mexicano la búsqueda de políticas y de programas tendientes a “potenciar” los efectos positivos de las remesas y los beneficios de los contactos con las comunidades de nacionales en el exterior.

Al respecto, sin embargo, desearía también enfatizar que el potencial de las migraciones en la promoción del desarrollo depende, en medida importante, de la existencia de un entorno nacional y regional favorable al desarrollo económico y social. Y en este punto se encuentra la posibilidad de generar procesos de retroalimentación positiva (*positive feedback*) que también desincentiven la migración, ya que, al fin de cuentas, sólo desarrollos económicos y sociales ampliamente equitativos y prosperidades compartidas en los espacios nacionales y regionales desincentivarán la migración (sobre este punto haré algunas observaciones al final de esta introducción).

Sobre la extensa temática de las relaciones entre migración y desarrollo estoy seguro que escucharemos propuestas concretas de políticas y de programas de acción en la pre-

sentación de Jesús Arroyo y en la de Alejandro Canales. La presentación de René Zenteno se referirá a un tópico —los efectos de la selectividad de la emigración sobre el desarrollo nacional— que requiere una mayor atención que la que se le ha concedido hasta el presente. La otra cara de la selectividad específica de los migrantes, si se le quiere ver así, es el tema de su inserción en los lugares de destino, tema que se vuelve también objeto de políticas públicas de acuerdo con Silvia Giourguli y Paula Leite.

Las presentaciones que siguen girarán ante todo sobre las cuestiones anteriores, lo que resulta entendible en el marco de un foro que espera contribuir a la elaboración del *Programa Nacional de Población*. Sin embargo, estoy seguro que en la mente de todos los ponentes está presente el debate sobre la reforma migratoria en Estados Unidos y sus implicaciones para México y los migrantes mexicanos. Más aún, el *Programa Nacional de Población* no puede hacer abstracción de esa realidad. En efecto, el debate sobre la reforma migratoria en Estados Unidos señala el contexto frente al cual se deben diseñar las respuestas y políticas mexicanas en la materia. En mi opinión, el período del programa (2007–2012) estará caracterizado por una importante resistencia y oposición por la parte estadounidense a la continuidad de la migración mexicana. En Estados Unidos se acepta, de manera generalizada, que el andamiaje migratorio legal y paralegal de ese país es inoperante y disfuncional y que, por lo tanto, hay que “arreglarlo”. En este proceso de arreglo, dado el clima post septiembre 2001, la migración es crecientemente vista a través del lente de la seguridad. Esta es una realidad que debe reconocerse. Más aún, el proceso de integración regional en América del Norte se ve impulsado en la actualidad, *de facto* y *de jure* (ASPAN, 2005), por factores vinculados con la seguridad, y no nada más por factores relacionados con el comercio y las inversiones (TLCAN, 1994).

Las opciones de política del gobierno mexicano quedan así constreñidas por el adverso clima migratorio en Estados Unidos y por las disposiciones legislativas que, también adversamente, en la mayoría de los casos, afectan la migración de mexicanos hacia Estados Unidos. Un importante replanteamiento de la política migratoria mexicana ya se ha producido. Un primer paso en ese sentido se dio en octubre de 2005 con el documento “México frente al fenómeno migratorio”, documento consensado alrededor de la conceptualización de la respuesta mexicana como parte de una “responsabilidad compartida” en la gestión de los flujos migratorios.

Es entendible que muchos de los componentes de la política migratoria mexicana sean propios de una política reactiva —como una respuesta al entorno exterior. Sin embargo, México debe conformar también su política migratoria por opciones propias (ciertamente acorde a los nuevos tiempos, contextos y situaciones e influida por lo que acontece en Estados Unidos y en el resto del continente).

Por lo tanto, se entiende muy bien que se quiera “desmigratizar” las relaciones bilaterales con Estados Unidos, ya que éstas son mucho más que la relación migratoria. Sin embargo, la relación bilateral no puede ser “desmigratizada” en muchos de sus aspectos centrales. Más de diez millones de ciudadanos mexicanos viven y residen en Estados Unidos, de los cuales aproximadamente la mitad se encuentra en situación irregular. La militarización del control de la frontera por parte de Estados Unidos se ha profundizado con la presencia de la Guardia Nacional. Las estrategias de control fronterizo han redireccionado los flujos no autorizados hacia rutas inhóspitas, lo que ha incrementado la vulnerabilidad y las muertes de los migrantes. La paulatina cerrazón de la frontera ha empujado a los migrantes a recurrir a verdaderos traficantes de personas. Cada vez es mayor el número de

estados y condados de la Unión Americana que legislan adversamente sobre asuntos migratorios. De ahí que “desmigratizar” la relación bilateral sea sólo cuestión de grado y énfasis relativo, pero no puede ser una opción definitiva de política migratoria para México.

México ha hecho de la protección de los derechos de sus nacionales migrantes en el exterior una prioridad de su política migratoria y de su política exterior. Este activismo debe continuar y extenderse a los derechos de los inmigrantes en México y de los migrantes en tránsito por el país. Esta obligación fortalecerá una cultura de respeto a los derechos en México. El *Programa Nacional de Población* debe establecer programas y acciones al respecto.

Estados Unidos parece mostrarse en favor del establecimiento de algún programa o programas de trabajadores migratorios temporales. Tradicionalmente México ha tenido una política de *laissez faire* en el ámbito migratorio, dejando que los trabajadores busquen individualmente los empleos disponibles en Estados Unidos y se ajusten, también por su cuenta, a las condiciones de los mercados de trabajo en aquel país. Creo que en las nuevas circunstancias le convendría a México estar preparado ante la eventualidad de programas de trabajadores temporales en Estados Unidos (o en otros países). El *Programa Nacional de Población* debe contemplar el tema de cómo responder a las oportunidades de empleo en el exterior. Ante un escenario de tiempos adversos para los migrantes mexicanos en el exterior, es aconsejable promover una estrategia para conocer a fondo las instancias y los funcionamientos jurídicos, migratorios y laborales de Estados Unidos (en otros foros he sugerido promover la reglamentación y la creación de empresas de reclutamiento y oferta de servicios laborales, organizadas con el propósito de satisfacer las variadas demandas laborales del exterior).

Es indudable que la cuantificación de los fenómenos migratorios —emigración, tránsito e inmigración— continuará siendo de importancia. Los volúmenes de los flujos impactan irremediamente los debates, las percepciones y el diseño de políticas. En el caso específico de la emigración mexicana, las estimaciones afectan de manera particular la evaluación de otros programas de población y las estimaciones del volumen total de población en México.

Las respuestas y políticas migratorias deben tomar en cuenta que el fenómeno migratorio México-Estados Unidos se ha entrelazado con la paulatina conformación de un sistema migratorio regional que incluye los flujos migratorios centroamericanos hacia “el norte”. La gestión y la gobernanza de los flujos mexicanos y los centroamericanos se entrecruzarán en el futuro inmediato. Es claro que el actual *statu quo* en la frontera sur no es aceptable; sin embargo, no creo que la dirección a seguir sea una política de “sellamiento” de esa frontera, por la tendencia a la intensificación de la criminalidad e inseguridad que ese tipo de políticas conlleva. Se trataría de buscar un balance entre la agilización de los intercambios y el control sobre los mismos. En cualquier caso, el gobierno no debe caer en la ingenuidad de crear expectativas desmesuradas sobre resultados inmediatos y satisfactorios como producto de cualquier política que se implemente en la frontera sur, en función de la deficiente infraestructura existente, el descuido que ha caracterizado por largo tiempo la política gubernamental frente a dicha frontera y las ineficiencias e inercias desfavorables —como la corrupción— de la administración pública.

Al respecto, repito lo que he dicho ya en otros foros: creo que vale la pena evaluar y replantearse la política sobre migración en tránsito implementada hasta el presente, de ejercer controles migratorios a lo largo y ancho del país, como lo muestra la proliferación

de estaciones migratorias a lo largo de las rutas de los migrantes en tránsito. En mi opinión es más aceptable concentrar los esfuerzos que se consideren convenientes en el control de las fronteras nacionales e interferir lo mínimo sobre los desplazamiento de las personas dentro del país.

Por último, deseo plantear una opción de política pública de largo alcance, si en realidad México quiere dejar de ser país exportador masivo de población. La opción es la “migratización” de las políticas de desarrollo es decir, la “migratización” del conjunto de las políticas económicas y sociales. En otras palabras, las políticas de desarrollo van más allá de la mera apertura económica y de sólo buscar que el país sea atractivo para las inversiones. Un escenario migratorio restrictivo es altamente probable es decir, ese escenario podría llegar a ser una dramática realidad. Esa circunstancia, a su vez, podría convertirse en un importante detonador para considerar también como prioridades nacionales la generación de empleos, la elevación de poder de compra de la población y la reducción de las brechas económicas y sociales, sin abandonar las actuales prioridades de la estabilidad macroeconómica y el mantenimiento de una baja inflación.

De darse esta decisión política y social, la “migratización” de la política de desarrollo nacional tal vez sea la manera más adecuada de “desmigratizar”, a largo plazo, la relación con Estados Unidos (por haberse desincentivado la emigración).

## Migración a Estados Unidos y desarrollo regional

*Jesús Arroyo Alejandre*  
*Universidad de Guadalajara*

La investigación académica sobre la migración de mexicanos hacia Estados Unidos se concentra principalmente en las siguientes líneas: a) identificación de causas y efectos de carácter social, económico, político, demográfico, etcétera, de los flujos poblacionales en los lugares de origen y destino; b) estudio de los perfiles de la población migrante y sus cambios en el tiempo y diferencias territoriales; c) conocimiento del proceso de incorporación cultural y a los mercados de trabajo en lugares receptores y en los de origen cuando se estudian los migrantes de retorno; d) estimación de costos por servicios sociales y educativos en Estados Unidos; e) análisis de las causas, los efectos y los problemas de la migración indocumentada; f) cuantificación de los flujos poblacionales identificando orígenes, destinos y características sociodemográficas de sus integrantes; g) análisis y evaluación de las políticas inmigratorias de Estados Unidos y de manera inicial de las pocas políticas del gobierno mexicano al respecto; h) estudio de la selectividad<sup>1</sup> de los migrantes según la población de origen; y i) recientemente, estudios sobre la transferencia e impactos de las remesas en lugares de origen, debido al importante y creciente volumen de ellas.<sup>2</sup> De menor cuantía son los estudios que a nivel macro relacionan la migración con el desarrollo de México, y todavía más escasos son los estudios enfocados a identificar y esclarecer los importantes vínculos e interrelaciones de esta migración con el desarrollo regional, a pesar de que es necesario conocerlas y considerarlas como un marco integrador de los diferentes temas y enfoques de estudio sobre el fenómeno que nos ocupa.

Tener una visión integral en el estudio de los problemas de esta migración permitiría explicaciones más amplias y útiles para el diseño e instrumentación de políticas públicas, mejor fundamentadas y, por tanto, con mayores probabilidades de éxito. Al revisar la extensa literatura al respecto es fácil notar la dispersión de enfoques y un esfuerzo pequeño de contribuciones teóricas, a excepción de intentos realizados por algunos estudiosos de la llamada “nueva economía de la migración” y de Douglas Massey sobre la maduración de las redes migratorias. Sus resultados todavía se encuentran en discusión. La mayoría de los estudios se orientan a establecer lineamientos de política pública para intentar resolver problemas específicos, y en algunos casos de coyuntura, como por ejemplo los que han surgido

<sup>1</sup> Se considera que existe selectividad negativa cuando de una población de origen emigran personas con bajos niveles de educación, capacitación e ingresos en comparación con el conjunto de esa población. Y al contrario cuando se experimenta selectividad positiva.

<sup>2</sup> Existen trabajos que hacen una revisión de la literatura en este tópico, por ejemplo, el de Durand y Massey (1992), Secretaría de Relaciones Exteriores (1999), Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (1990).

por las reformas en la legislación inmigratoria de Estados Unidos y aquellos que surgieron con la divulgación de los altos costos de envío de remesas, impuestos por un grupo pequeño de grandes empresas financieras norteamericanas y mexicanas. Sin embargo, también se puede decir que los estudiosos del tema han contribuido grandemente al conocimiento sobre la migración internacional en general.

En el presente proponemos un enfoque de estudio articulador que considere a la migración como un componente fundamental de la funcionalidad socio-económica regional, como lo plantearon y lo trataron los académicos que iniciaron el análisis económico regional dentro de la corriente de la ciencia regional. A partir de los trabajos de Isard (1985), la teoría del movimiento de Alonso (Isard y Anselin, 1979; Alonso, 1980) de Greenwood, (1985) y Cushing y Poot (2003) se puede inferir que la migración poblacional es un flujo principal derivado de los cambios en los patrones de desarrollo socioeconómico de los asentamientos de población que integran regiones. En ellos se experimentan cambios internos y otros influidos por el exterior que determinan los factores de atracción, retención y expansión de inversiones productivas y de infraestructura que a su vez conforman sus bases económicas, tanto de crecimiento autosostenido como de estancamiento o decrecimiento. Así, la movilidad de personas, de capital, de bienes y servicios se concentran en asentamientos humanos de acuerdo a esas bases económicas y con sus economías de escala y de aglomeración que determinan, en gran medida, las oportunidades de empleo y desarrollo para los habitantes nativos y nuevos habitantes migrantes. Cuando esa base económica no genera economías de aglomeración y de escala, o cuando aparecen deseconomías, de manera que se restringen las oportunidades de negocios y empleo, las inversiones, flujos de población, de bienes y de servicios se dirigen a otros asentamientos, donde contrariamente sus bases económicas ofrecen comparativamente oportunidades de ganancias mayores, de empleo y mejor calidad de vida para su población. Es probable que el auge de estos asentamientos se deba a la difusión regional del crecimiento económico y de innovaciones, que se experimenta en grandes centros de población de la cual ellos se benefician, asimismo a factores endógenos influyentes en ese auge, relacionados con su dotación de recursos humanos, naturales, infraestructura y los que surgen de su localización dentro de la estructura de conectividad y funcionalidad socioeconómica de las regiones (que pueden ser países o regiones subnacionales).

En suma, podemos decir que en la “organización territorial” de una región se distingue un patrón de localización de asentamientos humanos jerárquico en cuanto a su tamaño poblacional y la extensión de áreas de mercado locales, nacionales e internacionales de los productos y servicios ofertados por sus bases económicas. Igualmente, y en relación con estos patrones, tendríamos otros de localización de recursos naturales de industrias, de infraestructura, de conectividad, así como de interacción, es decir, flujos de intercambio de bienes y servicios entre esos asentamientos, de flujos financieros, de comunicaciones y, por supuesto de población (flujos migratorios). Estos patrones interactúan para determinar aquellos de desarrollo socioeconómico comparativo de la población que habita los asentamientos (niveles de desarrollo socioeconómico comparativo, NISEDEC), los cuales influyen también en la conformación de esos patrones. Así, podemos esperar que estos últimos se relacionen con la concentración de flujos poblacionales y socioeconómicos con dotación de recursos humanos y naturales de un asentamiento poblacional. De esta manera, el territorio contiene grandes ciudades concentradoras de población, industrias y flujos migratorios, productos y servicios provenientes de un conjunto de áreas de influencia determinadas por

los intercambios de esos productos y servicios. Así, las áreas de influencia socioeconómica se pueden definir de acuerdo con la intensidad de tal interacción. De tal forma, habría áreas inmediatas de influencia de alta intersección y otras seguramente más alejadas con menor interacción. En ellas se localizan, a su vez, asentamientos de menor tamaño, que igualmente tienen sus propias áreas de influencia, según, también, la intensidad de interacción con otros asentamientos de menor tamaño, la cual puede ser por distribución de bienes y servicios producidos en la gran ciudad o en otros centros de población de similar tamaño o más pequeños. Por su parte, cada asentamiento tiene sus áreas de influencia dependiendo de lo que distribuye, lo que produce internamente o de ambos. Entonces las áreas de influencia socioeconómica pueden traslaparse, y un asentamiento dentro de una zona de influencia de otro de mayor tamaño puede tener una intensa interacción con otros asentamientos en regiones del país o de otros países y por ello experimentar alto crecimiento y desarrollo económico comparado con el experimentado por la población del asentamiento “nodal” de mayor rango en esa zona. Por ello, vale enfatizar que dentro del proceso de globalización las zonas de influencia socioeconómica de un asentamiento deben conceptualizarse como discontinuas territorialmente. Es necesaria mayor investigación por las complejidades de las interacciones entre regiones distantes de diferentes países

De esta descripción se puede advertir que existe una interrelación de los niveles socioeconómicos comparativos de desarrollo de la población de los asentamientos con las características de su base económica, con el tamaño y jerarquía como centros de población, con el tamaño y características de sus áreas de influencia socioeconómica, con la intensidad y características de la interacción socioeconómica en sus diferentes zonas de influencia, así como con los patrones de localización industrial. Además, los diferentes tipos de patrones que hemos mencionado, en particular, los del desarrollo socioeconómico comparativo de los asentamientos se conforman en procesos económicos, sociales, políticos y de innovación que tienen diferente temporalidad e impacto en los patrones territoriales, dependiendo su carácter local, nacional o internacional.

Por lo tanto, el análisis de la migración interna e internacional debe realizarse como parte del análisis regional (Brown *et al.*, 1970), esto es, en relación con los cambios en los patrones territoriales y los procesos que la determinan. De esta manera es posible, por un lado, relacionar la migración interna con la internacional. Ambas tienen origen e impactos de acuerdo con los cambios en los procesos que determinan los patrones y funcionalidad territorial. La diferencia es que la segunda enfrenta la frontera y la estructura y funcionalidad regional de Estados Unidos. También es posible estudiar en su debida dimensión las causas socioeconómicas de carácter “macro territorial” de los flujos desde regiones de México hacia otras de Estados Unidos. Asimismo, los impactos de la interacción de migrantes con las poblaciones de origen y de las remesas. Por ejemplo, es sabido que las redes de parentesco y amistad (que son un importante tipo de interacción) son determinantes, en cierta medida, de la emigración de muchas regiones de asentamientos poblacionales en México. Estos tienen cierto nivel de desarrollo socioeconómico comparativo, determinado, entre otros factores, por la interacción regional en México y su posición dentro de la jerarquía de centros de población. Ese nivel pues, determina las oportunidades de empleo y desarrollo para sus poblaciones. No sugerimos una relación mecánica entre NISEDEC y emigración hacia Estados Unidos, pero a nivel macro social la persistencia en el tiempo de procesos y patrones que mantienen un NISEDEC bajo seguramente mantendrá alta la probabilidad de emigración de la población, especialmente en edades laborales, hacia otros lugares y hacia

Estados Unidos, dependiendo de las redes y las oportunidades que ofrecen otros asentamientos “nodales” y de la información que tenga de ellas.

De lo anterior se desprende que un análisis regional centrado en la migración y en el desarrollo de los diferentes asentamientos de población que integran las regiones subnacionales en México nos permitiría entender relaciones e interrelaciones de los flujos poblacionales internos y hacia Estados Unidos con los mencionados patrones y procesos, de tal manera que sería posible ofrecer mejores respuestas a cuestiones como:

- a) Los efectos de las políticas de desarrollo nacional sobre las diferentes poblaciones en las regiones. Tomando en cuenta la integración de cada una en la funcionalidad socioeconómica regional y en especial en los flujos migratorios internos e internacionales.
- b) Los impactos de las remesas en las economías locales, regionales y nacionales. Considerando el hecho de que en primer lugar son esenciales para el mantenimiento familiar en la mayoría de los casos. En segundo lugar, en la economía local, dependiendo de la proporción de bienes y servicios comprados con las remesas y que allí se producen. Si la mayoría de éstos se originan en la localidad y las industrias que los producen tienen una importante integración con otras también locales en cuanto a provisión de sus insumos, entonces los impactos de las remesas son amplios y con efectos multiplicadores importantes (en especial cuando estas se incrementan). Si no es el caso, los efectos de los gastos de remesas en una localidad en particular, se experimentarán en otras poblaciones que centralizan esas funciones, la producción y/o distribución de bienes y servicios.

En el caso de la “región funcional de la zona metropolitana de Guadalajara,<sup>4</sup> por ejemplo, es fácil percatarse de que en una gran cantidad de localidades rurales, semi-urbanas y pequeñas ciudades (que además son origen tradicional de migrantes a Estados Unidos) generalmente no se percibe mejoría económica durante muchos años, debido a que los efectos económicos de las remesas, principalmente a nivel macroeconómico, se experimentan en la economía de Guadalajara y de otros centros urbanos de segundo orden en la jerarquía de la región, como Aguascalientes, Ciudad Guzmán, León, Zacatecas, Lagos de Moreno y otras.

- c) Por otro lado, una parte de las remesas se invierte de manera productiva (en negocios). Dependiendo del asentamiento de población en donde se realice dicha inversión en cuanto a su integración funcional socioeconómica, puede tener éxito y difundirse dentro de la economía de tal población. Así, la literatura reporta casos exitosos de inversiones de remesas y otras donde se invierte en “actividades de refugio” o “subsistencia” (estancillos, pequeños talleres, taxis, etc.) porque las oportunidades allí son escasas, la economía del asentamiento se encuentra en estancamiento o declive por muchas razones (todavía no bien estudiadas), entre ellas, su integración socioeco-

<sup>4</sup> Comprende algunas áreas de los estados de Zacatecas, Guanajuato, Aguascalientes, Michoacán, Colima y Nayarit (áreas de influencia socioeconómica que pueden ampliarse o reducirse dependiendo de los bienes y servicios que los habitantes de ellas compran en Guadalajara o distribuyan a favor de ella)

nómica regional. Puede ser el caso de un lugar de amplia emigración con pérdida de recursos humanos en edades jóvenes que tienen comparativamente alta capacitación, entrenamiento y/o años de escolaridad.

- d) En general, sería posible dar respuesta a una pregunta fundamental: ¿cómo los gobiernos pueden intervenir para influir en la retención, reubicación y reorientación (RRR) de los flujos migratorios? Evidentemente, los casos de intentos de políticas al respecto no han tenido el éxito esperado, o simplemente la política no ha considerado la dimensión territorial de sus posibles impactos. Así, por ejemplo, invertir en regiones pobres con pocos recursos naturales y humanos y desfavorecidas de la funcionalidad socioeconómica regional con la expectativa de que se puede inducir desarrollo, retención y/o reubicación poblacional, ha sido un error porque normalmente no existen oportunidades ni ganancias comparativamente atractivas, o no se invierte en las actividades con ciertas ventajas regionales. El efecto de tales inversiones, sobre todo públicas es menor que el esperado, además de que se desperdicia potencial de escala, de efectos multiplicadores y *spill overs*, en comparación con aquellas inversiones realizadas en asentamientos mejor favorecidos en cuanto a recursos, funcionalidad regional y con mayor dinamismo económico.
- e) Por último, se pueden contestar preguntas importantes respecto de los impactos financieros de las remesas. Sabemos que existe una gran dispersión geográfica de los receptores de ellas, escaso uso de los bancos y del sistema financiero en general. Esto reduce el potencial financiero de las remesas y las posibilidades de aumentar los efectos económicos multiplicadores de su inversión a través del sistema bancario financiero, así como reducir las altas comisiones de transferencia en beneficio de migrantes y sus familias. En general, la cuestión es cómo “bancarizar” a los migrantes y cómo los flujos financieros regionales son afectados por las remesas, así como la forma en que el sistema bancario podría influir en estos flujos regionales, con el propósito de optimizar su impacto productivo en los diferentes asentamientos de población e influir en la migración interna y hacia Estados Unidos.

## Referencias

- Alonso, William (1980) “Population as a System in Regional Development” *The American Economic Review*, Vol. 70, Num. 2, Papers in Proceedings of the Ninety-Second Annual Meeting of The American Economic Association, p. 405-409.
- Brown, L. A., J. Odland, y R. Colledge (1970) Migration Functional Distance and the Urban Hierarchy, *Economic Geography*, 46, p. 472-485.
- Cushing, Brian and Jacques Poot (2003) Crossing Boundaries and Borders: Regional Science Advances in Migration Modelling. Papers in Regional Science. Volume 83, Numer1 / Octubre, p. 317-338

Durand, J. and D. S. Massey (1992). "Mexican Migration to United States: A Critical Review", *Latin American Research Review*, 27(2), p. 3-42).

Secretaría de Relaciones Exteriores (1999) *Estudio Binacional: Mexico-Estados Unidos sobre migración*. Vol. 1-8.

Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (1990), United States Congress, *Collection of Working Papers* 1-56.

Greenwood, Michael J. (1985) Human Migration: Theory, Models and Empirical Studies, *Journal of Regional Science* 25 (4), 521-544.

Isard, Walter (1979) "Location and Space Economy: General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade and Urban Structure", *Regional Science Re-prints*, Cornell University.

— (1985) "Introduction to Regional Science" *Regional Science Re-prints*, Cornell University.

— y L. Anselin (1979) "On Alonso's General Theory of Movement", *Men, Environment spaces and time*, Vol. 1(1):52-63.

## La inserción laboral de los mexicanos en Estados Unidos como objeto de políticas públicas

*Silvia E. Giorguli Saucedo, El Colegio de México  
Paula Leite, Consejo Nacional de Población*

### La inserción laboral de los mexicanos

La población inmigrante en Estados Unidos constituye una parte creciente de la fuerza laboral y contribuye al proceso de polarización ocupacional, expresado por la desigualdad de ingresos y por el continuo proceso de flexibilización laboral. En efecto, se ha registrado un intenso dinamismo en la creación de empleos para foráneos, tanto en los niveles más altos como en los más bajos de la escala ocupacional. La bipolaridad que caracteriza los flujos inmigratorios en Estados Unidos tiene su correlato en el desajuste entre la oferta y la demanda laboral en los dos segmentos del mercado de ese país, que requiere ser satisfecha por mano de obra extranjera. Este desequilibrio se vincula con tres aspectos fundamentales: la demanda de un creciente número de trabajadores en ciertas ocupaciones de muy elevada y baja calificación, el envejecimiento (y consecuente retiro del mercado laboral) de la generación de *baby boomers* y el desplazamiento de los trabajadores nativos hacia segmentos más valorados del mercado laboral.

A la par de la creciente demanda de trabajadores extranjeros en ambos extremos de la pirámide ocupacional en Estados Unidos, se han intensificado y diversificado los flujos de migrantes laborales procedentes de México, lo que ha conducido a una complejización progresiva de la población mexicana en Estados Unidos: hoy los inmigrantes mexicanos –más diversos en cuanto a su perfil sociodemográfico y ocupacional– figuran por mucho como la primera minoría extranjera en el vecino país y su presencia es reconocida a lo largo y ancho de su territorio. El contexto económico y demográfico de Estados Unidos hace suponer que esta demanda (y dependencia) de trabajo inmigrante se mantendrá en el futuro próximo. Asimismo, es posible avizorar que el país seguirá respondiendo a esa demanda, en virtud de la cercanía geográfica, del proceso de integración económica entre ambos países, del rezago en la creación de empleos en México, y de la larga tradición de migración en este país.

Actualmente, los nativos de México representan 30 por ciento de los más de 20 millones de trabajadores inmigrantes en Estados Unidos.<sup>1</sup> A diferencia de lo observado entre otros grupos foráneos, se registra una sobreconcentración de la población mexicana en

<sup>1</sup> Los datos presentados en este resumen provienen de la *Current Population Survey* en sus diferentes rondas. Las cifras que se dan se refieren básicamente a 2005.

las categorías más bajas de la pirámide ocupacional (ocupaciones manuales y de servicios de baja remuneración); y la existencia de nichos laborales diferenciados para hombres y mujeres y para las diferentes regiones dentro del territorio estadounidense. En términos generales, resulta particularmente notoria la participación mexicana en empleos de baja calificación dentro del sector servicios (27%), en la industria manufacturera (27%) y en la construcción (21%). Destaca, además, su elevada presencia en el trabajo agrícola: a pesar de que únicamente el cinco por ciento desempeña este tipo de actividad, los mexicanos representan el 38 por ciento del total de los trabajadores agrícolas en el vecino país.

Los datos disponibles denuncian una incorporación laboral de los mexicanos más desfavorable respecto de otras poblaciones inmigrantes y la población nativa, en virtud de su orientación primordial hacia las ocupaciones manuales y de baja remuneración. Si bien resulta factible suponer que lo anterior responde fundamentalmente al rezago educativo, al elevado nivel de indocumentación de los migrantes mexicanos y a la acción de las redes sociales que orientan a los nuevos migrantes a desempeñarse en ocupaciones de ese tipo; es posible afirmar que en ocupaciones similares y en condiciones análogas de educación, tiempo de estancia y ciudadanía, también los trabajadores nacidos en México reciben un ingreso significativamente inferior al de otras poblaciones. Así, aunque dispongan de competencias especializadas y logren incorporarse en ocupaciones calificadas (lamentablemente, muchos mexicanos calificados son *naturalmente* encaminados hacia nichos laborales poco valorados), los mexicanos son peor remunerados que otros grupos poblacionales. De este modo, todo parece indicar que el éxito laboral de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos se halla también supeditado a los estereotipos respecto del “trabajo mexicano”, entendido como poco calificado y de bajo valor monetario. Como resultado de esta desfavorable inserción ocupacional, los mexicanos registran un menor acceso a prestaciones en comparación con otros grupos de inmigrantes y la población nativa y ostentan los más elevados índices de pobreza.

### **El contexto político de la gobernabilidad migratoria:**

La discusión reciente en torno a una reforma migratoria en Estados Unidos refleja el reconocimiento de la fragilidad de las políticas migratorias vigentes y la necesidad de instaurar nuevos mecanismos para ordenar el fenómeno. El tema migratorio, sobre todo a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, es considerado un asunto de interés nacional (interno), íntimamente vinculado a cuestiones de seguridad. Lo anterior implica un diseño unilateral de la nueva política migratoria y un muy limitado margen de maniobra de México para influir en su contenido, sobre todo porque en la discusión reciente en ningún momento se ha contemplado la opción de un trato preferencial para México.

Los pronósticos en torno al desenlace del debate migratorio en el vecino país se mantienen, a la fecha, en un escenario algo incierto y sin visos de solución a mediano plazo. Sin embargo, ya existen iniciativas y acciones a nivel federal y estatal orientadas a obstaculizar y criminalizar la migración indocumentada, las cuales ya están ejerciendo un efecto sobre las condiciones en que los migrantes ingresan a la sociedad estadounidense y se insertan en ella.

Estos elementos están presentes en la discusión actual de la reforma migratoria. Todo parece indicar que se optará por una política poco tolerante a la indocumentación, que, si

bien acepta la demanda polarizada de la economía por trabajadores extranjeros, será sumamente selectiva, otorgando un trato diferenciado (para no decir discriminatorio) según se trate de trabajadores altamente calificados o bien de baja calificación. En el debate reciente se ha planteado la posibilidad del establecimiento de un sistema de puntos como uno de los elementos mediadores de la elegibilidad de los migrantes a los procesos de legalización y a la adquisición de permiso de residencia; el grado educativo y de capacitación sería uno de los criterios de mayor peso en este esquema. De implementarse esta iniciativa, es posible anticipar que una importante proporción de los migrantes mexicanos quedaría excluida, dado su bajo perfil educativo. A su vez, la alternativa de migración legal propuesta para el contingente menos calificado descansa en los esquemas de trabajo temporal.

En síntesis, mientras los extranjeros calificados perfilarían a inmigrantes más estables, dotados de una ciudadanía política y de mecanismos que favorezcan sus procesos de reagrupamiento familiar –aspecto decisivo a la hora de hablar de una genuina integración social de los inmigrantes–, aquellos de bajo perfil educativo, con una estancia temporal en el país, verían seriamente restringidas las posibilidades de su integración a la sociedad estadounidense. Pareciera, en este último caso, que más que regular la inmigración se busca regular la movilidad laboral, por medio de mecanismos que aseguren una *temporalidad de facto*.

### **Posibles líneas de acción en el plano de la inserción laboral de los migrantes**

En un primer nivel, la acción de política pública en materia de migración internacional debería que tener a mediano y largo plazo el objetivo de generar oportunidades de empleo en el país de origen, con el fin de combatir las causas de la migración. Este objetivo se enmarca en una meta más amplia de generación de empleos a nivel nacional y de incentivo al crecimiento económico establecida en el *Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Cabe reconocer, sin embargo, que ésta es una meta cuyo impacto sobre las tendencias migratorias no se haría notar en el futuro inmediato.

Desde nuestra perspectiva, consideramos que se requiere discurrir en un segundo nivel sobre la definición de políticas orientadas a enfrentar en el corto plazo los desafíos inmediatos que se desprenden de la migración internacional. Por un lado, no existen visos de que la emigración de mexicanos se detenga en el corto y mediano plazos; por el otro, es incontrovertible que la nueva política migratoria estadounidense, cualquiera que sea su desenlace, tendrá profundas implicaciones en las modalidades en que se procesará la migración originaria de México y en las condiciones de su inserción al vecino país. Estos dos aspectos –modalidades migratorias y condiciones de inserción– deberían ser objeto de política pública por parte del gobierno mexicano. Consideramos que en el escenario actual, existe un espacio para diseñar e implementar acciones de política pública orientadas a mejorar las condiciones laborales de los mexicanos en territorio estadounidense. Sin embargo, el gobierno mexicano también debería prepararse para enfrentar las consecuencias y, a la vez, aprovechar los eventuales espacios de oportunidad que resulten de la futura política migratoria estadounidense.

Con respecto a las condiciones de inserción laboral –la temática de esta presentación–, consideramos que una posible estrategia a seguir sería la generación de una *infraestructura* que favorezca una mejor inserción de los migrantes durante su estancia en Estados Unidos.

En concreto, el Estado mexicano podría desarrollar acciones de política en dos sentidos: (1) acciones dirigidas a permitir a los mexicanos competir por segmentos laborales mejor remunerados y (2) acciones que contribuyan a mejorar las condiciones en las ocupaciones que desempeñan en la actualidad. Dadas las características actuales de la inserción laboral de los mexicanos y del mercado de trabajo estadounidense y el impacto que estimamos podría tener un cambio en la política migratoria de Estados Unidos, consideramos que estas acciones pueden enmarcarse en tres grandes líneas estratégicas:

1. **Inversión en el capital humano de los migrantes:** como se ha referido en la primera parte de este documento, la migración mexicana se caracteriza por su bajo nivel de escolaridad comparado con otros flujos y por la imposibilidad de traducir una mayor educación en mejores oportunidades laborales. Este aspecto explica principal –aunque no exclusivamente– su inserción menos favorable respecto de otros grupos de migrantes. De ahí, que se proponga como estrategia la inversión en el capital humano a través de acciones tales como:
  - generar iniciativas orientadas a atender las necesidades educativas de la fuerza laboral migrante,
  - diseñar programas orientados a incrementar las habilidades y competencias requeridas por el mercado de trabajo de destino (por ejemplo, capacitación técnica y dominio del inglés),
  - impulsar acciones que permitan acelerar el reconocimiento de las credenciales educativas a fin de canalizar a los migrantes en labores acordes con sus competencias
  
2. **Protección y garantía de los derechos laborales de los migrantes:** en la actualidad, el gobierno mexicano tiene una muy limitada participación en la regulación de los procesos de contratación y supervisión del cumplimiento o no de las condiciones salariales y laborales de los migrantes que van a trabajar a Estados Unidos de manera documentada. Tal es el caso, por ejemplo, de las visas H2a y H2b, las cuales se manejan básicamente en el ámbito privado. Como lo han demostrado otras experiencias de programas de trabajadores temporales (por ejemplo, durante el Programa Bracero y en el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales con Canadá), la supervisión del gobierno mexicano coadyuva al cumplimiento de los acuerdos con el empleador al momento de la contratación. En ese sentido, se propone:
  - diseñar esquemas de supervisión y/o regulación de los sistemas de contratación,
  - idear esquemas de supervisión del cumplimiento de contratos, de protección laboral, de respeto a los derechos laborales mínimos de acuerdo al marco legal vigente en Estados Unidos, en especial en lo referente a salarios y prestaciones,
  - proveer asistencia jurídica para los trabajadores migrantes.
  
3. **Orientación de los flujos hacia ocupaciones y mercados laborales regionales que ofrecen mejores condiciones laborales:** partiendo de la importancia de las regulaciones laborales que influyen en la contratación de los migrantes a nivel de entidades

de Estados Unidos y del reconocimiento de las diferencias en los mercados laborales regionales-estatales, sugerimos explorar el potencial de negociaciones sobre contrataciones a este nivel, buscando favorecer la inserción en ocupaciones y entidades que ofrezcan mejores condiciones salariales y laborales.

Cabe resaltar que cualquier esquema o acción que se diseñe debe considerar las diferencias en los patrones y formas de inserción laboral del enorme contingente de mexicanos que trabajan en Estados Unidos. Así, por ejemplo, se debe conocer y atender las necesidades de grupos distintos, tales como hombres y mujeres mexicanos, trabajadores documentados y sin documentos, o trabajadores agrícolas, de industria y de servicios. Por otra parte, si bien en esta presentación nos enfocamos en el campo laboral, es recomendable que se complementen, refuercen y diseñen nuevas estrategias y acciones vinculadas a otros aspectos de la inserción de los mexicanos en Estados Unidos (por ejemplo, en el campo de la salud y la educación).

Finalmente, como dejan ver las propuestas de acciones que mencionamos anteriormente, el ámbito de política pública en el campo de la migración internacional atañe necesariamente a diversos sectores (trabajo, salud, educación, relaciones exteriores, desarrollo social, por ejemplo) y requiere de la definición e implementación de estrategias comprehensivas. Son, por lo tanto, áreas de competencia del Consejo Nacional de Población, en su calidad de órgano intersectorial, con la responsabilidad de llevar a cabo la planeación demográfica e incluir los temas de población en los programas de desarrollo económico y social que se formulan en el sector gubernamental (artículo 5 de la Ley General de Población).

### **La discusión nacional en torno a la migración internacional**

El contexto actual y las propuestas que estamos planteando requieren de una discusión, planificación y toma de decisiones informadas en lo relativo a migración internacional. Así, por ejemplo, la propuesta de definir las opciones de política en el corto plazo (con vista a mejorar las condiciones laborales de los mexicanos en Estados Unidos) y las opciones de política en el mediano y largo plazos (orientadas a generar mejores oportunidades en México para reducir la necesidad de migrar) requiere de un profundo debate nacional para definir la posición del país en torno a la migración, y a sus costos y beneficios a nivel nacional, local, familiar e individual. De esta primera discusión se deriva la reflexión y discusión sobre aspectos específicos como las implicaciones de las políticas migratorias, las modalidades de la migración, las formas diferenciadas de inserción de la población migrante, la conveniencia de favorecer la especialización de una proporción de la fuerza de trabajo nacional como mano de obra inmigrante y las ventajas de la circularidad, entre otros.



# Despoblamiento, pobreza y remesas

## *Impactos sociales y demográficos de la migración internacional*

*Alejandro I. Canales*  
*Universidad de Guadalajara*

### **Introducción**

El *II Censo de Población* de 2005 estimó en 103.3 millones de habitantes la población residente en México, 3.2 millones menos de la cifra que oficialmente se esperaba de acuerdo con las proyecciones de CONAPO. Aún considerando problemas de subregistro, la principal explicación de este desajuste es que la emigración de mexicanos a los Estados Unidos ha sido mayor de lo esperado. De hecho, el ejercicio de Conciliación Demográfica, desarrollado conjuntamente por el CONAPO, el INEGI y El Colegio de México, arroja un saldo neto migratorio anual de 575 mil personas para el periodo 2000-2005, cifra que es casi 45 por ciento superior a la estimada por el CONAPO en sus proyecciones de población.

Si bien es cierto que la emigración hacia Estados Unidos tiene una tradición secular, al menos en la región Occidente, hasta ahora el crecimiento natural de la población había permitido mantener el equilibrio demográfico de la mayor parte de los municipios de la Región Migratoria Tradicional.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, el carácter circular de la migración hacia Estados Unidos, así como los recursos que proporcionaba, actuaba como un mecanismo que contribuía a sustentar la reproducción social de los municipios con tradición migratoria, manteniendo en ellos un volumen de población cuando menos constante. No obstante, en el último quinquenio se observa una expansión territorial de los procesos de despoblamiento que afectan a la mayoría de los municipios de Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas.

Este proceso de despoblamiento es consecuencia directa de las condiciones de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad social que impera en la Región Migratoria Tradicional, y plantea serias interrogantes sobre la sustentabilidad económica y demográfica de la mayoría de sus municipios. En este sentido, es necesario no sólo dar a conocer esta realidad emergente, sino también avanzar en la propuesta de programas y políticas concretas que a través del impulso de las economías locales y regionales, permitan revertir estos efectos de la emigración internacional. Por lo mismo, no deja de ser preocupante la ausencia de un plan estratégico de desarrollo para estas regiones que enfrente explícitamente las causas y efectos de la migración internacional.

<sup>1</sup> Las entidades que conforman la Región Migratoria Tradicional son: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas.

Considerando estos aspectos, en este texto presentamos información que, por un lado, permite documentar la incidencia y gravedad del despoblamiento regional como un fenómeno social emergente, y por otro lado, nos permite documentar las carencias y debilidades de la política gubernamental respecto a la emigración internacional.

### Desigualdad regional y pobreza en la Región Migratoria Tradicional

Las entidades que conforman la Región Migratoria Tradicional (RMT) presentan actualmente un grave desequilibrio regional, que se manifiesta en la desigualdad social entre sus regiones.

- En los 41 municipios que albergan las grandes ciudades de la región (municipios con ciudades de más de 100 mil habitantes, o que pertenecen a una zona metropolitana con más de 100 mil habitantes) sólo el 29 por ciento de los hogares tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza.
- En los 437 municipios restantes de la RMT el 51.2 por ciento de los hogares tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza, lo que representa una incidencia de la pobreza similar a la de entidades como Puebla o Veracruz, y sólo superada por la de entidades más pobres del país, como Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo.

*Región migratoria tradicional: indicadores de la desigualdad social, 2005*

Indicador	Municipios urbanos	Municipios no urbanos
Población 2005	13 379 759	10 304 364
Número de Municipios	41	437
% Hogares Pobres	29.0%	51.2%
Ingreso per cápita	\$31,696	\$17,281
Grado de Marginación	Muy Bajo	Medio
% Hogares con remesas	5.9%	18.2%
Tasa anual de crecimiento demográfico 2000-2005	1.8%	-0.6%
Saldo Neto Migratorio Quinquenal Extraregional	35,502	-1,190,739

Fuente: Estimaciones propias con base en ENIGH, 2005; Conciliación Censal, CONAPO 2006; e *Índices de Marginación 2005*, CONAPO.

Esta desigualdad regional, se puede documentar también con otros indicadores:

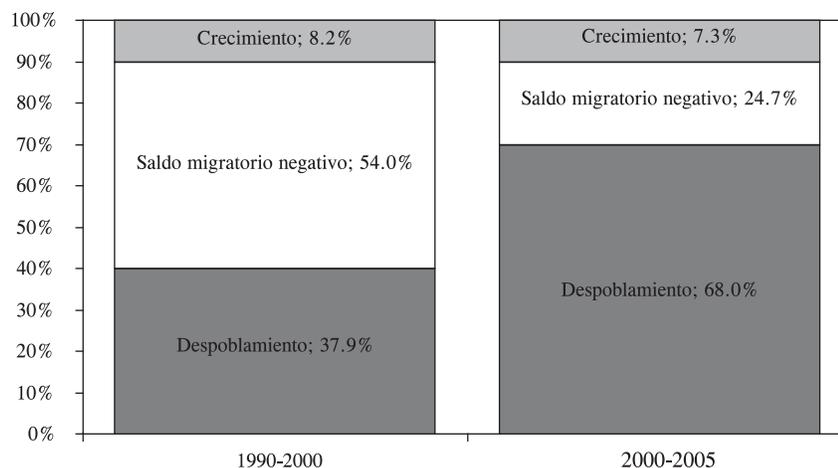
- El **ingreso per cápita** en las ciudades es más de un 80 por ciento superior que en los 437 municipios restantes.
- **Grado de Marginación:** los 41 municipios urbanos presentan un grado Medio de marginación, los 437 municipios no urbanos, tienen un grado de Muy Alta marginación.

- **Saldo Neto Migratorio:** entre 2000 y 2005, los 41 municipios urbanos recibieron 35 mil migrantes netos. Por el contrario, en ese mismo periodo, los 437 municipios rurales, tuvieron una pérdida neta de población por migración de casi 1.2 millones de personas, los que representan casi el doce por ciento de la población total.
- **Crecimiento Demográfico:** en los 41 municipios con grandes ciudades, se dio un crecimiento demográfico de 1.8 por ciento anual, entre 2000 y 2005. En igual periodo, los 437 municipios restantes perdieron casi el tres por ciento de su población, de tal modo que en 2005 había tres por ciento menos población que en 2000.
- **Remesas:** en los 437 municipios rurales, casi una quinta parte de los hogares depende de las remesas, en las ciudades sólo uno de cada 17 hogares está en tal situación.
- **Población:** en los 41 municipios urbanos reside el 56 por ciento de la población de la RMT, en los 437 municipios no urbanos reside el 44 por ciento restante, que corresponde a 10.3 millones de personas.

### Despoblamiento regional

El fenómeno de desigualdad social e incidencia de la pobreza, descrito más arriba, junto a la ausencia de una política de desarrollo regional, es la base del despoblamiento de los municipios que afecta a casi todas las entidades que conforman la Región Migratoria Tradicional. El despoblamiento de los municipios es un fenómeno que ya se presentaba en los años noventa, pero que se acrecientó y expandió substancialmente en los últimos años. En efecto, en la década de los noventa, sólo el 38 por ciento de los municipios mostraban un decrecimiento absoluto de su población, proporción que se incrementa al 68 por ciento entre 2000 y 2005.

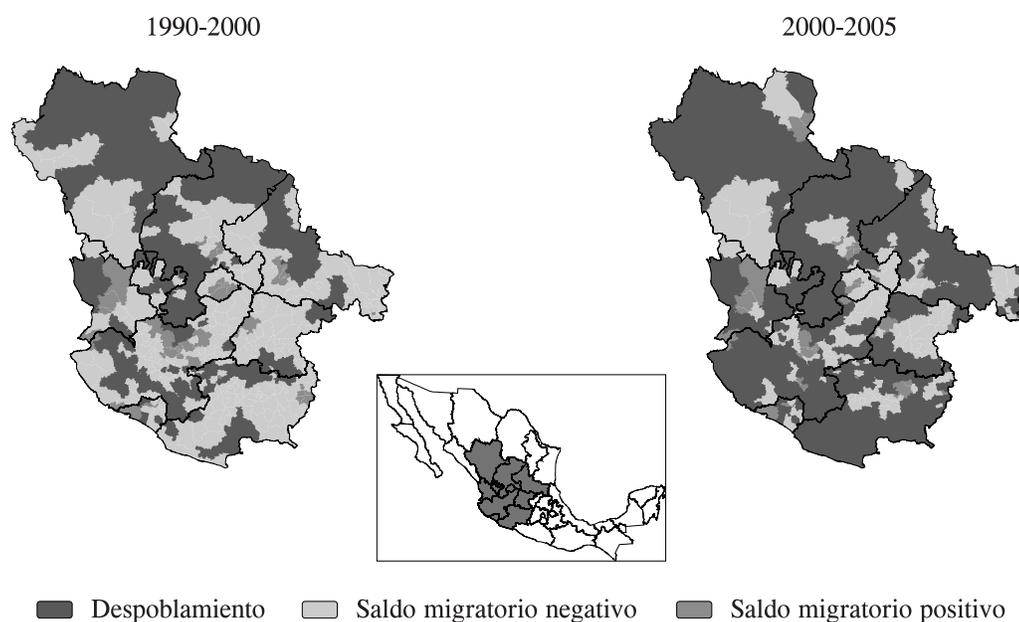
*Región migratoria tradicional: municipios según grado de despoblamiento, 1990-2005*



Fuente: Estimaciones propias con base en CONAPO, 2006; Conciliación demográfica y II Censo de Población y Vivienda, 2005.

En los siguientes mapas podemos apreciar en toda su magnitud el alcance de este fenómeno del despoblamiento en la RMT. En efecto, como se observa en el mapa, el despoblamiento se ha extendido por toda la RMT, abarcando amplias zonas de San Luis Potosí, Jalisco, Michoacán, los que se agregan a la situación que ya en los noventa experimentaban Zacatecas y en menor medida Durango. Sólo Aguascalientes y Colima presentan un bajo índice de despoblamiento municipal, debido básicamente a que se trata de entidades muy pequeñas y que han experimentado cierto dinamismo económico en los últimos años.

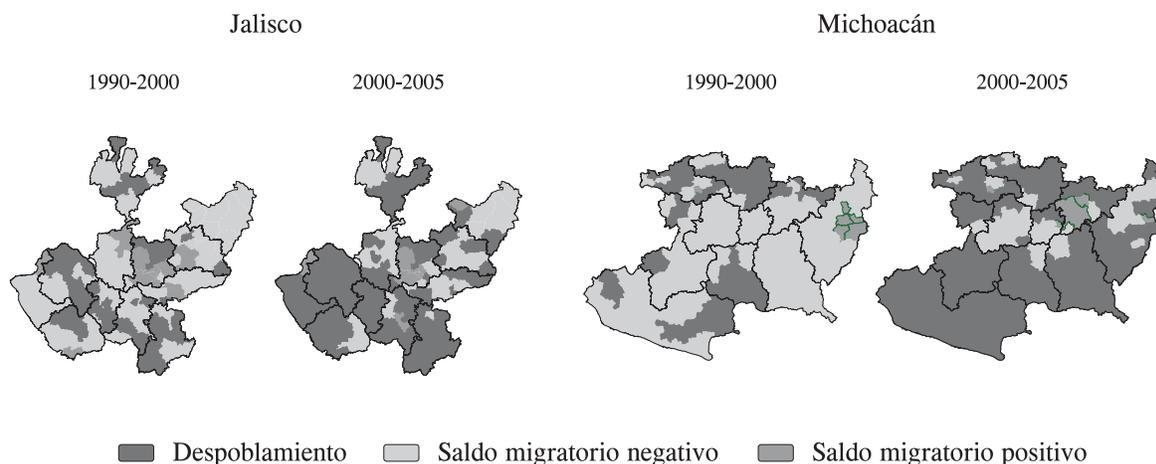
*Región migratoria tradicional  
Grado de despoblamiento de los municipios*



Fuente: Estimaciones propias con base en CONAPO, 2006. Conciliación Demográfica, e INEGI, Censos de Población y Vivienda de 1990, 2000 y Censo de Población de 2005.

En los casos de Zacatecas y Durango, el despoblamiento ya se manifestaba con mediana intensidad en los noventa, y ya ha sido documentado ampliamente por los colegas de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

Por el contrario, en algunas entidades, como Jalisco y Michoacán, el despoblamiento es un fenómeno mucho más reciente, y por lo mismo se ha dado a un mayor ritmo. Es particularmente importante destacar el caso de Michoacán, pues el despoblamiento ha alcanzado tal magnitud que entre 2000 y 2005 toda la entidad muestra un descenso absoluto de su población.

*Grado de Despoblamiento de los Municipios*

Fuente: Estimaciones propias con base en CONAPO, 2006. Conciliación Demográfica, e INEGI, Censos de Población y Vivienda de 1990, 2000 y Censo de Población de 2005.

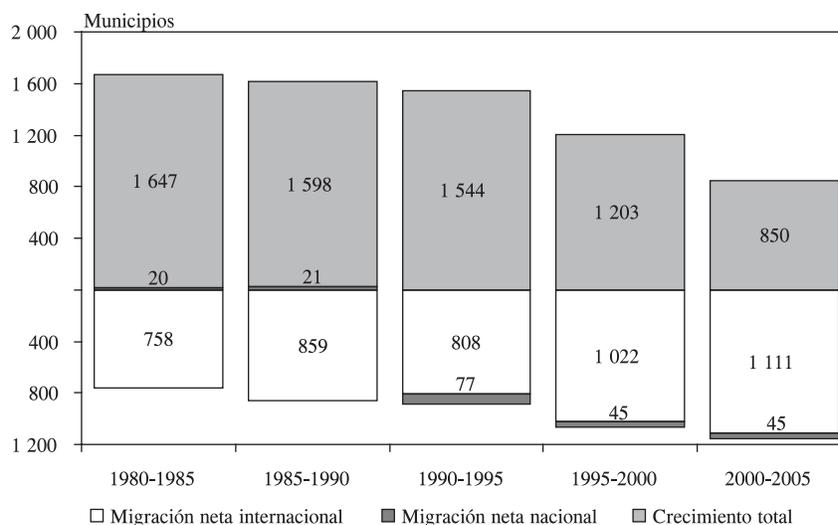
El despoblamiento se debe a la combinación de dos factores. Por un lado, el incremento significativo de la emigración internacional en el último quinquenio, que, como puede apreciarse, afecta principalmente a los municipios rurales de la RMT y no a las grandes ciudades y por otro lado, a un descenso, aunque en menor proporción, del crecimiento natural de la población.

De hecho, si hasta la primera mitad de los noventa el saldo neto migratorio internacional se mantuvo estable en un nivel cercano a los 800 mil migrantes quinquenales, a partir de entonces se dio un cambio substancial en esta tendencia. En efecto, en la segunda mitad de los noventa el saldo neto migratorio internacional se incrementó a un millón de personas, para alcanzar a poco más de 1.1 millones en 2005. Esto hace que en sólo diez años, el saldo neto migratorio internacional se haya incrementado en casi un 40 por ciento.

Junto a ello, cabe señalar el descenso del crecimiento natural de la población. En la primera mitad de los noventa, el crecimiento natural fue de 2.35 millones de personas, cifra que apenas se redujo a 2.23 millones en la segunda mitad de los noventa. Sin embargo, entre 2000 y 2005 el crecimiento natural de la población se redujo en casi un 15 por ciento, alcanzando un volumen de 1.9 millones de personas.

Aunque los efectos del despoblamiento no se verán sino a mediano y largo plazo, no deja de ser relevante que desde ahora este fenómeno no hace sino manifestar un desequilibrio demográfico que ya no asegura la reproducción de la población de los municipios no urbanos de la RMT. Por lo mismo, revertir este fenómeno es un problema que debe enfrentarse desde ya. Lo que está en juego no es sólo un mero equilibrio de población, sino la reproducción misma de la población de los municipios de la RMT y, por lo tanto, la sustentabilidad demográfica de esta amplia región del país. Hoy en día, el despoblamiento nos indica que esta región no parece ser viable ni sustentable demográficamente.

*Región migratoria tradicional: municipios según grado de despoblamiento, 1990-2005*



Fuente: Estimaciones propias con base en CONAPO, 2006; Conciliación demográfica y II Censo de población y vivienda, 2005.

Este problema suele presentarse en diversos momentos, pero siempre ha afectado en forma marginal a un pequeño grupo de localidades o municipios. El problema en la RMT es que el despoblamiento se ha extendido a todas sus regiones, abarcando a dos tercios de los municipios, y colocando a otro 25 por ciento en un alto riesgo de despoblamiento, con altas tasas de emigración.

### **Opciones y propuestas para el Programa Nacional de Población 2008-2012**

Estos problemas no pueden resolverse con políticas aisladas, y menos aún con una suma de proyectos y programas no articulados. El problema que se enfrenta es de suma gravedad: es la misma sustentabilidad de las regiones y de su población lo que está en riesgo. No es un asunto menor, ni sectorial, ni local. Es global, afecta a una amplia región del país y debe enfrentarse con una política global, integral.

Por lo pronto, podemos sugerir algunos lineamientos:

1. Priorizar desde ya el desarrollo de las regiones y los municipios no urbanos. Todo plan, toda política, toda acción gubernamental, todo proyecto social y económico, debe priorizar e incidir en el desarrollo regional. La inversión en la ZMGDL y las ciudades debe dar paso a la promoción de las regiones. Esto conlleva un cambio substancial en el sistema de prioridades en la asignación de los recursos públicos y en la promoción que desde el Estado se hace de la inversión privada doméstica y extranjera. Así, por ejemplo, un paso de nivel o un túnel en una avenida en la ZMGDL, puede significar

mejorar la circulación vial para un grupo de clase media y media alta. Sin embargo, lo que realmente se necesita es tender puentes hacia la población en situación de pobreza de los municipios no urbanos de la RMT, la que está abandonada por la política social y, sobre todo, por la inversión pública y privada y por la política de desarrollo.

2. Lo que falta en las regiones no es política social, sino política de promoción económica. No son programas asistencialistas, como *Oportunidades*, los que resolverán los problemas de pobreza, desigualdad y despoblamiento. Lo que falta es desarrollo económico, políticas y programas de impulso económico en las regiones y municipios no urbanos.
3. Al respecto, debe promoverse una política de integración regional. Lo que ha pasado en las últimas décadas es que las distintas regiones que conforman esta macro región migratoria tradicional se han *des-integrado*, es decir, han perdido los factores de integración y cohesión económica, social y regional.

### Las remesas: ¿opción o ilusión?

Desde el gobierno y diversos organismos internacionales se plantea que la misma migración genera los recursos y oportunidades para enfrentar estos graves problemas. Recurrentemente se señala como el más importante a las remesas que envían los migrantes a sus comunidades de origen. Al respecto, no podemos sino señalar dos cuestiones básicas que relativizan este discurso, y que exigen un compromiso mucho mayor por parte del Estado mexicano.

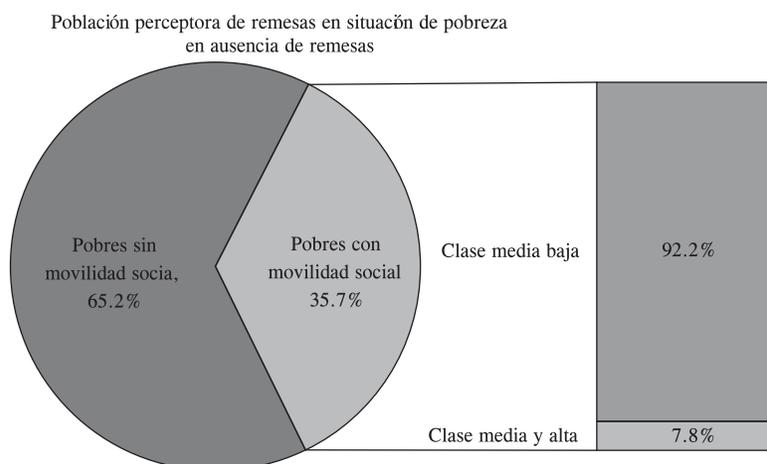
#### 1. Remesas familiares

Las remesas familiares **no son una solución** a la pobreza y desigualdad regional. Aunque la RMT recibe un monto anual de casi nueve mil millones de dólares, en realidad, este monto se distribuye en miles de hogares, de modo que cada uno recibe sólo una pequeña fracción, que le permite mejorar sus condiciones de vida pero no resolver una situación estructural de pobreza, marginación y desigualdad. En realidad, en los mismos hogares perceptores de remesas, éstas no representan más del 50 por ciento de sus ingresos.

Asimismo, el 80 por ciento de los hogares perceptores de remesas reside en uno de los 437 municipios con altos índices de pobreza, y sólo el 20 por ciento reside en las ciudades. Esto significa que los hogares migrantes y perceptores de remesas pertenecen a municipios y regiones de alta pobreza y que las remesas no son suficientes para revertir esta situación.

Las remesas familiares no son suficientes para promover un proceso de movilidad socioeconómica de los hogares. De hecho, sólo un tercio de los hogares perceptores de remesas que se ubican bajo la línea de pobreza estaría en condiciones de iniciar una movilidad social ascendente como consecuencia de la percepción de remesas. Asimismo, no deja de ser una situación virtual que se basa en una relación de dependencia de este tipo de transferencias privadas, y no resultado de una acción estatal, y mucho menos de un proceso de desarrollo económico.

*México: impacto de las remesas en la reducción de la pobreza y movilidad social de la población en condiciones de pobreza, 2005*



Fuente: Estimaciones propias con base en ENIGH, 2005.

## 2. Remesas productivas y Programa 3x1

Hasta ahora, el *Programa 3x1* ha sido un aporte muy marginal. En 2006, a través de este programa se movilizaron menos de 70 millones de dólares en todo el país, 95 por ciento de los cuales se concentraron en la RMT. De este total, sólo el 25 por ciento fue aportado por el gobierno federal.

Si desglosamos esta cifra a nivel de entidades, la situación es aún más patética. Así por ejemplo, en Jalisco, en 2006 el gobierno federal aportó tan sólo ocho millones de dólares para el *Programa 3x1*. Por de pronto, tan sólo un túnel en una avenida vial en la ZMGDL se lleva tanto o más que lo que el gobierno aporta a todo el Programa 3x1. Asimismo, hace tan sólo unas semanas el gobierno del estado de Jalisco donó casi siete millones de dólares a Televisa para realización de un evento cultural de promoción de la misma empresa. Esto refleja las prioridades reales en la asignación de los recursos públicos.

Asimismo, considerando la inversión privada que tan sólo en el sector manufacturero se generó en la RMT en 2006, ésta fue más de cien veces superior a lo que todo el *Programa 3x1* movilizó en ese mismo año en toda esta región, que es la que concentra el 95 por ciento de todo el programa a nivel federal. Es obvio que con este presupuesto el *Programa 3x1* no tiene ni real ni virtualmente ningún impacto en el desarrollo local y regional de la RMT. Si se desea hacer del *Programa 3x1* una alternativa de desarrollo regional y local, debe necesariamente incrementarse los fondos que se le destinan.

Al respecto, una meta podría ser llegar a que en 2012 se invirtiera en la RMT a través del *Programa 3x1*, alrededor del once por ciento del volumen de remesas que se perciben en esta región. Esto implicaría aumentar para 2012 el presupuesto que actualmente se asigna al *Programa 3x1* en esta Región, de casi 65 millones de dólares a un monto de mil millones de dólares, esto es, un incremento de más de 15 veces el presupuesto actual. Puede

*México: remesas familiares y monto del Programa 3x1 según regiones y entidades  
(millones de dólares), 2006.*

Región / Entidad	Remesas familiares	Programa 3x1	3x1/ Remesas familiares	3x1/ Inversión Manufactura	3x1/PIB
Nacional	23 053	68.90	0.30%	0.20%	0.01%
Región tradicional	8 852	65.30	0.70%	1.00%	0.04%
Aguascalientes	378	0.21	0.05%	0.04%	0.00%
Colima	167	0.07	0.04%	0.03%	0.00%
Durango	371	0.46	0.13%	0.10%	0.00%
Guanajuato	1 926	9.37	0.49%	0.76%	0.03%
Jalisco	1 993	33.51	1.68%	1.63%	0.06%
Michoacán	2 472	1.89	0.08%	0.29%	0.01%
Nayarit	328	0.61	0.19%	0.20%	0.01%
San Luis Potosí	607	4.73	0.78%	0.75%	0.03%
Zacatecas	610	14.45	2.37%	4.54%	0.23%
Resto del país	14 202	3.61	0.00%	0.00%	0.00%

Fuente: Estimaciones propias con base en datos de remesas del Banco de México, e informes de SEDESOL sobre Programa de Iniciativa Ciudadana, e INEGI, Banco de Información Económica

parecer una cifra demasiado alta para ser alcanzada. Sin embargo, aún con ese incremento, el presupuesto del *Programa 3x1* apenas representaría once por ciento de las remesas generadas por los migrantes, a la vez que sólo representaría 15 por ciento de la inversión generada en el sector manufacturero de la RMT, y sólo el uno por ciento del PIB regional. Es decir, aún con un incremento de tales magnitudes, el impacto real del *Programa 3x1* sería muy limitado. No obstante puede ser un buen inicio, al menos para demostrar cuales son las verdaderas prioridades que asumen los gobiernos federal y estatal.

*Región Migratoria Tradicional: Programa 3x1 al año 2012*

Monto 2006	US\$65 mill.	% Remesas Familiares	11.0%
Meta 2012	US\$1000 mill.	% Inv. Manufactura	15.0%
Incremento	15 veces	% PIB	1.0%



## Selectividad y emigración calificada de mexicanos a Estados Unidos

*René Zenteno*  
*Instituto Tecnológico de Monterrey*

La migración, tanto interna como internacional, es hoy en día el factor demográfico más vinculante entre la dinámica poblacional y el desarrollo de México. Por lo mismo, la movilidad de los mexicanos debería constituirse en uno de los ejes rectores de la política económica, social y demográfica del país. Me hubiera gustado aprovechar esta oportunidad para hacer planteamientos concretos de políticas y programas en relación con la migración, sin embargo, esta labor me fue imposible por dos razones. Primera, porque soy un creyente de que las políticas, para ser públicas, deben responder a demandas políticas o sociales más que a un conocimiento puramente científico de un problema, como lo es en este caso la migración mexicana hacia Estados Unidos. La experiencia nos indica que cuando las acciones del gobierno se derivan puramente de bases técnicas sus probabilidades de éxito son significativamente menores. Segunda, porque considero que la etapa incipiente de mi trabajo de investigación sobre la selectividad y emigración calificada de mexicanos a Estados Unidos no permite asumir un mayor atrevimiento.

### La movilidad ascendente de los mexicanos

Las estadísticas no mienten. Millones de mexicanos han emigrado en los últimos años hacia lugares con mejores niveles de vida con el fin de reducir las desventajas económicas y sociales de sus lugares de origen. Así lo muestran las historias de los veracruzanos en Chihuahua, los oaxaqueños en Baja California, los michoacanos en Chicago y los poblanos en Nueva York, entre muchas otras. En el año 2000, 26.4 millones de mexicanos habían abandonado su entidad federativa de nacimiento para residir en otro lugar del país o en Estados Unidos, es decir, una de cada cuatro personas nacidas en México. Esta movilidad no tiene precedentes en la historia contemporánea del país. En 1930, solamente un 14 por ciento de la población nacida en México podía clasificarse como migrante interno o internacional, esta cifra aumentó a 16 por ciento y 21 por ciento en 1970 y 1990, respectivamente.

El cambio impresionante en la migración de los mexicanos está fuertemente vinculado con la emigración hacia el país del norte. En 1970, existían nueve migrantes internos por cada mexicano en Estados Unidos, treinta años más tarde esta relación estadística se había reducido dramáticamente a dos por uno. Como lo expone un reciente estudio del Banco Mundial, México es el país con el mayor número de migrantes internacionales en el planeta, seguido por India, Bangladesh y China.

El incremento de la movilidad de los mexicanos está conectado con el desarrollo económico y social reciente del país, y en particular con dos factores estructurales: la desigualdad y las políticas del gobierno. Si bien es importante reconocer que el país ha disminuido la brecha con Estados Unidos en lo que respecta a algunos indicadores de desarrollo humano, el auge de la emigración hacia el país del norte ha coincidido con una creciente disparidad en los mercados de trabajo y de capital entre ambos países. La brecha del ingreso *per capita* entre Estados Unidos y México creció de 2.9 a 4.4 entre 1982 y 2004 (la diferencia actual en ingresos es la misma que existía en 1950). Los salarios no son el único factor de expulsión de migrantes internacionales. El fenómeno migratorio también está vinculado con las deficiencias del sistema financiero mexicano que muestra serias limitaciones de acceso al crédito productivo y de consumo y un elevado costo.

La desigualdad interna es tanta o más cruda que la descrita entre México y Estados Unidos. Las evidencias muestran que el proceso de convergencia regional que experimentó el país en términos de ingreso *per capita* entre 1940 y 1980 empezó a desvanecerse a mediados de los años ochenta. La apertura económica y la liberalización comercial produjeron un patrón regional divergente antes de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Este patrón no se ha alterado a partir de la entrada en operación del TLCAN. Los ganadores de las reformas económicas han sido las regiones y estados inicialmente mejor dotados en términos en capital físico y humano y que contaban con una mejor infraestructura. Así, los estados del sur del país se han rezagado de forma importante en lo que respecta a producto *per capita* como resultado de una menor productividad laboral.<sup>1</sup>

¿Por qué es importante para las políticas del gobierno mexicano entender la conexión entre migración y desarrollo? Por un lado, porque las políticas de liberalización económica y las reformas al Estado de bienestar en México han afectado las oportunidades de vida entre las distintas regiones del país. Es evidente que los flujos de capital y de comercio no han sido alternativos a la migración en México. Esto no ha sido una preocupación central del gobierno mexicano. El supuesto implícito es que en el largo plazo la mano invisible tenderá a equilibrar los mercados. Bajo el supuesto de que las diferencias en formación de capital humano son mínimas entre las regiones, las políticas económicas del gobierno estarían únicamente influyendo en la dinámica de los mercados regionales de trabajo promoviendo divergencias sólo en flujos de capital y en remuneraciones al trabajo. Los migrantes estarían entonces respondiendo a cambios espaciales en las oportunidades económicas y un patrón más óptimo en la distribución del factor trabajo será alcanzado en un futuro cercano. Bajo esta perspectiva, la migración es vista como un simple mecanismo de ajuste de las disparidades inter-regionales, y la desigualdad de ingresos es sólo un síntoma del proceso de ajuste.

Sin embargo, considero que las políticas sociales están jugando un papel perverso al producir contrastes regionales significativos en términos de formación de capital humano, tanto en lo que respecta a la calidad de la educación recibida por la población como a sus condiciones de salud. En este caso, las reformas al Estado de bienestar en México están fallando en nivelar el piso de las capacidades productivas y humanas para los diferentes grupos sociales y regiones del país. Muchos mexicanos están perdiendo la batalla contra el subdesarrollo antes de competir por las oportunidades en el mercado laboral. En este

<sup>1</sup> Véanse los trabajos de Gerardo Esquivel, Gordon Hanson y Daniel Chiquiar.

contexto, la migración es una respuesta de los mexicanos a políticas incapaces de modificar la estratificación regional y social tan marcada que existe en México.

Otro aspecto importante de la conexión entre migración y desarrollo para las políticas del gobierno mexicano tiene que ver con las características de los emigrantes. Sabemos que éstos no constituyen una muestra aleatoria de la población a la que pertenecen, es decir, no representan el “promedio” de los mexicanos en términos sociodemográficos y educativos. Si los migrantes son “autoseleccionados” de forma positiva o negativa es un tema de debate académico. Para el caso de la migración mexicana hacia Estados Unidos, la investigación ha encontrado evidencia empírica tanto a favor de la selectividad positiva como negativa, dependiendo de la información analizada. Sin embargo, dos cosas son bastante claras. Por un lado, que el éxodo de los connacionales hacia el país del norte no proviene de los lugares y familias más pobres ó más marginados del país. Por el otro, que tanto los migrantes internos como aquellos mexicanos que residen en Estados Unidos, cuentan con mayores niveles de escolaridad que los que permanecen en sus estados de origen. Los migrantes tienden a ser seleccionados de forma positiva debido a los costos de la migración, por lo mismo cuentan no sólo con una escolaridad más elevada, sino también son más talentosos, ambiciosos y emprendedores.

Las repercusiones negativas de la fuga de talento mexicano son difíciles de discernir con las evidencias actuales. Las estadísticas avalan la magnitud de la emigración hacia el norte y la existencia de un contingente importante de mexicanos con escolaridad alta en Estados Unidos:

- Medio millón de mexicanos abandonan cada año suelo mexicano para buscar mejores oportunidades de vida en suelo norteamericano.
- Las estimaciones más recientes indican que por lo menos once millones de mexicanos residían en Estados Unidos en 2005, un incremento neto de 1.8 millones en relación con la cifra correspondiente al año 2000.
- Los mexicanos en Estados Unidos cuentan con mayor escolaridad que la población que reside en su estado de nacimiento en México. Mientras que un 40 por ciento de los mexicanos que viven al otro lado de la frontera terminó por lo menos el nivel de preparatoria, entre la población no-migrante la cifra correspondiente es de sólo un 22 por ciento.
- Un total de 406 193 mexicanos en Estados Unidos cuentan con estudios de licenciatura terminados o estudios de posgrado. De estos, 66 mil cuentan con estudios de maestría, 48 mil con un grado de estudio profesional (medicina, leyes, administración) y ocho mil tienen estudios de doctorado.

### *El Programa Nacional de Población*

El *Programa Nacional de Población 2000-2006* vinculó de forma poco precisa la relación entre desarrollo y migración en México; además de que soslayó cualquier señalamiento

sobre los costos para el país de la pérdida de talento mexicano debido a las oportunidades de empleo en Estados Unidos. Este programa se enfocó en tres aspectos de la migración internacional:

1. Su principal objetivo fue avanzar hacia el establecimiento de un sistema migratorio legal, digno, seguro y ordenado entre México y Estados Unidos, a la vez que otorgó a “la cooperación bilateral un papel preponderante para edificar puentes de entendimiento que contribuyan a identificar soluciones provechosas para ambas partes”. No hay duda de que la incorporación sistemática del tema migratorio en la agenda de la relación con el país vecino fue un logro importante de la anterior administración federal. A pesar de ello, nuestra posición como corresponsables del fenómeno migratorio continúa siendo pasiva internamente y reactiva al manejo unilateral del tema por parte del gobierno de Estados Unidos. Seis años después, el sistema migratorio binacional continúa presentando un rostro marcadamente indocumentado, indigno, inseguro y desordenado.
2. En mi opinión, el PNP 2000-2006 tuvo un propósito más importante que el anterior: “brindarle un significativo impulso a los programas y acciones de desarrollo económico, social y humano en las zonas de alta intensidad migratoria en nuestro país”. Lamentablemente este propósito nunca fue operacionalizado, tanto en lo que respecta a la identificación precisa de estas zonas como en relación con objetivos económicos, sociales y demográficos concretos. Además, no existe prueba documental alguna sobre los avances en esta materia en el gobierno anterior.
3. El programa también hace mención sobre la necesidad de continuar desarrollando un conocimiento objetivo y más preciso del fenómeno migratorio y elaborar propuestas realistas y viables dirigidas a administrarlo, con el fin de minimizar sus costos y maximizar sus beneficios. Más preguntas: ¿Qué propuestas para administrar el flujo migratorio se generaron a partir del conocimiento producido o financiado por el Consejo Nacional de Población en el periodo 2000-2006?

Termino señalando algunas áreas de oportunidad en lo que respecta a política migratoria en el nuevo programa de gobierno:

1. En los próximos años, el Consejo Nacional de Población deberá coadyuvar a que el gobierno mexicano defina y adopte una visión integral del fenómeno migratorio en sus políticas públicas, tal y como ha sucedido con la perspectiva de género. ¿Qué visión debe adoptar el gobierno mexicano sobre el fenómeno migratorio y su vinculación con el desarrollo? Esta pregunta conlleva dos implicaciones. Por un lado, frenar nuestra visión miope de la movilidad interna e internacional como dos procesos desvinculados. Por el otro, que México deberá asumirse y reconocerse públicamente como un país de emigración en un futuro muy cercano.
2. Con o sin visión integral de la migración, la sociedad mexicana deberá fijar metas cuantitativas claras sobre este fenómeno: ¿Cuál es el saldo migratorio que los mexicanos consideramos “saludable” para el desarrollo económico y social del país? ¿Cuáles

son las posiciones del gobierno y la sociedad civil sobre el despoblamiento de entidades federativas como Michoacán o Zacatecas?

3. Sin menosprecio a su gran capacidad técnica y a la necesidad de continuar produciendo estudios sobre la migración y otros fenómenos demográficos, el CONAPO deberá demostrar mayor capacidad para formular e influir en instrumentos de política pública y en programas de gobierno, a través de vincular cada vez más su quehacer con las demandas de la sociedad civil, así como de transformar el conocimiento producido en acciones concretas.



## Relatoría

*Paula Leite<sup>1</sup>*

*Consejo Nacional de Población*

La mesa Migración México-Estados Unidos fue organizada en torno a una exposición inicial de contextualización del tema y a cuatro ponencias con distintas temáticas y niveles de análisis. Se trataron temas como la migración a Estados Unidos y el desarrollo regional; el despoblamiento, la pobreza y remesas; la selectividad y la emigración calificada de mexicanos a Estados Unidos; y la incorporación de los trabajadores mexicanos en el mercado laboral estadounidense.

Hubo puntos de coincidencia en los planteamientos de los diferentes autores, razón por la que esta relatoría se organiza más de acuerdo a las temáticas abordadas y menos según el orden de la sesión de trabajos.

1. Se empezó por reconocer un cambio cualitativo en la forma en que el estado mexicano ha atendido el fenómeno de la migración internacional. De una “política de no tener política”, que subsistió prácticamente hasta el inicio del presente siglo, se pasó a considerar claramente la cuestión migratoria en el diseño de políticas públicas. Hoy la migración es un asunto de crucial importancia a la agenda política nacional y se han desarrollado importantes iniciativas enfocadas en la gestión del fenómeno y a atender a la comunidad migrante radicada en Estados Unidos.
2. Se consideró que la nueva política migratoria estadounidense, cualquiera que sea su desenlace, tendrá, de manera incontrovertible, profundas implicaciones en las modalidades en que se procesará la migración originaria de México y en las condiciones de su inserción al vecino país. De este modo, el clima poco favorable a la migración tendrá que ser el marco frente al cual se deberían diseñar las respuestas y políticas mexicanas en la materia.
3. El tema migratorio en Estados Unidos es crecientemente considerado un asunto de interés nacional (interno), íntimamente vinculado a cuestiones de seguridad. Todo parece indicar que del debate en curso en el vecino país sobre el tema migratorio resultará una política poco tolerante a la indocumentación, la cual, si bien acepta la demanda polarizada de la economía por trabajadores extranjeros, será sumamente selectiva, otorgando un trato diferenciado según se trate de trabajadores altamente calificados o bien de baja calificación.

<sup>1</sup> Agradezco el apoyo de Luis Acevedo y de Carlos Galindo en la elaboración de esta relatoría.

4. De hecho, en Estados Unidos ya existen iniciativas y acciones a nivel federal y estatal orientadas a obstaculizar y criminalizar la migración indocumentada, las cuales ya están ejerciendo un efecto sobre las condiciones en que migran los mexicanos y se insertan en la sociedad estadounidense.
5. Este contexto adverso puede convertirse en un importante detonador de cambios en las políticas de México para considerar como prioridades nacionales no sólo la estabilidad macroeconómica sino también la generación de empleos, la elevación del poder adquisitivo de la población y la reducción de las brechas económicas y sociales. Lo anterior significaría la *migratización* de la política de desarrollo nacional (éste es un nuevo concepto introducido por Francisco Alba), la cual tal vez sea la manera más adecuada de *desmigratizar* a largo plazo la relación con Estados Unidos.
6. Se estableció que el elevado grado de pobreza y la ausencia de políticas de desarrollo regional en la zona del país con mayor tradición migratoria han impulsado la migración internacional y, en consecuencia, acelerado el proceso de despoblamiento de un elevado número de municipios (mayoritariamente rurales), poniendo en riesgo la sustentabilidad de la región y de su población.
7. Hubo también coincidencia en considerar que las remesas que envían los migrantes a sus familiares en México no son una solución a la pobreza y a la desigualdad regional. En los hogares migrantes y perceptores de remesas que pertenecen a municipios y regiones de alta pobreza, estos recursos no han sido suficientes para revertir esa situación y tampoco para promover el proceso de movilidad socioeconómica de los hogares.
8. Asimismo, se hizo notar que el potencial de las remesas en la promoción del desarrollo no se ha explorado en toda su plenitud (por ejemplo, el *Programa 3 x 1* ha tenido un alcance muy limitado en promover el desarrollo de las áreas donde ha sido implementado). Es así una tarea indeclinable la búsqueda de nuevas respuestas tendientes a potenciar los efectos positivos de las remesas.
9. Hubo coincidencia en cuanto a la necesidad de conocer y atender las múltiples intersecciones entre la migración y el desarrollo. Se planteó, incluso, que el próximo *Programa Nacional de Población 2008-2012* debería establecer un vínculo más claro entre migración y desarrollo y, a la vez, incluir más efectivamente el tema migratorio en distintos programas de la política pública, estableciéndose metas cuantificables y evaluables.
10. Por otra parte, se señaló que la cuantificación de los fenómenos migratorios –emigración, tránsito e inmigración– resulta de suma importancia, toda vez que los volúmenes de los flujos impactan los debates, las percepciones y el diseño de políticas. Específicamente en el caso de la emigración mexicana, se consideró que las estimaciones de la emigración afectan de manera particular la evaluación de otros programas de población y las estimaciones del volumen total de la población mexicana, por lo que es importante poder contar con cifras precisas y confiables.

11. Se estableció que la migración forma parte del funcionamiento socioeconómico regional de México y tiene origen e impactos de acuerdo con los cambios en los procesos que determinan los patrones de desarrollo territorial. Resulta así imperativo incorporar la perspectiva regional en las políticas de desarrollo y otorgar una especial atención al desarrollo de los municipios no urbanos.
12. Ante la pregunta de cómo pueden los gobiernos intervenir para influir en la retención, atracción y reorientación de los flujos migratorios, se alertó sobre la limitada efectividad de las políticas de crecimiento económico en regiones sumamente marginadas y sobre sus eventuales efectos adversos en términos de equilibrio regional. Así, se propuso la promoción de políticas de crecimiento económico en los centros nodales económicos de México con mayor potencial de desarrollo y de retención y atracción de población. Al propio tiempo, se defendió la necesidad de promover una política de integración económica y social regional, y se reconoció que ésta podría ejercer un efecto positivo sobre la migración.
13. Se planteó que los migrantes mexicanos tienden a ser seleccionados de forma positiva (no son los más pobres los que migran, ni los de menor escolaridad), y se reconoció, incluso, la existencia de un elevado número de mexicanos altamente calificados en Estados Unidos. Se recomendó profundizar en la evaluación de los costos (y beneficios) para el país de una migración de esta naturaleza, en particular los derivados de la *fuga de cerebros*.
14. Asimismo, se sugirió contemplar los diferentes rostros de la migración en la definición de la política migratoria, otorgando una especial atención a las dimensiones familiar y de género.
15. Se destacó que los mexicanos en Estados Unidos tienen una incorporación laboral más desfavorable respecto de otras poblaciones inmigrantes y la población nativa, dada su orientación primordial hacia las ocupaciones manuales y de baja remuneración. Lo anterior respondería en gran medida al rezago educativo, al elevado nivel de indocumentación de los migrantes mexicanos y a la acción de las redes sociales que orientan a los nuevos migrantes a desempeñarse en ocupaciones de ese tipo. Asimismo, se hizo notar que, como resultado de esta desfavorable inserción ocupacional, los mexicanos registran un menor acceso a prestaciones laborales y ostentan los más elevados índices de pobreza.
16. En función de lo anterior, se consideró que existe un espacio para diseñar e implementar iniciativas de política pública orientadas a mejorar las condiciones laborales de los mexicanos en territorio estadounidense ya sea a través de acciones que promuevan que los mexicanos compitan por segmentos laborales mejor remunerados, o bien con iniciativas que contribuyan a mejorar sus condiciones actuales. En este ámbito, se planteó como posibles acciones específicas a desarrollar en el corto plazo, las siguientes:

- la implementación de programas de inversión en el capital humano de los migrantes, orientados a promover una mayor educación y capacitación de la fuerza laboral migrante y a acelerar los procesos de reconocimiento en Estados Unidos de las credenciales educativas de los migrantes;
- el desarrollo de iniciativas enfocadas a garantizar los derechos laborales de los migrantes, mediante esquemas de supervisión de los sistemas de contratación de trabajadores mexicanos y del cumplimiento de los contratos laborales (en especial, en lo referente a salarios y prestaciones) y;
- el diseño e implementación de estrategias que busquen favorecer la inserción de los trabajadores mexicanos en las ocupaciones y mercados regionales y estatales de la Unión Americana que ofrezcan mejores condiciones salariales y laborales.

## Capítulo II

---

# Envejecimiento poblacional



## Envejecimiento poblacional

Roberto Ham Chande  
El Colegio de la Frontera Norte

El foro nacional organizado por la Sociedad Mexicana de Demografía sobre “Las Políticas de Población en México: Debates y Propuestas para el Programa Nacional de Población 2008-2012”, tuvo la clara y justificada misión de colaborar en el diseño de las políticas de población de la presente administración sexenal. Estas intenciones se plasman en la presente publicación, esencialmente académica, que presentan propuestas con dos características deseables. Una es que se trata de puntos de vista independientes y alejados de otros intereses que no sean la búsqueda del bienestar común. Otra es que son producto de una reflexión continua e interdisciplinaria, que procura argumentaciones con solidez conceptual y metodológica. En el caso de la población, y en especial del envejecimiento demográfico respecto a los planes de desarrollo, se agrega un elemento más y es que las causas y consecuencias van más allá de los plazos sexenales y se requiere el horizonte a largo plazo. La manifestación más inmediata de la dinámica de población es la transformación en la estructura por edades, que señalan una “ventana de oportunidad demográfica” temporal seguida de un envejecimiento que se considera creciente, irreversible y con serios efectos para las generaciones futuras.

El trabajo de Manuel Ordorica sobre una *Propuesta de lineamientos metodológicos y acciones para desarrollar una política dirigida a la población en edades avanzadas*, comienza haciendo referencia a las políticas de población de los años setenta, cuando surgieron las iniciativas de incorporar las variables demográficas a los planes de desarrollo. En esas primeras acciones la meta más connotada era el descenso del ritmo de crecimiento demográfico por sus implicaciones en la salud, la educación, el empleo y el bienestar en general, de manera que la baja en la tasa de fecundidad era el tema central. Se hace un recuento histórico de cómo se plantearon y tuvieron éxito estas políticas y planes. Pero también se explica que uno de los resultados de incrementar las esperanzas de vida y descender la fecundidad fue alterar drásticamente las estructuras por edad, lo que implica el ineludible envejecimiento. De esta manera, parte importante de las nuevas políticas de población debe enfocarse al sector envejecido de la población.

Ya centrados en las políticas de población para las edades avanzadas, el punto de partida es admitir que el enfoque debe ser la vulnerabilidad. En correlación con las grandes edades se incrementan los riesgos de salud y vienen desventajas económicas e inconvenientes sociales, tanto para la persona envejecida como para el contexto familiar, económico y social. Los objetivos son, entonces, que los efectos del envejecimiento deben prevenirse, menguarse y enfrentarse. En esta tarea se distinguen tres áreas interrelacionadas: la salud, la seguridad económica y el entorno social.

La más emblemática de estas áreas es la salud. La aportación de María del Carmen García Peña sobre las *implicaciones en salud del envejecimiento poblacional* aborda temas críticos. La experiencia internacional que en la vejez se incrementan conspicuamente la

demanda y el uso de servicios médicos, particularmente de consultas, hospitalización y consumo de medicamentos, debido a una creciente epidemiología de enfermedades crónicas y discapacidades. Esto mismo se observa en México, pero debe considerarse dentro del contexto propio del país. La vejez en México tiene sus propias peculiaridades y se anticipan efectos de la obesidad. Los servicios de salud se encuentran fragmentados y son insuficientes, dentro de una desactualización general de los sistemas de salud. Hay una gran falta de especialistas en geriatría, es necesario llevar a cabo programas de prevención, incrementar la oferta hospitalaria, poner atención en los cuidados a largo plazo. El gran reto concierne a los recursos que se van a requerir y cómo se insertan los costos dentro de las demás necesidades del desarrollo.

En la arena política y mediática sobre el envejecimiento la atención está dominada por el tema de las pensiones. La razón de esta exclusividad es simple y explicable cuando se ha agotado la capacidad financiera y económica para pagar el creciente costo de las pensiones. En estos aspectos el artículo de Roberto Ham Chande sobre *Envejecimiento demográfico y seguridad económica* explica que las deficiencias de la seguridad social no se restringen a la incapacidad de pago sino que hay una falta de protección hacia los más necesitados dentro de un sistema inequitativo. La incapacidad de pago se debe mayormente a que se ha otorgado una serie de beneficios sin considerar equivalencia en las aportaciones. El intento de mejorar las finanzas pasando al ahorro individual agrava el costo y cancela las posibilidades de jubilación para las generaciones futuras. En cuanto a políticas en este sentido se proponen la pensión universal, una pensión básica de hasta cinco salarios mínimos y el ahorro capitalizable después de ese límite y que se convierta en inversión social y productiva.

Con las crecientes demandas para la atención a la salud de la población en edades avanzadas, junto con las dificultades económicas que enfrenta y las limitadas posibilidades en ambos aspectos, otras instancias de solución se tornan importantes. En su texto sobre *Los entornos sociales del envejecimiento*, Verónica Montes de Oca da cuenta de las necesidades de apoyo familiar y social ante la diversidad social, económica y cultural de la población envejecida. Esta colaboración señala las diferencias particulares de la población mayor en los ámbitos rural y urbano y de cómo la salud y las características económicas afectan a familias y las redes sociales. Se plantea la sincronización de dos tipos de políticas. Una desde un enfoque integral y gerontológico y otra que prevenga la dependencia y revise y examine sus efectos a largo plazo. Las propuestas van en el sentido de considerar las diferencias de género, en cuanto a marginación y pobreza, para influir en los programas de empleo, de derechos humanos y de protección legal bajo una perspectiva intersectorial en las esferas de gobierno. La política de envejecimiento debe enfocarse en las oportunidades de la población joven que será el principal componente del bono demográfico para coincidir con la *Visión 2030* del Gobierno Federal.

En estas propuestas se debe tomar en cuenta que no se está partiendo de cero, que ya se han iniciado políticas públicas y de atención gubernamental a las personas en edades avanzadas. En su nota sobre *Acciones institucionales y atención al proceso de envejecimiento, 2001-2006*, Juan Enrique García López y Carolina García Cejudo señalan la importancia del tema y hacen un inventario de las instituciones y sus características. Este esquema se organiza en el campo de la salud, la seguridad económica y el desarrollo de la protección social. Finalmente, las políticas en torno a la vejez deberán partir de lo que ya se está realizando, evaluar el desempeño de las instituciones existentes y mejorar el esquema de atención.

## Envejecimiento demográfico y seguridad económica

Roberto Ham Chande  
El Colegio de la Frontera Norte

**E**l envejecimiento demográfico es un proceso cuyas proyecciones a futuro tienen un alto grado de certidumbre. Bajo cualesquiera supuestos razonables sobre el comportamiento esperado de la mortalidad, la fecundidad y la migración, siempre se apunta hacia un acelerado envejecimiento de la población. Por decirlo así, la acumulación numérica del sector en edades avanzadas, tanto en números absolutos como en porcentajes, se va a dar independientemente de las políticas de población. Sin embargo, las condiciones de salud, sociales y económicas de la población envejecida son susceptibles a las políticas públicas y éstas deben diseñarse y practicarse de modo que procuren su bienestar.

Más que por edad avanzada, la vejez debe considerarse funcionalmente y delimitarse a través de la vulnerabilidad en la que se entra, cuando los riesgos en que se incurre sólo por envejecer implican dependencia de la familia y de la sociedad. De esta manera, uno de los objetivos primordiales de todo plan para entender a la población en edad avanzada es la seguridad económica, buscando que al menos se evite la pobreza en razón de la vejez. Existen dos extremos para otorgar esta seguridad económica. Una es procurar el apoyo por parte de los hijos, la familia o el Estado. Otra es ahorrar lo suficiente para adquirir los bienes y servicios necesarios durante la vejez. Como aparenta en una primera consideración, de entre todas las opciones el ahorro *parece* ideal, pues cada uno es propietario de los recursos necesarios. Sin embargo, para la gran mayoría esta última posibilidad es inviable ante la precariedad del salario y la falta de instrumentos adecuados de ahorro. Las opciones que tienen que ver con la ayuda de hijos y parientes se tocan en la sección sobre entorno social. Por la parte del Estado, el apoyo económico en la vejez es a través del sistema de pensiones. Este escrito se centra en éste ámbito ante una razón principal. De entre toda la temática del envejecimiento, el tema de las pensiones acapara la atención política, económica y social debido a que el sistema se encuentra en una seria crisis financiera. Esto es porque las promesas por pensiones en las leyes de seguridad social y contratos colectivos de trabajo son impagables y ninguna de las *soluciones* adoptadas realmente resuelve el *problema* que más bien es un *predicamento*.

Una pensión de retiro es la sustitución del ingreso que se pierde ante la incapacidad para el trabajo debido a la vejez. De todas las formas de ayuda, éste es un apoyo pactado, legalmente válido, aceptado sin renuencias y reclamado con toda justicia. En sentido económico, una pensión es una transferencia de consumo del tiempo productivo al no productivo. Un sistema de pensiones funciona entre dos extremos:

- 1) El de beneficios definidos y reparto, donde los trabajadores del momento, presente o futuro, se hacen cargo de los jubilados del momento.
- 2) El de contribuciones definidas y capitalización individual, cuando cada uno ahorra durante la vida activa en previsión de su futura vejez.

En la práctica, las pensiones se administran bajo una combinación de ambas formas. Ahora se busca el predominio de las contribuciones definidas.

Como parte de la protección social al trabajo y a las personas envejecidas, el sistema de pensiones debe:

- 1) Proteger a toda la población.
- 2) Otorgar beneficios adecuados y suficientes de manera uniforme y equitativa.
- 3) Ser solidario y redistributivo.
- 4) Ser financiera, económica y socialmente sostenible.

Es desafortunado y alarmante, pero ninguna de las anteriores condiciones se cumple. Sin embargo, las preocupaciones y discusiones forzadas por la escasez de recursos económicos se restringen a la estabilidad financiera.

La planeación y las acciones que mejoren y finalmente garanticen la parte pública de la seguridad económica requieren un gran esfuerzo político pues requieren, en primer lugar, que se reconozca que:

- 1) Existe una gran diferencia entre el gran valor financiero de las pensiones concedidas y las bajas contribuciones. Ha sido resultado de presiones sindicales y el uso corporativo de otorgar prestaciones diferidas sin apoyo financiero, económico y también social.
- 3) Se trata ahora de obligaciones pactadas en pensiones prometidas e injustificadas que comprometen seriamente el desarrollo y la estabilidad.
- 4) Se han concedido privilegios que actúan en sentido inverso a la solidaridad y equidad.

En busca de soluciones a todas las deficiencias del sistema de pensiones se ha cambiado la seguridad social por el ahorro individual. Pero esa es otra área de advertencia.

- 1) En las condiciones actuales de la capitalización individual los montos que se acumulen serán insuficientes para alcanzar un mínimo deseable de pensión.
- 2) Deja de ser un instrumento social para ser ahora un negocio de altos costos administrativos y grandes márgenes de utilidad. Los riesgos financieros recaen sobre los ahorradores.

- 3) Ante las escasas posibilidades de ahorro el nuevo sistema impide que la seguridad social extienda su cobertura.
- 4) Hay una gran carga para las finanzas públicas por costos de transición y garantía de pensiones mínimas.
- 4) No existe la solidaridad y es injusto para pobres y mujeres.
- 5) Se destina principalmente a gasto público y es de mínima inversión económica.

Se recalca que no basta subir los niveles de aportación en ahorro individual. De hecho bajo las características actuales esa sola medida sería contraproducente. Se requiere que se resuelvan las demás deficiencias señaladas. La propuesta es la creación de un sistema multipilar que comprenda:

- 1) Una pensión universal básica, de carácter social y no contributiva.
- 2) Una pensión también básica y de monto definido para la población que trabaje en salarios de hasta cinco mínimos y un mínimo de tiempo de contribución.
- 3) Un complemento a la pensión básica a través de contribuciones definidas y obligatorias en un sistema de capitalización individual para la diferencia por encima de cinco salarios mínimos.

Adicionalmente, y como parte de las estrategias de un rescate de la seguridad social, se debe:

- 1) Cancelar privilegios.
- 2) Convertir el segundo pilar en ahorro económico.
- 3) Considerar inversiones en sectores sociales, educativos y de salud.

Este último punto es esencial y considera que las soluciones deseables requieren la construcción de la base social y económica que otorgan la educación y la salud como bases de sostenibilidad a largo plazo. Se añade, como ejemplo, que ese es uno de los factores principales que ahora está permitiendo el mejor desempeño social y económico de los países asiáticos.

Es de aceptarse que estas propuestas tienen mucho de idealista, pero la inminencia del desastre financiero, económico y social es tan grande que obliga a mirar seriamente al predicamento que se enfrenta.

- 1) Esencialmente tal predicamento ya ha sido diagnosticado desde todos los aspectos técnicos, incluyendo el actuarial, financiero y económico, pero poco se ha evaluado en sus efectos sociales.

- 2) De esta manera, los siguientes pasos ya deben darse en la arena política, comenzando por reconocer que existe una falta de conciencia de Estado donde el destino nacional prive por encima de intereses sindicales o los afanes de lucro propios del mercado libre indiscriminado.
- 3) Debe enfatizarse que la empresa privada también tiene un papel social y que su propio éxito y supervivencia también dependen de un medio social justo y de una economía con equidad.
- 4) Debe abandonarse la visión a corto plazo, muchas veces de negociación sindical periódica, a lo más, sexenal, para mirar a mediano y largo plazo. En este sentido, se hace necesaria la participación de las generaciones jóvenes, quienes deben percatarse que es precisamente su futuro el que se está comprometiendo y que por tanto debe actuarse en consecuencia.
- 5) Finalmente, a partir del envejecimiento de la población, los cambios en las estructuras demográficas y la necesidad de componer los sistemas de pensiones, se requiere una renovación de los contratos sociales y las relaciones económicas.

## Los entornos sociales del envejecimiento

*Verónica Montes de Oca*  
*Universidad Nacional Autónoma de México*

**E**l envejecimiento demográfico es un fenómeno que transforma la organización de nuestra sociedad y modifica las relaciones sociales básicas de las poblaciones y subpoblaciones de nuestro país. Este fenómeno tiene implicaciones diferentes para las mujeres, los hombres, los grupos indígenas, las poblaciones rurales y urbanas del país, los tipos de hogares y las dinámicas de las familias, así como para las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, a nivel federal y por entidad federativa.

Para 2007 se estima que la población mexicana con 60 años y más representa poco más de 8.5 millones, la mayoría reside en áreas urbanas (59%), aunque un porcentaje significativo radica en localidades rurales (41%), donde persisten las economías de subsistencia. De la población que experimenta la vejez actualmente existen más mujeres que hombres a nivel nacional (87 varones por cada 100 mujeres), pero en las áreas rurales de algunas entidades federativas esta relación tiende a invertirse o llega a igualarse. Aunque el 9.5 por ciento de la población con 60 años y más en el país habla alguna lengua indígena, existen entidades donde más del 25 por ciento de sus adultos mayores hablan una lengua diferente al castellano (Yucatán, Oaxaca, Campeche), lo que muestra la diversidad cultural de los entornos de la vejez indígena. En nuestro país una gran mayoría de la población adulta mayor vive en hogares nucleares y ampliados, sin embargo, existe una significativa modificación de la dinámica de las familias por cuestiones de pobreza rural o urbana, cuidado de enfermedades crónicas, así como otros eventos que permanecen durante periodos prolongados. Un nuevo abanico de demandas ciudadanas surge con el envejecimiento demográfico y es pertinente para la gobernabilidad del país que la organización y estructura de las instituciones de todos los sectores, sociales y económicos, comiencen un proceso de adaptación que permita y facilite la solución de las nuevas necesidades de la población que envejece.

La evidente heterogeneidad del segmento de la población con 60 años y más a partir de su condición de género, grupo de edad, condición étnica, sector socioeconómico (posición laboral, ocupación en el trabajo, nivel educativo), lugar de residencia, acceso a servicios públicos, condición de derechohabiencia, acceso a los apoyos formales e informales, entre las características más importantes, amerita una estrategia política que tenga una perspectiva de género, con visión a largo plazo y que recupere la diversidad cultural de los pueblos indígenas y las comunidades urbanas y rurales.

Hoy en día se ha avanzado en el análisis de las repercusiones que tendrá el envejecimiento demográfico, así como en las condiciones de vida de la población adulta mayor que se espera mejoren, tanto para los viejos y viejas en la actualidad como para las siguientes generaciones que llegaran a envejecer en las próximas décadas, de acuerdo con las proyecciones de población.

A pesar de ello, aún es necesario enfatizar la necesidad de ver este fenómeno desde dos orientaciones: 1) enfocar, desde una perspectiva generacional, las transformaciones de la población de todos los grupos de edad en el marco del envejecimiento demográfico: sus recursos y limitaciones a nivel macro; y 2) observar con detalle la calidad de vida de los que actualmente ya se encuentran en la etapa de vejez, tanto en forma individual como en sus hogares, familias y redes sociales.

Sobre la primera orientación, una política de población sobre envejecimiento demográfico debe partir de que las situaciones de dependencia y vulnerabilidad son construcciones sociales e institucionales. Las condiciones de seguridad laboral, de prevención a las enfermedades, de acceso a recursos naturales para la autosubsistencia, la provisión de servicios públicos que permitan entornos higiénicos y saludables, entre otros, son derechos sociales de la población en cualquier etapa de la vida. Esta situación promueve condiciones óptimas para el desarrollo de las capacidades y funcionamientos de la población, que le permite hacer frente a los cambios biológicos y sociales propios de su existencia hasta la vejez.

En esa medida, es necesario en este gobierno tener una política de población sobre envejecimiento que fomente el empleo con ingresos dignos y seguros, promueva la salud física y mental, reduzca el consumo de drogas, impulse la educación para la vida y fortalezca la seguridad social para que todas las generaciones vivan con una mejor calidad de vida y construyan una vejez digna.

En cuanto a la segunda orientación, mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores de la actualidad es un desafío y deuda social para el actual gobierno. En este sentido, es necesario recuperar una visión incluyente y propositiva del papel activo de las personas adultas mayores en el desarrollo social del país. Para ello es necesario estimular una política de vejez con un enfoque de derechos que valore las acciones y propuestas de hombres y mujeres adultos mayores en el diseño de políticas públicas intersectoriales que mejoren su calidad de vida. Esta política de vejez debe emanar del nivel federal y ser consistente con los esfuerzos estatales y municipales, teniendo como finalidad la consolidación de una *Ley de Protección a los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores*. La política de vejez a nivel federal debe tomar en consideración las etapas de la transición demográfica que experimentan las entidades federativas, su nivel de desarrollo humano y las áreas prioritarias con rezago social.

En la política de vejez, es necesario tomar en consideración las desventajas estructurales que deterioran la calidad de vida de hombres o mujeres adultos mayores, indígenas o campesinos en la vejez, población mayor en áreas urbanas marginadas o en pobreza extrema, a fin de coordinar esfuerzos que logren disminuir los efectos negativos de la exclusión social. Es necesario crear instrumentos para coordinar a los tres órdenes de gobierno y diseñar programas sociales, educativos y culturales que mejoren la seguridad económica, la salud y los entornos sociales de la población adulta mayor a fin de que desarrollen sus capacidades en forma individual y con sus familias. Es importante fortalecer la intervención del gobierno, la participación de las comunidades, las familias y los propios adultos mayores en el diseño de sus políticas públicas.

En esta política de vejez es necesario tomar en consideración los efectos locales de la dinámica demográfica, y en especial de la migración, tanto en áreas rurales como urbanas. En ambos contextos los sistemas de protección social se han modificado, en especial en el tipo de apoyos formales o institucionales, pero también en la intensidad y tipo de apoyos familiares de quienes residen o no con el anciano, toda vez que se llegan a involucrar las

comunidades en distintos niveles. La política de vejez debe valorar que los cambios en los sistemas de protección social son consecuencia de cambios económicos internacionales y locales, derivan de las condiciones de los entornos ecológicos en las diferentes regiones del país, de la intensidad en los flujos migratorios al interior y exterior y de los cambios culturales que experimentan las generaciones, entre otros factores.

Para propiciar mejores entornos sociales, y con base en las dos orientaciones expuestas, se proponen las siguientes líneas de acción en materia de política de población sobre envejecimiento y vejez:

### **Líneas de Acción:**

#### *I. Proponer una política de población sobre envejecimiento (enfoque longitudinal)*

- a) Incentivar acciones que permitan disminuir las desigualdades de género en materia de envejecimiento.
- b) Fomentar un sistema de seguimiento sobre las condiciones laborales, de seguridad social, de educación, capacitación, atención a la salud y perfil epidemiológico de la población mexicana.
- c) Promover programas para reducir los accidentes de trabajo y la inseguridad laboral.
- d) Fomentar programas en el sector salud para reducir los porcentajes de personas postradas en casa u hospital.
- e) Proponer programas que reduzcan la prevalencia de malos tratos con perspectiva de género y edad.
- f) Desarrollar programas de prevención a padecimientos crónico-degenerativos que deterioran la salud física y mental.
- g) Promover acciones para reducir el consumo de alcohol y estimulantes nocivos para la salud.
- h) Contribuir a prevenir y atender los efectos de la migración nacional e internacional en el envejecimiento.
- i) Impulsar acuerdos institucionales, intergubernamentales y con los grupos de la sociedad civil para mejorar los programas de beneficio a las personas adultas mayores.

#### *II. Coordinar con las secretarías de gobierno una política de vejez que proteja los derechos de la población adulta mayor (enfoque transversal)*

- a) Contribuir a coordinar acciones en los tres órdenes de gobierno que mejoren las condiciones económicas y de salud, así como propicien entornos sociales favorables para las mujeres y hombres adultos mayores.

- b) Proponer acciones que permitan fortalecer las redes sociales, familiares e institucionales que apoyan a la población adulta mayor, tomando en consideración la dinámica rural e urbana de las entidades federativas.
- c) Fomentar las redes sociales de autoayuda, autocuidado, apoyo mutuo y para cuidadores encargados de hombres y mujeres adultos mayores.
- d) Fortalecer las acciones que mejoren las condiciones de vida de los adultos mayores en áreas rurales y urbanas, con especial énfasis en las áreas marginadas de ambos contextos.
- e) Difundir información sobre los servicios existentes en materia de seguridad económica, atención a la salud y optimización de entornos sociales.
- f) Promover ambientes seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades.
- g) Impulsar programas educativos que desarrollen las capacidades latentes de las personas mayores a fin de generar redes de apoyo hacia otros grupos de adultos mayores o de generaciones más jóvenes.
- h) Desarrollar estudios sobre las condiciones de vida de la población residente en instituciones de cuidados prolongados.
- i) Fomentar la participación de personas adultas mayores en ocupaciones que propicien el desarrollo social y humano de sus comunidades
- j) Desarrollar investigaciones sobre el envejecimiento de las poblaciones indígenas
- k) Fomentar el enfoque de derechos humanos en las políticas de población orientadas hacia los hombres y mujeres adultos mayores.
- l) Propiciar la investigación a nivel nacional sobre malos tratos, abuso y negligencia hacia la vejez a fin de promover programas de prevención.
- m) Proponer sistemas de evaluación e indicadores para el seguimiento en las políticas de vejez y envejecimiento.
- n) Fomentar una mayor interrelación entre la investigación y las políticas hacia la vejez
- o) Estimular la vinculación entre el sector gubernamental, la iniciativa privada y la investigación con un espíritu de responsabilidad compartida.
- p) Promover reformas y adiciones a la legislación vigente para apoyar y proteger los derechos de las personas adultas mayores a nivel federal como en las entidades federativas.
- q) Asesorar y fomentar la creación de encuestas y estudios cualitativos para profundizar en los procesos locales del envejecimiento.

## Envejecimiento poblacional: Implicaciones en salud

*Ma. del Carmen García Peña  
Instituto Mexicano del Seguro Social*

**T**odos los países del mundo están experimentando un crecimiento en el número de ancianos. Para el año 2020 la población mundial de ancianos mayores de 65 años se triplicará y alcanzará un estimado de 700 millones, de los cuales el 70 por ciento se concentrará en países en vías de desarrollo. De particular importancia es el incremento de viejos-viejos (personas por arriba de 80 años de edad) y el mayor porcentaje de mujeres ancianas que se presenta en casi todas los países, hecho que resulta en importantes repercusiones económicas y sociales (CONAPO, 2001).

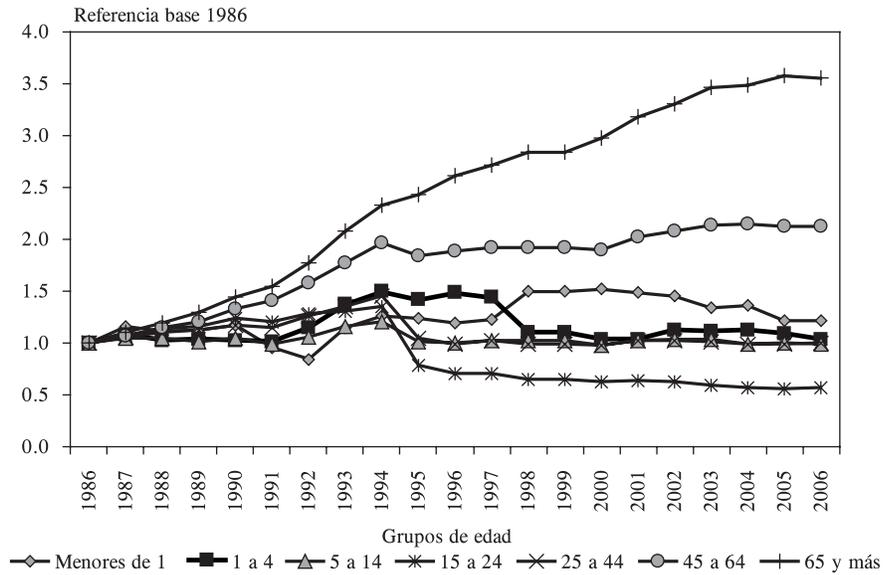
Para el caso de México, puede afirmarse que la proporción de ancianos es la que crece más rápidamente desde hace 15 años. Su monto actual es de 7.5 millones de personas y aumenta a un ritmo anual de 3.75 por ciento (CONAPO, 2001).

El incremento en la población de adultos mayores también representa importantes consecuencias en materia de salud. No es una condición *per se* que el proceso de envejecimiento se asocie a enfermedad, pero es un hecho que en los ancianos, el efecto acumulativo de múltiples exposiciones y las condiciones psicológicas, físicas y sociales frecuentemente desfavorables incrementan el riesgo de enfermar. Tres escenarios que analizan la relación entre necesidades de salud, envejecimiento y esperanza de vida han sido propuestos: compresión de la morbilidad (Fries, 1980) prolongación de la morbilidad y competencia entre riesgos. La información disponible hace pensar, con una alta probabilidad de certeza, que el escenario que enfrenta la población anciana mexicana es el de prolongación de la morbilidad, ya que datos objetivos tales como el uso de servicios de salud sustentan este supuesto.

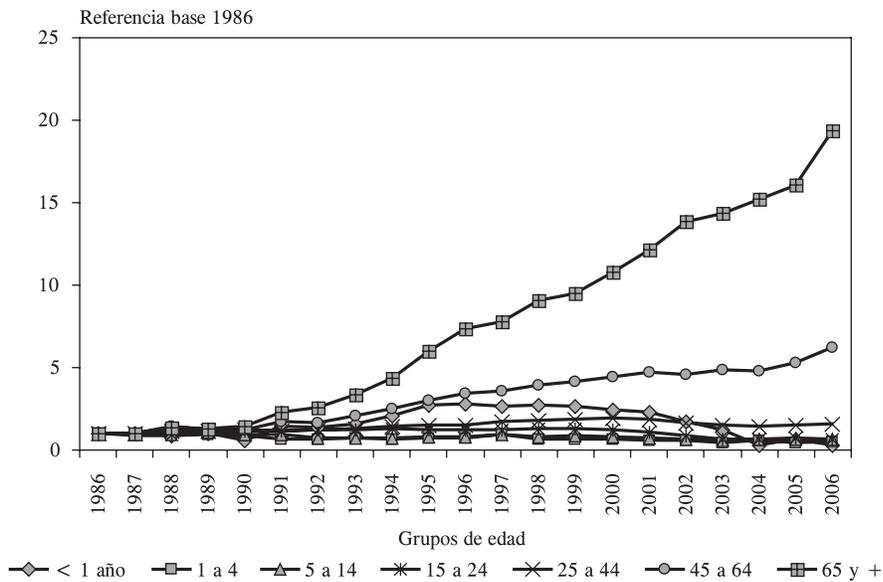
Los ancianos son importantes utilizadores de servicios. En la gráfica 1 se aprecia el índice de crecimiento en la utilización hospitalaria por grupos de edad, el grupo de 65 años y más ha triplicado el número de egresos hospitalarios en los últimos 15 años, (DTIES, 2007) contribuyendo con el 17.5 por ciento de los egresos en 2006, en comparación con el 6.6 por ciento de los egresos en 1986.

En el caso de la consulta externa de medicina familiar, la demanda de servicios aumentó cinco veces en los últimos quince años (DTIES, 2007). El crecimiento de la demanda es más intenso en los últimos años: en 1986 los adultos mayores de 65 años consumieron 5.6 por ciento de las consultas de medicina familiar; en comparación con el 20.0 por ciento en 2006 (véase gráfica 2). Ambos datos, aunados a reportes que revelan en los mayores de 60 años una disminución en la calidad de vida, en su dimensión física de más del 30 por ciento además de una disminución gradual en el porcentaje remanente de vida activa

*Gráfica 1. Incremento en la demanda de atención médica hospitalaria del IMSS por grupos de edad, 1986-2006*



*Gráfica 2. Índice de demanda de consulta externa de medicina familiar del IMSS y la SSA por grupos de edad, 1986-2005*



(Reyes *et al.*, 2005), avalan que para México el panorama por venir incluirá consecuencias individuales, sociales y económicas de enormes dimensiones. Por mencionar algunas, datos de Funsalud revelan que, si el sistema no se modifica, es decir, si sigue su curso actual, se espera en los próximos 50 años un crecimiento de 102 por ciento en el gasto en atención a la salud, de los cuales cerca del 60 por ciento será debido al efecto del envejecimiento sobre el sistema de salud (Funsalud, 2003)

Agregado a estos hechos, y en combinación con los datos ya conocidos que revelan una transición epidemiológica, evidenciada en los últimos años por incrementos exponenciales en las proporciones de sobrepeso, obesidad y síndrome metabólico, que significarán una presión social y financiera enorme por los elevados costos, y más importante (Instituto Mexicano del Seguro Social, 2006), por el riesgo del incremento en tasas de discapacidad y disminución de calidad de vida en los ancianos, México requiere de una reestructuración inmediata del sistema de salud, ya que la alta utilización de servicios es una prueba directa de la ineficiencia de los servicios para responder a las necesidades de salud de los ancianos.

Podría decirse que el panorama nacional incluye diferentes instituciones públicas y privadas que prestan servicios de salud a los ancianos, sin embargo, la respuesta de México al reto de prestar servicios de salud a los ancianos es fragmentada, restringida a ciertos ámbitos, con niveles de calidad heterogéneos o desconocidos y bajo una regulación insuficiente (Gutiérrez-Robledo *et al.*, 1996).

Proponemos que la mencionada reestructuración debe estar basada en dos líneas de acción. La primera está relacionada con la formación de recursos humanos. El escaso número de médicos geriatras (295 certificados en 2005) es un reflejo de la urgencia de reordenamiento, pero también es necesario el fortalecimiento de la capacidad resolutive geriátrica de los médicos generales y familiares y de otros personajes del equipo de salud, como trabajadoras sociales, enfermeras y nutricionistas. Es también indispensable la regulación adecuada para la operación de centros de atención a ancianos y para la determinación de los requerimientos de infraestructura y arquitectónicos en los hospitales generales y de alta especialidad.

Estas líneas de acción subyacen en las siguientes propuestas:

### 1) Atención primaria curativa y preventiva (Lamb A 2003)

- Inserción en la currícula de las escuelas de medicina y de la especialidad de medicina familiar de la materia de geriatría.
- “Desmedicalización” de los sistemas de atención primaria o de atención de primer nivel, insertando a la enfermera gerontóloga visitadora en casa.
- Enfoque de promoción de la salud y de prevención de exposición a riesgos como única vía de lograr un envejecimiento activo y retrasar la aparición de discapacidad y pérdida de autonomía.

### 2) Atención hospitalaria de mediana complejidad

- Incremento de la capacidad resolutive de los servicios hospitalarios mediante la inclusión de médicos geriatras que proporcionen opinión experta a los médicos internistas y cirujanos y que implementen tratamiento particularmente para aque-

llos ancianos hospitalizados que presenten síndromes geriátricos agregados a los padecimientos motivo de ingreso en los servicios de medicina interna o cirugía. (Fenton et al., 2006).

- Implementación (o fortalecimiento) de otros modelos de atención hospitalaria a agudos tales como hospital en casa, hospitales de día y servicios de rehabilitación domiciliarios (Cassel et al., 2003)

3) *Atención hospitalaria de alta complejidad*

- Implementación de servicios clínicos de alta especialidad en geriatría en todas las unidades hospitalarias de tercer nivel.

4) *Atención institucional de pacientes que requieran cuidados prolongados*

- Las instituciones públicas y de seguridad social deberán desarrollar esquemas innovadores de financiamiento para proveer servicios de atención de largo plazo a ancianos que presenten dependencia moderada o severa y que no cuenten con redes sociales de apoyo (Saliba D. & Schnelle J. 2002).

5) *Atención domiciliaria de pacientes que requieran cuidados prolongados*

- La modalidad de “cuidadores” en casa para pacientes dependientes debe ser también impulsada como una alternativa más de cuidado (Rabin D. & Stockton P. 1987).

6) *Otros esquemas de atención:*

- La implementación de otros esquemas de atención conformarían un mosaico mínimo de atención de la salud al anciano, tales como casas de día, casas de noche, servicios de rehabilitación aguda y crónica, etc.

7) *Otros esquemas de atención no médica*

- Considerando a la atención de la salud bajo una perspectiva integral, las actividades relacionadas con el uso de tiempo libre, el autodesarrollo, el mantenimiento de la independencia económica y otros deben también formar parte de las políticas públicas de atención al anciano.

Como conclusiones más importantes podemos mencionar:

- Las transiciones demográfica y epidemiológica representan grandes desafíos para el sistema de salud, pues generan presiones sobre la demanda de atención, especialmente de los grupos de edad más avanzada.

- Los costos de atención a la salud son proporcionalmente más altos para los grupos de edad de 65 años o más, quienes a su vez son los que demandan más servicios.
- Lo anterior genera la necesidad de buscar nuevas y urgentes alternativas de atención a la salud que a la fecha son prácticamente inexistentes. Los sistemas de salud están enfocados a la atención curativa intra-muros y los ancianos requieren de muchos otros esquemas de atención.
- Es necesario vincular desde ahora las políticas en salud con la planeación en otros sectores, tales como laboral, habitacional, de transporte, comunicaciones, entre otros, porque este tendrá un impacto importante en el tipo de cuidados que habrá para personas adultas mayores y enfermos crónicos en el futuro.
- Sobre la producción a la salud que las mujeres generan desde el hogar, no será eficiente esperar que este grupo poblacional ofrezca, en forma gratuita, los cuidados de largo plazo.

### Bibliografía

- Cassel C., Leipzig R., Cohen H., Larson E., Meier D. (2003), *Geriatric Medicine. An Evidence Based Approach*, USA, Springer.
- Consejo Nacional de Población (2001), *Programa Nacional de Población 2001-2006*, México.
- División Técnica de Información en Salud (2007), *Sistema de información*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Fenton J., Levine M., Mahoney L., Heagerty P., Wagner E. (2006), Bringing Geriatricians to the Front Lines: Evaluation of a Quality Improvement Intervention in Primary Care. *Journal of American Board Family Medicine*, 19:331-9.
- Fries J. (1980), Aging, Natural Death and the Compression of Morbidity, *New England Journal of Medicine*, 303:130-135.
- Gutiérrez-Robledo L., Reyes-Ortega G., Rocabado-Quevedo F., López-Franchini F. (1996), Evaluación de instituciones de cuidados prolongados para ancianos en el Distrito Federal. Una visión crítica, *Salud Pública, Mex*, 38:487-500.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (2006), *Reporte al Ejecutivo Federal*, México, IMSS.
- Lamb A. (2003), Community Care of Older People: Policies, Problems and Practice, *Clinical Medicine*, 3:584-86.

Rabin D., Stockton P. (1987), *Long-Term Care for the Elderly. A Factbook*, USA, Oxford University Press.

Reyes S., Jagger C., García-Peña C., Muñoz O., Fernández S. (2005), Active Life Expectancy for the Older People in Mexico, *Disability and Rehabilitation*, 27(5):213-219.

Saliba D., Schnelle J. (2002), Indicators of the Quality of Nursing Home Residential Care, *Journal American Geriatric Society*, 50:1421-30.

## Acciones institucionales y atención al proceso de envejecimiento, 2001-2006

*Juan Enrique García López  
Carolina García Cejudo  
Consejo Nacional de Población*

**E**l envejecimiento de la población es uno de los mayores retos a los que se enfrentará la sociedad mexicana durante la primera mitad del presente siglo. El incremento relativo de la población de edades avanzadas, que inició a mediados de los noventa, continuará durante toda la primera mitad del siglo XXI, primero a un ritmo moderado y después en forma más acelerada, hasta alcanzar a representar el 21.2 por ciento de la población en el año 2050.

La necesidad de anticiparse a las demandas del rápido envejecimiento demográfico para contribuir a crear condiciones que permitan disfrutar a los adultos mayores de más y mejores oportunidades, vida digna, con pleno respeto a sus derechos y atención a sus necesidades, es imperativa en cada una de las entidades federativas del país.

Con el fin de contribuir al desarrollo de los adultos mayores, las instituciones que conforman el Consejo Nacional de Población y su Secretaría General, además de la participación de la población y organizaciones no gubernamentales, han promovido una serie de acciones que abordaremos a continuación.

El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) es la principal instancia pública que atiende las necesidades de las personas de 60 años o más. Se confirmó como órgano rector de las políticas públicas una vez que se publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores el 25 de junio de 2002. Pertenece a la Secretaría de Desarrollo Social y sus objetivos básicos son “proteger, atender, ayudar y orientar a las personas de la tercera edad, así como conocer y analizar su problemática para encontrar soluciones adecuadas”. Por ello dirige sus esfuerzos a fomentar la asistencia médica, asesoría jurídica y opciones de ocupación. Sus esfuerzos responden a los lineamientos generales de la política pública planteados en el *Programa Nacional de Población 2000-2006*, a saber: “prever las demandas del envejecimiento demográfico y brindar más y mejores oportunidades del adulto mayor”.

### 1. Prevención y promoción de la salud

La prevención y promoción de la salud para los grupos de mayor edad proviene principalmente de la Secretaría de Salud, el IMSS y el ISSSTE. En estas instituciones destacan los siguientes programas:

*Programa de Acción para la Atención al Envejecimiento* de la Secretaría de Salud. Incluye la realización de estudios de la población adulta mayor de varias entidades, la promoción de la salud a través de las Cartillas Nacionales de Salud del Adulto Mayor, organización anual de la “Semana Nacional para la Gente Grande”, la realización de estudios de detección oportuna de las enfermedades crónico-degenerativas asociadas a la vejez, vacunación e implementación de recursos para guiar la atención clínica de las personas adultas mayores y, finalmente, la capacitación y divulgación de geriatría a través de cursos y diplomados.

Implementado por el IMSS, el *Programa de Salud del Adulto Mayor* incluye también la aplicación de vacunas (antineumocócica e influenza), la detección oportuna de enfermedades como el cáncer cérvico-uterino, cáncer mamario, diabetes mellitus e hipertensión arterial, la formación de grupos de ayuda para adultos mayores en unidades de medicina familiar y la incorporación de protocolos de atención preventiva a través de la Cartilla de Salud y Citas Médicas.

Por su parte, el ISSSTE ejecuta dos programas enfocados a la prevención. El primero, *Programa Cambiemos Juntos*, se aboca a la difusión de información de salud sobre los padecimientos asociados a la vejez e incluye investigaciones en curso de las mismas. El *Programa de Envejecimiento Exitoso* promueve también la geroprofilaxis desde los medios de comunicación masiva y abarca cursos de capacitación geriátrica que forma de manera especializada a nivel técnico.

## **2. Acciones para el desarrollo social y económico de los adultos mayores**

Con la aprobación de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, se buscó ejecutar acciones transversales que promueven el desarrollo humano integral de los adultos mayores. Por lo tanto, las instituciones siguientes ejecutaron programas que refuerzan la mejora de condiciones para una vida más digna entre los ancianos.

El INAPAM implementó el *Programa Tercera Llamada* con el que se busca el acceso de los adultos mayores al mercado laboral, así como al autoempleo a través de la capacitación y el acuerdo al crédito para el establecimiento de negocios propios. Destacan los Clubes de la Tercera Edad, donde se llevan a cabo actividades recreativas y culturales, así como el *Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales*, que busca mejorar, a través de apoyos económicos, las condiciones de vida de los adultos mayores de 60 años en situación de pobreza alimentaria en localidades de hasta 2 500 habitantes de alta y muy alta marginación. Cabe destacar también la suscripción de convenios con prestadores de servicios, profesionistas y comercios para aumentar la red de atención a los adultos mayores afiliados a la tarjeta del INAPAM (*Programa de Credencialización*).

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social implementó programas dirigidos a la optimización de oportunidades de colocación y capacitación. Con el *Programa Abriendo Espacios* o CHAMBAPAR, se coordinaron acciones de grupos específicos con otras instancias del sector privado, organizaciones civiles e instituciones gubernamentales para la instalación del Centro de Evaluación para Personas con Discapacidad y Adultos Mayores con el Sistema de Evaluación VALPAR. Con el *Programa de Equidad y Desarrollo Laboral de Adultos Mayores y Personas con Discapacidad* se difundió información sobre los recursos de asistencia social dirigidos a los adultos mayores.

Debido a que la cobertura de salud de la población adulta mayor apenas supera el 50 por ciento, se considera que el Seguro Popular es el mecanismo más viable para garantizar la atención médica a todos los adultos mayores.

También se requiere implementar programas de prevención y detección oportuna de enfermedades crónico-degenerativas, tanto para mujeres como para hombres, en etapas anteriores al envejecimiento en todas las instituciones del sector salud; impulsar el avance en la transición de la salud (prácticas de alimentación adecuadas, ejercicio, disminución del consumo de alcohol, tabaco y drogas, entre otras) e incentivar nuevas investigaciones para determinar las necesidades de los servicios de salud en relación con la carga de la morbilidad entre la población de adultos mayores.

### **3. Promoción del respeto y protección a los adultos mayores**

En este rubro, el INAPAM ha promovido acciones interinstitucionales que incluyen la difusión de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (en colaboración con la Procuraduría de la Defensa del Anciano en el Distrito Federal), así como la asesoría y canalización jurídica desde 2002. Con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se puso en marcha el *Programa Nacional de Promoción y Difusión de Derechos Humanos de los Adultos Mayores*. Además, el INAPAM implementó el *Programa de Actas de Nacimiento Extemporáneas* que benefició a los adultos mayores en la realización de trámites gubernamentales administrativos.

Por otra parte, el INAPAM también organizó el Primer Foro Regional de las Personas Adultas Mayores, donde se analizaron los programas y acciones para proponer lineamientos y estrategias para mejorar la calidad de vida de este grupo de población. Asimismo, en colaboración con El Colegio de México (COLMEX), se llevó a cabo el Seminario Salud y Seguridad Social ante el Envejecimiento Demográfico. En 2005 se realizó también el Segundo Congreso Internacional de Avances en Gerontología que contó con la participación de ponentes de Chile, España, Argentina y Estados Unidos. México participó también de manera activa en la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. En esta reunión, efectuada en Santiago de Chile en 2003, se presentaron avances y acciones en la materia.

#### **Recomendaciones para acciones institucionales**

El envejecimiento afecta de manera desigual a hombres y mujeres. Para estas últimas, la vejez es una experiencia que se vive por tiempos más prolongados y se acompaña con mayor frecuencia de enfermedades y discapacidad. Las mujeres tienen, además, un menor acceso a los sistemas de seguridad social y de jubilación, lo que las hace más dependientes de los lazos de apoyo y solidaridad desde el entorno familiar. Por lo anterior, es necesario que las instituciones relacionadas con la atención de la familia y de la mujer tomen conciencia sobre la feminización del envejecimiento, además del fomento de la integración familiar.

En el caso de la atención médica, es necesario garantizar la cobertura a todos los adultos mayores, ya que en la actualidad apenas supera el 50 por ciento. Así como, ampliar los programas de prevención y detección oportuna de enfermedades crónicas y degenerativas,

tanto para este grupo de edad como para grupos más jóvenes. En este sentido, la implementación del seguro popular es una opción que permite la extensión de la cobertura médica a toda la población (incluso al trabajador no formal o de muy bajos recursos).

Ante la diversidad social y cultural de nuestro país, es necesario establecer políticas que respondan a cada problemática. Por la escasa cobertura de los sistemas de seguridad social y de los sistemas de pensiones y jubilaciones, la mayoría de los adultos mayores de hoy en día se mantiene laborando hasta edades tardías, principalmente en el mercado informal, mientras la discapacidad o la muerte no lo impidan.

La Asociación Mexicana de Actuarios Consultores concluyó que el sistema de Cuatro Pilares es una solución más equilibrada y completa que el sistema de cuentas individuales:

**Pilar cero.** Es el Sistema de Pensiones de Asistencia para personas adultas mayores que den prueba de no contar con medios económicos.

**Primer pilar.** Corresponde al piso mínimo solidario financiado con aportaciones de los trabajadores (formales o informales), de los patrones y del gobierno.

**Segundo pilar.** Financiado solamente por aportaciones de los patrones y los trabajadores (en igual proporción). Utiliza la infraestructura ya establecida (AFORES), fomenta el ahorro voluntario y busca extenderse al sector informal.

**Tercer pilar.** Integrado por los planes de pensiones que establecen las empresas para complementar los beneficios de la seguridad social. También estaría integrado por el ahorro voluntario de los trabajadores y de los profesionistas independientes.

Una de las tareas de la política de población es promover una cultura demográfica en la que cada actor social tome conciencia de las causas, tendencias e implicaciones del envejecimiento demográfico con el fin de generar una participación mayor de todos los miembros de la sociedad para enfrentar los desafíos por venir. En este sentido, destaca la importancia de incluir contenidos en los libros de texto gratuitos de educación básica para incentivar el aprecio por la valía de las personas adultas mayores, la interacción y convivencia que se presentan entre los miembros de la familia y la interiorización del proceso de envejecimiento (individual a poblacional). También las instituciones de fomento cultural pueden tomar papeles cruciales en la creación de espacios de formación en los que la recreación y expresión artística se conviertan en elementos importantes en la calidad de vida de los adultos mayores.

## Propuesta de lineamientos metodológicos y acciones para desarrollar una política dirigida a la población en edades avanzadas

*Manuel Ordorica  
El Colegio de México*

**A**ntes de iniciar mis propuestas para el *Programa Nacional de Población* en lo que se refiere a los adultos mayores, quisiera hacer la siguiente pregunta, ¿por qué la política de población que estableció la meta de crecimiento demográfico del uno por ciento al año 2000 tuvo tanto éxito?

En octubre de 1977 se planteó la meta de uno por ciento anual en el crecimiento demográfico para el año 2000. La cifra del uno por ciento surgió de un análisis sobre las posibles trayectorias de este indicador en diferentes países del mundo, de las posibles transformaciones en la estructura por edad, de calcular cuáles serían los requerimientos en materia de planificación familiar, pero, sobre todo, de una filosofía que consideraba que nuestro país debería de continuar creciendo en el futuro. Con los limitados instrumentos metodológicos y de información que había en ese momento, se analizaron los esfuerzos que se debería hacer para llegar a esa cifra. Se realizó un cálculo de los nacimientos que se debería evitar, así como la población de mujeres que debería cubrirse en el programa para alcanzar la meta. Estas cifras se calcularon a nivel nacional, por estado y por ámbito de residencia (rural-urbano). Los médicos tenían metas por clínica y las cumplían. A este *Programa de Planificación Familiar* se le unió uno de comunicación y otro de educación en población. También se tenía uno de evaluación del programa, que permitía ir haciendo ajustes anuales.

El éxito del programa se dio por varias razones. La primera es que había un interés político al más alto nivel por reducir la fecundidad. La segunda es que este programa fue un ejemplo de planeación. Tenía una sola meta, pocos objetivos y un estudio del esfuerzo que se tendría que realizar. A 30 años del planteamiento de la meta podemos decir que la política de población es considerada como una de las políticas de Estado que tiene el país.

¿Por qué plantear estos antecedentes? Considero que el programa de la administración 2001-2006 en lo referente al tema de los adultos mayores es muy rico en líneas de acción y me parece que los programas que se presentan son exhaustivos. Este programa podría ser un punto de inicio para el programa de la presente administración en esta materia. Cuenta con metas en la esperanza de vida a los 60 y a los 65 años. ¿Qué le hace falta? Me parece que hace falta medir el esfuerzo que se requiere realizar para lograr los objetivos numéricos. Por ejemplo, ¿qué significa un incremento de la esperanza de vida a los 60 años de 0.8 años en el periodo 2001-2006? ¿Cuántas muertes se tendría que evitar? ¿En qué estados y áreas geográficas? ¿Qué tipo de causas de muerte se tendría que evitar? Asimismo, me

parecería importante que se plantearan metas sobre el número de años de esperanza de vida con salud. ¿Qué se requiere para que una persona viva con salud el resto de sus días? Pienso que, así como utilizamos el concepto de calidad de vida, habría que acuñar el concepto de calidad de la muerte. Podríamos definirlo como el menor tiempo de sufrimiento y de enfermedad previo a la muerte. Yo siempre pongo el ejemplo de mi papá. Vivió 90 años. Todos con salud. Sólo hubo un momento en que vivió sin salud y fue el momento en que murió.

¿Qué programas deben plantearse para alcanzar la meta? ¿Qué instituciones deben involucrarse? Parecería que un sector importante es el de la Salud. Sin embargo, es importante reconocer que intervienen otros elementos, por ejemplo, el de la cultura de la alimentación, la educación, etcétera. Es necesario promover una vida con calidad. Calidad en la alimentación con ejercicio, es un binomio indisoluble para evitar hasta donde sea posible las principales enfermedades de las edades avanzadas: las cardíacas y la diabetes.

Es importante también un *Programa de Educación* y uno de *Comunicación* sobre el tema del envejecimiento. En 1975 había un anuncio que decía: “La familia pequeña vive mejor”. Han pasado 32 años y todavía recordamos ese mensaje. ¿Por qué ese sí lo recordamos y otros no? Quizás es porque tuvo puntería, por lo afortunado de su significado, lo fácil de decirlo y lo oportuno. Por tanto, es necesario diseñar y difundir campañas de comunicación dirigidas a promover el respeto de este grupo, prevenir el maltrato y propiciar una cultura de la vejez, pero con puntería. Un terapeuta que nos diría, ¿por qué quedó en nuestras mentes ese mensaje?

Me parece también que debería incorporarse un módulo en los libros de texto que trate el tema del envejecimiento, en el que se promueva el respeto a los adultos mayores. Asimismo, es importante destacar el papel de la familia como un importante sostén ante la insuficiente cobertura del sistema de seguridad social. De ahí la necesidad de contribuir a fortalecer las redes familiares, sociales e institucionales de apoyo a los adultos mayores, al tiempo de promover la solidaridad intergeneracional.

El programa debe tener una evaluación anual en diferentes niveles. Evaluar los programas, las metas, las acciones, las estrategias, para lo cual se deberá tener un sistema de información que permita cumplir tal fin.

Me parece que un primer elemento en la planeación de la población de los adultos mayores es reflexionar sobre la imagen objetivo de lo que se desea. En términos de la esperanza de vida, se podría plantear la meta de 80 años, que es la esperanza de vida actual de Japón. ¿Qué se quiere y en cuánto tiempo? La ventaja de plantear una meta cuantitativa permite medir los esfuerzos que se tienen que realizar. Otra meta es que viva con salud un determinado número de años. Hay cuestiones que dependen de la genética y por más esfuerzos que se hagan, resultan imposibles de lograr. Recuerdo que cuando hice mis primeras tablas de mortalidad, la esperanza de vida al nacer para México en 1970 era de 60 años. De esta fecha a la actualidad aumentó 15 años, es decir, un 25 por ciento respecto a la esperanza de vida de 1970. Las proyecciones de población que realizamos en aquel momento planteaban pequeños avances en este indicador para el final del siglo XX. No nos imaginábamos, profesores y alumnos (yo era alumno), que se podrían presentar tan importantes cambios. ¿Es factible la meta mencionada? ¿Qué se necesitaría para cumplir ese propósito? Lo que quiero señalar con todo esto es que lo primero es tener una visión objetivo que marque el rumbo y que permita de manera lógica determinar las acciones a realizar.

A continuación se presentan un diagnóstico y un conjunto de acciones planteadas en forma sintética que podrían ser incorporadas a un programa de atención a la población de adultos mayores:

## Diagnóstico (D) y acciones (A)

**D: Falta establecer un programa con metas concretas**

A: Plantear un programa para los adultos mayores que contenga objetivos y metas, los cuales se puedan evaluar anualmente y que se puedan traducir en lo que se requiere para alcanzarlas. Establecer objetivos a nivel nacional, estatal y municipal.

**D: La tercera parte de los adultos mayores es analfabeta**

A: Impulsar programas educativos para potenciar las habilidades de las personas de las edades avanzadas, así como crearles oportunidades laborales. Elaborar un módulo en los libros de texto que trate el tema del envejecimiento demográfico. Instrumentar programas de comunicación y educación sobre el envejecimiento.

**D: A mayor esperanza de vida, mayor número de años con padecimientos crónico-degenerativos y sin salud**

A: Detectar y atender oportunamente las enfermedades crónicas, la diabetes y neoplasias, al tiempo de promover una cultura de auto-cuidado.

**D: Una buena parte de la población no cuenta con pensiones o éstas son insuficientes**

A: Realizar programas para atender la situación de pobreza y vulnerabilidad social, y promover la solidaridad intergeneracional. Fortalecer el papel de la familia como un importante sostén económico y social.

**D: La muerte social en ocasiones antecede a la muerte biológica**

A: Diseñar y difundir campañas de comunicación dirigidas a divulgar los derechos de los adultos mayores para promover el respeto de este grupo.

**D: Leyes anticuadas**

A: Realizar reformas a la legislación en favor de los adultos mayores. Además, brindarles servicios de asistencia jurídica.

**D: Investigación insuficiente**

A: Elaborar estudios que permitan hacer más efectiva la operación de programas sociales y construir indicadores para evaluar las acciones.



# Relatoría

*José Luis Castrejón Caballero*  
*Instituto Nacional de Antropología e Historia*

## Introducción

**E**n los primeros años del siglo XXI México se encuentra en medio de importantes cambios sociales y económicos. Por una parte, el país se encuentra inmerso en la globalización económica, que involucra también aspectos sociales y culturales, y por otra parte, prevalecen grandes rezagos aún sin resolver, como la pobreza, el desempleo y, en general, la desigualdad social producto del inequitativo reparto de los recursos que se generan, aunado a las interrogantes sobre los modelos económicos a seguir, lo que propicia contradicciones entre los intereses nacionales y los externos en temas como las políticas económicas, sociales, ambientales, etcétera.

En este contexto, la dinámica demográfica de la población mexicana llama la atención, por la magnitud de dos fenómenos: la migración y el envejecimiento. En el caso particular de éste último, las proyecciones realizadas vaticinan una tendencia hacia un envejecimiento acelerado de la población mexicana, de manera que en el año 2050 más de uno de cada cuatro mexicanos (28%) estará en este grupo de edad (Zuñiga *et al.*, 2003). Lo que llama la atención de esta tendencia no es solamente su carácter ineludible sino que se produce en un contexto de instituciones poco preparadas para cubrir las necesidades de la demanda creciente que se generará con el crecimiento de la población de adultos mayores.

Algunos de los temas que mayor interés han despertado en los estudiosos del proceso de envejecimiento son los de la salud de los adultos mayores, la seguridad económica y los entornos sociales en los que transcurre la vida de los mexicanos que alcanzan edades mayores. Las propuestas que se vertieron por los cinco ponentes que participaron el día de hoy en la mesa sobre envejecimiento poblacional giraron en torno a estas cuestiones; a continuación se presenta el listado de propuestas:

## Propuestas Generales

- El *Programa Nacional de Población 2008-2012* debe retomar algunas líneas de acción del programa 2001-2007, agregando aspectos de evaluación, por ejemplo, cuál es la meta de la esperanza de vida en general y la esperanza de vida con salud, para lo cual se deben realizar estimaciones de las muertes a evitar por sexo, cuáles son los requerimientos en el área de salud que se van a necesitar, en qué área geográfica, etcétera.
- Es necesario promover una vida con calidad y la alimentación con ejercicio.

- Necesidad de implementar un programa de educación del envejecimiento y uno de comunicación.
- Incorporar un módulo en los libros de texto donde se promueva el respeto a los adultos mayores para fortalecer las redes familiares sociales e institucionales de apoyo.
- Evaluación anual o permanente de las metas, las acciones, las estrategias del programa para lo cual se deberá tener un sistema de información que posibilite esta fin.
- Las políticas de población sobre el envejecimiento no deben ser de un solo sector gubernamental, deben ser intersectoriales.

### **Atención a la salud**

Para la atención de la salud de las personas de edad mayor, el programa deberá fortalecer las capacidades del sistema en los diferentes niveles:

#### *Atención primaria curativa y preventiva*

- Inserción en la currícula de las escuelas de medicina y de la especialidad de medicina familiar de la materia de geriatría.
- “Desmedicalización” de los sistemas de atención primaria o de atención de primer nivel, insertando a la enfermera gerontóloga visitadora en casa.
- Enfoque de promoción de la salud y de prevención de exposición a riesgos como única vía de lograr un envejecimiento activo y de retrasar la aparición de discapacidad y pérdida de autonomía.

#### *Atención hospitalaria de mediana complejidad*

- Incremento de la capacidad resolutive de los servicios hospitalarios mediante la inserción de médicos geriatras que funcionen como interconsultantes.
- Implementación (o fortalecimiento) de otros modelos de atención hospitalaria a agudos tales como hospital en casa, hospitales de día y servicios de rehabilitación domiciliares.

#### *Atención hospitalaria de alta complejidad*

- Implementación de servicios clínicos de alta especialidad en geriatría en todas las unidades hospitalarias de tercer nivel.

#### *Atención institucional de pacientes que requieran cuidados prolongados*

- Las instituciones públicas y de seguridad social deberán desarrollar esquemas innovadores de financiamiento para proveer servicios de atención de largo plazo a ancianos que presenten dependencia moderada o severa y que no cuenten con redes sociales de apoyo.

*Atención domiciliaria de pacientes que requieran cuidados prolongados*

- La modalidad de “cuidadores” en casa para pacientes dependientes debe ser también impulsada como una alternativa mas de cuidado.

*Otros esquemas de atención*

- La implementación de otros esquemas de atención conformarían un mosaico mínimo de atención de la salud al anciano, tales como casas de día, casas de noche, servicios de rehabilitación aguda y crónica, etcétera.

*Otros esquemas de atención no médica*

- Considerando a la atención a la salud bajo una perspectiva integral, las actividades relacionadas con el uso de tiempo libre, el autodesarrollo, el mantenimiento de la independencia económica y otros deben también formar parte de las políticas públicas de atención al anciano.

*Otras propuestas en relación a la atención a la salud*

- Debido a que la cobertura de la población adulta mayor apenas supera el 50 por ciento es necesario garantizar la atención médica a todos los adultos mayores, considerando al seguro popular como el mecanismo más viable para este propósito.
- Implementar programas de prevención y detección oportuna de enfermedades crónico-degenerativas tanto para mujeres como para hombres en etapas anteriores al envejecimiento en todas las instituciones del sector salud.
- Impulsar el avance en la transición de la salud (prácticas de alimentación adecuadas, ejercicio, disminución del consumo de alcohol, tabaco y drogas, entre otras).
- Es necesario impulsar nuevas investigaciones para determinar las necesidades de los servicios de salud en relación con la carga de la morbilidad entre la población de adultos mayores.

## **Seguridad económica**

En este apartado se plantea la inviabilidad de los sistemas de pensiones actuales y se propone crear un sistema multipilar que comprenda:

- Una pensión universal básica, de carácter social y no contributiva.
- Una pensión también básica y de monto definido no superior a cinco salarios mínimos para la población que trabaje y contribuya por un mínimo de tiempo.
- Un complemento a la pensión básica a través de contribuciones obligatorias en un sistema de capitalización individual para la diferencia por encima de cinco salarios mínimos.

- Por otra parte, para lograr el bienestar económico en la vejez se debe considerar inversiones en sectores sociales, educativos y de salud de manera que permitan aumentar la capacidad productiva del país y buscar la igualdad en la distribución de los recursos.
- Es necesario que las instituciones relacionadas con la atención de la familia y de la mujer tomen conciencia sobre la feminización del envejecimiento además del fomento de la integración familiar.
- Es necesario que las políticas públicas enfocadas a la atención de los adultos mayores tomen en cuenta la diversidad social y cultural de nuestro país, por ejemplo la etnicidad, para establecer políticas enfocadas específicamente a cada problemática.
- Fomentar proyectos simultáneos a los apoyos económicos a fin de potenciar los beneficios esperados.

### **Entornos sociales**

Para propiciar mejores entornos sociales se proponen las siguientes líneas de acción:

- Contribuir a coordinar acciones en las tres esferas de gobierno (municipal, estatal y federal) que mejoren las condiciones económicas y de salud, así como propicien entornos sociales favorables para las mujeres y hombres adultos mayores.
- Fortalecer las acciones para mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores en áreas rurales y urbanas, con especial énfasis en las áreas marginadas de ambos contextos.
- Incentivar acciones que permitan disminuir las desigualdades de género en materia de envejecimiento.
- Proponer acciones que permitan fortalecer las redes sociales, familiares e institucionales que apoyan a la población adulta mayor, tomando en consideración la dinámica rural e urbana de las entidades federativas
- Impulsar acuerdos institucionales, intergubernamentales y con los grupos de la sociedad civil para mejorar los programas de beneficio a las personas adultas mayores
- Difundir información sobre los servicios existentes en materia de seguridad económica, atención a la salud y mejora de sus entornos sociales.
- Promover entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades
- Desarrollar estudios sobre las condiciones de vida de la población residente en instituciones de cuidados prolongados.
- Impulsar programas educativos que desarrollen las capacidades latentes de las personas mayores a fin de generar redes de apoyo hacia otros grupos de adultos mayores.
- Fomentar las redes sociales de autoayuda, autocuidado, apoyo mutuo y para cuidadores encargados de hombres y mujeres adultas mayores.
- Fomentar la participación de las personas adultas mayores en ocupaciones que propicien el desarrollo social y humano de sus comunidades
- Contribuir a prevenir y atender los efectos de la migración nacional e internacional en el envejecimiento

- Desarrollar investigaciones sobre el envejecimiento de las poblaciones indígenas
- Fomentar el enfoque de derechos humanos en las políticas de población orientadas hacia los hombres y mujeres adultas mayores.
- Propiciar la investigación a nivel nacional sobre malos tratos, abuso y negligencia hacia la vejez a fin de promover programas de prevención.
- Proponer sistemas de evaluación para las políticas de vejez y envejecimiento.
- Fomentar una mayor interrelación entre la investigación y las políticas hacia la vejez.
- Proponer una política nacional sobre envejecimiento (enfoque longitudinal).
- Coordinar con las secretarías de estado una política de vejez que proteja a la población adulta mayor (enfoque transversal).
- Promover reformas y adiciones a la legislación vigente para apoyar y proteger a las personas adultas mayores a nivel federal como estatal.
- Asesorar y fomentar la creación de encuestas y estudios cualitativos para profundizar en los procesos locales del envejecimiento.
- Por ello se propone utilizar los libros de texto gratuitos de educación básica para incentivar el aprecio por el valor y la valía de las personas adultas mayores, la interacción y convivencia que se presentan entre los miembros de la familia y la interiorización del proceso de envejecimiento (individual a poblacional).
- Utilización de instituciones de fomento cultural para la creación de espacios de recreación artísticas para adultos mayores, tanto de formación como de expresión.

### Referencia

Zuñiga, Elena, Juan A. García y Virgilio Partida (2003), “Mortalidad de las personas de 60 años y más”, en *La situación demográfica en México 2003*, México, CONAPO, p. 143-154.



## **Capítulo III**

---

### **Salud reproductiva**



## Salud reproductiva

*Susana Lerner  
El Colegio de México*

**E**n México, como en muchos otros países en desarrollo, la salud reproductiva ha sido un tema altamente prioritario, tanto en la investigación social como en el diseño y en la formulación de algunas políticas públicas. Bajo esta perspectiva teórico-conceptual y operativa –y de acuerdo con el enfoque de la misma adoptado por la Organización Mundial de la Salud, y a la luz de los acuerdos de los diferentes programas de acción de las conferencias internacionales realizadas a partir de la década de 1990 y suscritos por el Estado mexicano–, se ha buscado abordar bajo una visión integradora y más comprehensiva el análisis de las condiciones de salud de la población en los múltiples y complejos aspectos relacionados con su vida sexual y reproductiva, así como en las acciones programáticas en esta materia.

No obstante los logros alcanzados en México en la instrumentación de la política de población durante los pasados 35 años –cuya orientación estuvo centrada desde el inicio en la implementación de masivos programas de regulación de la fecundidad, y que resultaron en la reducción de los niveles de crecimiento de la población–, se han documentado amplios y fuertes rezagos, obstáculos y limitaciones, en particular en los sectores más marginados y excluidos de la sociedad, que conducen inevitablemente a matizar el éxito de estas acciones. Tal como se señala en uno de los trabajos presentados en esta sesión, el desabasto de métodos anticonceptivos por parte del Sector Salud, las deficiencias en la información sobre la práctica anticonceptiva, la ausencia de las dimensiones culturales en las prácticas sexuales y de regulación de la fecundidad, la oposición de la pareja y la influencia de la religión, y los temores a los efectos colaterales de los métodos anticonceptivos son los factores críticos que han limitado la eficacia de los programas de planificación familiar. Se requiere por tanto, a la luz de estos y otros factores, entre otros, reformular la política de población para que responda a las realidades sociales y culturales de los diferentes sectores de la población, en particular los rurales e indígenas, con objeto de lograr una mayor efectividad de los programas en esta materia (Espinoza 2004<sup>1</sup>).

Asimismo, hay que reconocer los esfuerzos realizados por el gobierno mexicano para incorporar el enfoque de salud reproductiva en diversos programas públicos y para poner en marcha ciertas acciones en esta dirección, de acuerdo con las recomendaciones y compromisos internacionales firmados por el gobierno mexicano. Sin embargo, también en este caso se constata que en la mayoría de dichas acciones, el discurso, las propuestas y las intenciones prevalecen frente a las escasas y limitadas intervenciones operativas y reales.

<sup>1</sup> Las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento corresponden a las ponencias presentadas en esta sesión, con excepción de la señalada en la nota 2.

Se advierten las insuficientes medidas para enfrentar las diversas necesidades y demandas de los distintos grupos de población y la falta de consideración de ciertos principios básicos y dimensiones sociales y culturales, así como las limitaciones de las acciones de diversas instituciones para implementar dicho enfoque, que ilustran las barreras existentes y que señalan los desafíos que deben ser incorporados no sólo en el *Programa Nacional de Población* sino a su vez en otros programas públicos.

En estas líneas, los textos presentados en esta sesión abordan problemáticas muy relevantes de algunos componentes de la salud reproductiva que dan cuenta de las diferencias de comportamientos y de riesgos y consecuencias que subsisten entre los diferentes estratos sociales de la población, particularmente en los más desfavorecidos. Aunado a ello, y con base en las evidencias empíricas existentes, se sugieren propuestas para responder a los desafíos en esta materia. Así, en el caso del embarazo adolescente, ante las situaciones particulares y distintas en que ocurre este evento entre los estratos alto y bajo de la población, Claudi Stern sustenta la necesidad de poner en práctica acciones no sólo en una política pública sino en varias políticas, que consideren las circunstancias y particularidades de los diferentes grupos, argumento sin duda imputable a otros aspectos de la salud reproductiva. Adicionalmente, sugiere intervenciones diferenciadas que responden a las necesidades de los diferentes estratos sociales. Entre ellas, y para reducir el embarazo adolescente en el estrato bajo, propone fortalecer las medidas de política económica y social que buscan propiciar la reducción de la pobreza, mediante la ampliación de la escolarización, el apoyo para la inserción en actividades económicas que propicie oportunidades de trabajo y mejores ingresos, la disminución de la inequidad de género y el empoderamiento de la mujer, y la ampliación de servicios de salud de calidad y de campañas de concienciación relacionadas con los riesgos del embarazo adolescente. Para los estratos medio y alto hace hincapié en la necesidad de legitimar socialmente la disociación de la sexualidad de la reproducción y la disociación de ambas de la región.

Otro tema, aún insuficientemente conocido y de frontera en los estudios de población, alude a diversas dimensiones de las prácticas sexuales que inciden en varios de los fenómenos de la dinámica demográfica. Yvonne Szasz destacan las consecuencias de las normatividades vigentes entre hombres y mujeres con respecto a la sexualidad que conducen a prácticas de mayores consecuencias, y propone diversas acciones imprescindibles para garantizar una sexualidad sin mayores riesgos, como elementos muy relevantes que no deben ser omitidos en la formulación e implementación de las políticas públicas. Entre las propuestas de acción, señala el acceso universal a la enseñanza media para las mujeres jóvenes como alternativa a la unión temprana; el acceso universal y gratuito a métodos de doble protección, en particular para los adolescentes en sus primeras experiencias sexuales; la puesta en marcha de iniciativas para reducir la violencia sexual y para ofrecer tratamientos adecuados en estos casos; y el amplio acceso a servicios de salud para la detección de ITS, VIH y VPH, en particular para la población masculina.

De manera más enfática Olga Rojas argumenta la falta de cumplimiento de las metas relacionadas con los cuatro principios básicos que orientaron la política de población en materia de salud reproductiva y sexualidad: el ejercicio real de los derechos reproductivos y sexuales, el impulsar la igualdad y equidad de género, el reconocer los distintos ámbitos y comportamientos relacionados con la sexualidad, y el reconocer y responder a las necesidades y demandas de los diversos grupos de población, sin excluir algunos de ellos, en particular a los varones. Como evidencias más claras de los escasos logros, destacan la

aún elevada mortalidad materna por causas que son prevenibles y la elevada y creciente incidencia de infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, que responden a las fuertes desigualdades sociales existentes, así como a la ausencia de una “cultura de prevención” no sólo por parte de la población, sino también de las instituciones, en particular las de salud y sus agentes. Entre las propuestas a ser consideradas en las políticas de población y en diversos programas públicos se reitera la necesidad de ampliar el acceso en la detección, diagnóstico y tratamiento oportunos y eficaces de las ITS, VPH y VIH/SIDA y en la prevención de embarazos inesperados, así como en la importancia de rediseñar criterios e indicadores que posibiliten una mejor evaluación de los programas y servicios en salud reproductiva. Finalmente, aludiendo a los derechos humanos y en particular a los reproductivos y sexuales, Juan Guillermo Figueroa subraya la importancia de orientar y dirigir los esfuerzos para ponerlos en práctica y hacerlos efectivos, mediante la identificación de personas y grupos de población que han sido excluidos y discriminados de ellos y el reconocimiento de sus posibilidades para ejercerlos.

Un tema casi ausente en las presentaciones de esta sesión, aunque antiguo e insuficientemente documentado, y que no ha sido visibilizado en las políticas y programas de población, a pesar de sus implicaciones en las condiciones de salud reproductiva de las mujeres, es el correspondiente a la interrupción del embarazo inesperado (aborto inducido). Sin duda, se trata de un tema emergente de debate actual y de fuerte tensión entre diversas fuerzas sociales que influyen en este hecho, y por tanto que requiere ser abordado no sólo como parte de la política de población sino de diversas políticas públicas. En el proceso de decisión de interrumpir un embarazo inesperado o no deseado intervienen múltiples actores, no sólo las mujeres que recurren a él o sus parejas formales o informales, sino también participan los profesionales de la salud, los legisladores, los encargados de la procuración de justicia, los medios de comunicación, los representantes de la religión y de los movimientos feministas, entre otros.

El conocimiento que se tiene sobre el aborto en México es insuficiente (Guillaume y Lerner, 2007).<sup>2</sup> Las evidencias existentes muestran que el marco jurídico del aborto en nuestro país es altamente restrictivo, aunque las causales bajo las que se autoriza legalmente varían entre las diversas entidades federativas. Más aún, existen diversos obstáculos y restricciones de índole institucional y moral que hacen que el aborto, aún en los casos permitidos por la ley, sea un derecho *de jure* y no *de facto*. La incidencia y magnitud del mismo arroja altas cifras, que se consideran subestimadas y parciales, por errores de declaración, el temor a sanciones penales, el estatuto legal del mismo, entre otras razones. Sin embargo, la prohibición del aborto, como se constata también para muchos países de América Latina, no impide su extendida práctica, sino que por el contrario propicia que se realice de manera clandestina y con mayores riesgos e implicaciones para la salud y la vida de las mujeres, en particular para las de estratos sociales de menores recursos. Es una de las principales causas de la elevada mortalidad materna y de alta incidencia en la morbilidad materna. Tiene además consecuencias sobre la escolaridad y actividad económica de las mujeres, y representa altos costos sociales para la vida familiar, y para los servicios de

<sup>2</sup> Agnès Guillaume y Susana Lerner (2007), *El aborto en América Latina y El Caribe. Una revisión de la literatura de los años 1990 a 2005*, Centro Population et Developement (CEPED), Paris. La síntesis que se presenta en el texto fue expuesta en la sesión por una de las autoras, quien coordinó la misma.

salud. Por ello, la interrupción del embarazo inesperado en condiciones de inseguridad y alto riesgo es evidentemente un problema de salud pública, pero, más aún, es una cuestión de desigualdad social, económica, étnica y de género y, sobre todo, de clara violación a los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres, reconocidos en instancias internacionales y asumidos por el gobierno mexicano.

Entre las propuestas a ser consideradas en la política de población y otras políticas públicas respecto a este tema se señaló la necesidad de: a) contar con un conocimiento preciso y con rigor científico acerca de este hecho; conocimiento que es indispensable para definir las políticas de salud, para revisar y modificar las leyes, para informar y sensibilizar a diversos actores y a la población en general respecto a las consecuencias altamente negativas del marco jurídico que penaliza el aborto; b) revisar y promover leyes y reglamentos que garanticen la calidad y cobertura de los servicios de salud para atender a todas las mujeres por complicaciones de aborto, o para aquéllas que deseen interrumpir sus embarazos de acuerdo con las causales permitidas por la ley; c) elaborar una agenda política para su despenalización, que sea coherente con los derechos sexuales y reproductivos reconocidos por el gobierno mediano y el ejercicio de los mismos en la realidad; y d) propiciar, facilitar y fortalecer el intercambio y colaboración entre investigadores, legisladores, responsables del CONAPO, de los servicios de salud, del sector educativo y judicial, y con la participación de la SOMEDE, para visibilizar y diseñar acciones en esta materia.

El escenario reciente y actual de la dinámica demográfica ha llevado a priorizar otras cuestiones y problemas emergentes; tales como las causas y consecuencias de la intensa migración internacional y las implicaciones significativas del envejecimiento de la población, la alta concentración y alta dispersión en la distribución territorial de la población que, entre otras, sin duda requieren de la reformulación de la política de población. Paralelamente, se observa desde el sexenio pasado una situación que pareciera relegar y, sobre todo, restringir las acciones en materia de salud reproductiva y sexual, no obstante los grandes rezagos que se observan al respecto –y– en particular en los grupos marginados y más pobres, los indígenas y los adolescentes. Sería un lamentable error volver a caer en la focalización de determinadas políticas y acciones, excluyendo otras, y en particular las relacionadas con la salud reproductiva de la población o restringiendo éstas a programas de planificación familiar y salud materno-infantil. El escenario en esta materia es altamente inquietante e incierto debido en gran medida a la reducción del papel del estado en las políticas sociales, la creciente relegación de las intervenciones públicas a las fuerzas del mercado y la mayor intervención de la iglesia católica y de los grupos conservadores. Por ello, debemos reconocer y felicitar a la SOMEDE y a El Colegio de México por haber propiciado espacios de interlocución en los cuales se han presentado diagnósticos y propuestas, cuyos resultados deberán ser considerados en la redefinición y nuevos rumbos que deberán orientar el Plan Nacional de Población 2006-2012, la política de población, así como el papel del CONAPO en la implementación de la misma, y que deben vincularse y retroalimentarse a través de diversas políticas de desarrollo.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Véanse los trabajos presentados en el Seminario de Políticas Públicas, “2007: Año de propuestas, acuerdos y Acciones”, organizado por El Colegio de México en marzo del presente año, en particular la sesión sobre “La política de Población en el siglo XXI”.

## Apuntes sobre derechos reproductivos en el marco de un programa de población\*

*Juan Guillermo Figueroa Perea  
El Colegio de México*

**A**diferencia de los ponentes anteriores y de la misma Coordinadora de la mesa, yo no sé si darle las gracias a la SOMEDE por haberme invitado, ya que no tengo muy claro como qué podría decir que generara sentido. Cuando Paty Vargas me hizo el favor de hablarme para decirme que era un Foro para elaborar propuestas para el programa de población de 2006-2012, yo decía pero ¿qué se le puede proponer a un programa que ya tiene una larga carrera andada de 30 años, como lo acabamos de escuchar en la inauguración y donde además siempre se ha planteado la dimensión de los derechos como un argumento para justificar el programa? Yo decía ¿qué cosas nuevas se pueden decir sobre derechos reproductivos, para una nueva política o un nuevo programa de población? Me preocupó la respuesta a la que llegué de manera inmediata; para cuidar el tiempo quisiera decirles la respuesta primero y luego les digo cómo llegué a eso. La única propuesta que se me ocurre hacer es la de “tomar los derechos en serio”: ¡tan sencillo y complejo como eso!

Cuando se está formado en filosofía –como es mi caso–, se sabe retórica, así como elaborar discursos y citar múltiples conceptos; además se pueden decir de manera elegante diferentes cosas. Cuando alguien tiene la oportunidad de ver los programas de población de los últimos 30 años, se me hace que los que lo han venido escribiendo también saben un poco de filosofía o por lo menos de retórica. No lo digo burlona ni despectivamente, sino con cierta ironía, y cuando digo irónicamente es porque Graciela Hierro decía que si uno no sabe ironizar, uno no puede filosofar. Hace una semana me encontré en mi cubículo el *Programa Nacional de Población 2001-2006* y lo que me encontré fueron muchos términos y conceptos, con los que me identifiqué completamente; el problema es que no sé bien a bien cómo ponerlos en práctica.

Se habla por ejemplo de favorecer “el ejercicio libre informado y responsable de los derechos fundamentales”, y a continuación se dice “de todas las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción”. No puedo más que estar absolutamente de acuerdo. Esto se justifica por seis valores éticos, dentro de los cuales destaco el de la dignidad y el de la responsabilidad. El de la responsabilidad se presenta diciendo “cuando una persona

\* Transcripción de la presentación hecha en el Foro organizado por las Naciones Unidas, la Sociedad Mexicana de Demografía y el Consejo Nacional de Población, celebrado en El Colegio de México, el 25 de junio de 2007.

es consciente de lo que libremente elige”, ¡maravilloso! Pero ¿cómo saber cuando una persona es consciente de lo que libremente elige? A final de cuentas con todo lo que se argumenta estoy de acuerdo, no lo estoy descalificando, pero me parece muy complejo. Para justificar los derechos reproductivos se dice “con pleno respeto a la dignidad, a los valores y a las convicciones”. Yo no tengo propuestas nuevas más que esto; la pequeña duda que a mí queda después de haber acompañado las políticas de población por algunos años es: ¿y eso cómo se pone en práctica?

Todas las personas, desde hace más de 30 años, tenemos reconocidos derechos a decidir sobre nuestra descendencia. Sin embargo, no todas las personas tienen las condiciones necesarias para poder poner en práctica sus derechos. Entonces, lo que sugiero es no volver a repetir simplemente la retórica, en términos de “respetemos la dignidad de todo mundo y aseguremos que puedan cumplir sus derechos”. Creo que tenemos que dar un paso más adelante; es decir, identifiquemos de manera explícita a todas las personas que han sido excluidas de esos derechos y tratemos de definir acciones afirmativas para que puedan ponerlos en práctica. Si no, acaba resultando (como dice Alejandro Cervantes, en su artículo “De mujeres, médicos y burócratas”, 1996) que todos tenemos derechos pero muy pocos pueden ejercerlos. Por lo mismo, si se acaba concluyendo que alguien no puede ejercerlos es una broma de muy mal gusto decirle que tiene dichos derechos.

Sin querer inventar nada nuevo, propongo algunas reflexiones de cómo repensar los derechos, pero simplemente revisando la teoría de derechos humanos y, en particular, pensando en los derechos reproductivos. Éstos son mucho más que escoger el número de hijos a tener y cuándo tenerlos, como lo dice el artículo cuarto de la Constitución mexicana. Los derechos humanos fueron creados como un mecanismo de defensa y de protección a las personas que eran excluidas, agredidas o que potencialmente podían llegar a serlo; los derechos humanos buscan reivindicar a las personas que en algún momento han llegado a ser discriminadas: esa es la lógica de los derechos humanos. Los derechos humanos son mucho más que una elección de opciones, como en un mercado donde alguien puede escoger; de hecho, se pueden leer como una figura jurídica que genera obligaciones y compromisos sociales, para tratar de asegurar que todas las personas puedan desarrollarse como humanos. Si no, hablar de la palabra dignidad no es retórica, es una burla.

Un querido alumno, quien por cierto está aquí presente, hace unos días me regaló copia de un artículo publicado en la revista *Este País* en junio de 2007, que tiene el sugerente título de “Dignidad y salud” (de Nora Jacobson); se trata de una traducción de un artículo publicado originalmente en la revista *The Social Science and Medicine*. El artículo empieza con un epígrafe que a final de cuentas es la conclusión de todo el texto, en el que se señala que: “si fuéramos capaces de decir qué es la dignidad, sería lo mismo que describir cuál es el significado fundamental del ser humano”. Es decir si usamos el concepto sin definirlo, dice la autora, acaba siendo un recurso meramente retórico de poca utilidad.

Por lo mismo, si empezamos por desglosar los derechos reproductivos, lo que tendería a sugerir es que no sigamos pensándolos nada más como el escoger cuántos hijos tener y cuándo tenerlos, sino que necesitamos recuperar lo que el movimiento feminista propuso cuando creó en 1979 la Red Internacional por la Defensa de los Derechos Reproductivos de las Mujeres. Es decir, en ese momento se planteaba que antes de decidir cuántos hijos tener y cuándo tenerlos, se tenía el derecho a decidir si se quería o no quería tener hijos y que esta decisión no tuviera consecuencias negativas para la persona. Posteriormente, si la persona decidía tratar de tenerlos, necesitaba tener acceso a las condiciones para ejercer su

derecho. El pequeño problema es que únicamente hemos enunciado la intención de que las personas pudieran tomar esto como un derecho y que lo pudieran ejercer; sin embargo, a veces olvidamos, y no sé si intencionalmente, cómo se puede atentar a dichos derechos.

El paso siguiente sería identificar posibles formas de atentar contra los derechos, con el fin de que tratemos de evitarlas. Los derechos se pueden violentar por invasión o por abuso, pero también se pueden violentar por negligencia, por discriminación o por omisión.

Si ahora pensamos, por ejemplo, en parejas homosexuales, la pregunta es ¿qué se ha hecho a nivel de política de población para asegurar que esas personas puedan ejercer sus derechos? Pero que no dependa de la gestiones de activistas sino ¿de qué manera la política de población ha asumido un compromiso, en otro ejemplo, para que las personas infértiles puedan tener hijos, si quieren intentarlo? ¿Qué tipo de compromisos ha asumido, en un ejemplo más, con los adolescentes, con personas solteras y con las divorciadas o viudas?

Al contestar estas preguntas lo que vamos encontrando es que esa retórica de que los derechos son universales corre el riesgo de ser un mero discurso. Hay teóricas feministas (como María Betania Ávila) que cuestionan que para que los derechos sean universales no hace falta que los definamos como universales, sino que los construyamos como universales. Para ello, dicha categoría no puede ser universal, como punto de partida, sino como una aspiración a alcanzar, es decir, como punto de llegada. Cuando todas y todos se sientan identificados en los derechos entonces podremos empezar a hablar de que los derechos son universales; antes solamente tenemos la intención –en el mejor de los casos– de que sean universales.

Por lo mismo, *algo que propongo* es mostrar quiénes han sido excluidos de sus derechos a la reproducción y para propósitos de un nuevo programa de población, creo que éste necesita tratar de responder a las exclusiones identificadas hasta el momento, explicitando qué respuesta les da a estas personas. Sin pretender ser exhaustivo, la evidencia empírica que conocemos nos permite afirmar que no es posible que ejerzan sus derechos reproductivos personas de varios de los siguientes universos:

- a) Las mujeres como individuos (mientras siga existiendo inequidad en las relaciones de género) y según diferentes grupos de pertenencia; menciono como ejemplo a las mujeres indígenas –como las que investiga Gisela Espinosa–, las mujeres en zonas rurales y las mujeres pobres.
- b) Un segundo universo que, ya mencioné, son las personas homosexuales, o bien, para ser más incluyente, las personas no heterosexuales, con todas las variantes de la no heterosexualidad: ¿qué respuesta le hemos dado en programa de población a sus derechos reproductivos o hemos aceptado que el Estado no tiene ninguna responsabilidad sobre la gente que vive desde una orientación sexual considerada como “la diferente”? Me da la impresión que no se han asumido responsabilidades sobre las parejas homosexuales en términos de sus derechos reproductivos, asumiendo que ellos y ellas los deben buscar: “si rompieron la norma ahora que resuelvan por su cuenta cómo asegurar sus derechos reproductivos”.
- c) Otras personas excluidas han sido las personas infértiles, las personas solteras y las personas no casadas. En este caso vale la pena pensar en la discusión sobre la posible

despenalización del aborto. Ese es el mejor ejemplo de riesgo de manipular el concepto de dignidad, ya que quienes abogan por la despenalización del aborto aluden al concepto de dignidad, pero quienes se oponen a su despenalización también argumentan la pertinencia de dicho concepto.

- d) Al pensar en exclusión puede recordarse a personas que quieren modificar sus decisiones y patrones reproductivos, ya sea porque cambiaron de opinión respecto a un embarazo o bien porque no querían embarazarse y ahora quieren modificar su trayectoria reproductiva. Vale la pena preguntarse cómo le ha respondido explícitamente la política de población y los programas de población, en especial cuando se corre el riesgo de no responder y dejar que cada quien lo resuelva, como en los casos en que falla un método anticonceptivo, pues esa no es causal de aborto. Lo que acaba generándose es que cada quien vea por sus derechos reproductivos, sin tener claro el papel de los programas gubernamentales al respecto.
- e) Otro grupo es el de las personas que viven con VIH/SIDA y que quieren reproducirse, ¿qué tipo de acciones se imagina el programa de población para este tipo de población?, ¿convencerlos de que no lo hagan o acompañarlos en las condiciones más saludables y “dignas”? De otra manera, ¿cómo interpretar un derecho que asume que cada quien debe tomar sus propias decisiones y que asuma las consecuencias de las mismas?
- f) Una población que no siempre es clasificada como objeto de posibles exclusiones en la reproducción es la población masculina. A diferentes estudiosas del tema de la ciudadanía en la reproducción les causa una gran problemática hablar de los derechos reproductivos de los varones, ya que se imaginan regularmente que éstos van a ejercerse en contra de los derechos de las mujeres. No obstante, si se piensa en derechos reproductivos de los varones a la luz de relaciones de género que buscan ser más equitativas, suena razonable que es necesario hablar de derechos reproductivos de los varones: si no ¿de qué otra manera vamos a pensar que tenga sentido la presencia de los varones en la cotidianidad reproductiva? Irónicamente, los programas de salud aunque se llamen de salud reproductiva, siguen centrados en las mujeres.

El *Programa Nacional de Población de 2001-2006*, que es el antecedente más reciente, muestra, por ejemplo, un excelente manejo de discurso de derechos y género, pero las metas de impacto siguen centradas en crecimiento de la población y en el uso de anticonceptivos de las mujeres. Los programas de salud de las instituciones no existen para los hombres, ni existe un programa de salud reproductiva masculina. Entonces, a final de cuentas, se legitiman discursos y estereotipos que marginan a los hombres, sin victimizarlos; con su complicidad, los programas los excluyen de esa noción de tomar conciencia de su cotidianidad reproductiva y sexual.

- g) Otra población que me interesa mencionar dentro de los grupos de excluidos en el ámbito de la reproducción, como titulares de derechos, son los creyentes de ciertas tradiciones religiosas. Cuando se enfrentan a un discurso institucional que manipula la propia lógica institucional alrededor del tema de los derechos, no se ve de qué manera

la política o los programas de población lleven a cabo algún tipo de acompañamiento de sus derechos reproductivos. Como señala Adriana Ortiz Ortega, en un libro reciente (*¿Si los hombres se embarazaran el aborto sería legal?*, 2001), al parecer se reproduce un pacto entre los líderes de instituciones gubernamentales y eclesiásticas y se negocia a nivel de cúpula, sin asumir compromisos explícitos con la personas que son parte de la institución.

Para finalizar, destaco posibles respuestas a la pregunta que me hicieron al invitarme, en términos de ¿qué sugerirle al programa de población 2007-2012? Una posibilidad sería, pues seguir recreándonos con buenos conceptos y hablar de dignidad, responsabilidad, género y etcétera, ya que suena muy estimulante, además de elegante y acertado. Otra sería dejar que el programa traduzca estos conceptos a mediciones centradas en anticoncepción, fecundidad y demanda insatisfecha, a pesar de sus limitantes teóricas y metodológicas, así como sus contradicciones de género, o bien demandar que enriquezca los indicadores que pretenden recuperar la riqueza de los conceptos anteriores. Sin embargo, *mi propuesta más específica* consiste en generar acciones afirmativas para reparar las exclusiones hacia diferentes grupos de personas que han sido marginadas del ejercicio de sus derechos reproductivos.



## Diferencias del embarazo adolescente entre estratos de la población

*Claudio Stern<sup>1</sup>*  
*El Colegio de México*

### Resultados principales

En el cuadro 1 puede apreciarse que existen diferencias significativas en la incidencia, características y tendencias del embarazo adolescente por estratos sociales. Algunos resultados que pueden destacarse, entre otros, son los siguientes:

1. El embarazo adolescente se concentra en gran medida en los estratos bajos de la población, en las localidades rurales, y entre mujeres unidas que no han terminado la secundaria.
2. En dichos contextos, más de dos terceras partes de estos embarazos ocurren después de que las adolescentes han abandonado sus estudios.
3. Por contraste, en el estrato alto predominan las mujeres que se encuentran estudiando cuando se embarazan y que tienen una escolaridad de secundaria o más; la mayor parte son solteras y un elevado porcentaje afirmó haber dejado la escuela por el embarazo.
4. Las concepciones pre-maritales, definidas a partir de la fecha de unión y el nacimiento del primer hijo parecen ser mucho más elevadas en el estrato alto que en los demás.
5. Más de tres cuartas partes de los embarazos adolescentes ocurren en la adolescencia tardía (17-19 años de edad). Los embarazos “tempranos” (que ocurren antes de los 17 años de edad) son significativamente más elevados en los estratos bajos que en el alto.

Salta a la vista que las diferencias más notables en varias de las características que

<sup>1</sup> La investigación en la cual se basan estas notas fue realizada por el autor junto con Catherine Menkes. El artículo en el que se vierten los resultados, titulado “Embarazo adolescente y estratificación social”, será publicado próximamente por El Colegio de México en un libro coordinado por Ivonne Szasz y Susana Lerner, titulado *Salud Reproductiva y condiciones sociales en México*.

asume el embarazo adolescente se dan entre los estratos bajos y el estrato alto, lo que sugiere que podría tratarse de situaciones cualitativamente diferentes entre ambos conjuntos de población.

*Cuadro 1.  
Diferencias del embarazo adolescente por estrato  
(en porcentajes)*

Características	Estrato			
	Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto
1. Embarazos ocurridos antes de los 20 años de edad <sup>1</sup>	34.1	26.2	15.4	6.7
2. Lugar de residencia rural <sup>1</sup>	83.9	55.3	25.2	9.7
3. Escolaridad, menos que Secundaria terminada <sup>1</sup>	95.3	84.5	61.5	27.4
4. Edad a la que ocurre el embarazo <sup>1</sup>				
12-16 años	24.1	15.3	10.6	3.9
17-19 años	75.9	84.7	89.4	96.1
5. Eran solteras cuando se embarazaron	23.6	36.5	40.0	59.2
6. Estudiaba al momento del primer embarazo <sup>2</sup>	14.1	33.5	36.1	56.4
7. Se encontraba estudiando y dejó por el embarazo <sup>3</sup>	55.0	65.1	38.1	77.6
8. "Concepciones premaritales" <sup>4</sup>	17.9	26.9	31.2	56.1
9. Tendencias: tasas 1987-1991/1992-1996 <sup>5</sup>	Estable	Creciente	Creciente	Creciente

Fuente: C. Stern, 2007

<sup>1</sup> ENADID 97

<sup>2</sup> ENSAR 2003

<sup>3</sup> ENJ 2000

<sup>4</sup> Hijos nacidos vivos sin unión o nacidos en el transcurso de los 7 meses anteriores a la unión.

<sup>5</sup> ENADID 92 y 97

## Interpretación

1. El hecho de que los embarazos adolescentes se concentren en los estratos bajos se debe a que en dichos estratos sigue predominando la tendencia a una unión y maternidad tempranas, dada la escasez de oportunidades alternativas a la maternidad para las mujeres.
2. El que la gran mayoría de los embarazos adolescentes ocurra después de que las jóvenes han abandonado sus estudios se relaciona con las condiciones de pobreza, de escasa escolaridad y de falta de oportunidades alternativas a la maternidad que prevalecen en la población de los estratos bajos.
3. El hecho de que en los estratos bajos y en el estrato medio la mayor parte de los embarazos adolescentes ocurra cuando las mujeres ya se encontraban unidas o casadas, mientras que en el estrato alto la mayor parte ocurre entre mujeres solteras, tiene su explicación en el hecho de que la edad a la que ocurre la unión, y por tanto también el

primer embarazo, tiende a ser más temprana en los estratos bajos y medio, mientras que las mujeres del estrato alto tienden a esperar cuando menos hasta la terminación de sus estudios de educación media superior para unirse y tener hijos.<sup>2</sup>

4. A pesar de ello, ocurren embarazos adolescentes en estos sectores, ya sea por fallas en los métodos, por su utilización errónea o por no utilizarlos. Dada la mayor extensión de la escolarización en estos sectores, una proporción elevada de dichos embarazos se da cuando las mujeres aún se encuentran estudiando, situación exactamente opuesta a la que ocurre entre las mujeres de estratos bajos, donde la mayor parte de los embarazos adolescentes ocurre después de que han dejado la escuela, generalmente al terminar o antes de terminar la primaria, en el estrato muy bajo, o la secundaria, en el estrato bajo. Nuevamente, son la escasa escolaridad y la ausencia o escasez de oportunidades alternativas a la maternidad temprana, lo que explica este hecho.<sup>3</sup>
5. El hecho de que el embarazo adolescente temprano se dé fundamentalmente entre las mujeres de estratos bajos, se debe a las mismas razones aducidas en el punto 1, aunadas al hecho de que la práctica de los matrimonios arreglados por los padres cuando las hijas comienzan a ser fecundables –a los 13 o 14 años– aún existente en algunos ámbitos rurales y particularmente en muchas comunidades indígenas.
6. El hecho de que las concepciones y los embarazos entre las adolescentes solteras tiendan a ser bastante más frecuentes entre adolescentes del estrato alto se relaciona, entre otros factores, con la poca eficacia del ideal de la abstención sexual hasta el matrimonio, aunada a la aún insuficiente educación sexual y conocimiento adecuado de los métodos eficaces de prevención de embarazos no deseados.

### Implicaciones para políticas públicas

En vista de los resultados obtenidos, conviene comenzar por sugerir que el “problema” del embarazo adolescente es mucho más complejo de lo que aparenta ser. No se trata de un problema, sino de varios problemas; por lo tanto, no debiera pensarse en una política pública, sino en varias políticas públicas.

Tenemos, por una parte, el caso de los embarazos adolescentes que ocurren en los estratos bajos. Si atendemos a sus posibles causas, de acuerdo con las explicaciones propuestas, para disminuir su incidencia sería necesario fortalecer las medidas de política eco-

<sup>2</sup> Para las mujeres de los estratos medio y alto, la aspiración de posponer la edad del matrimonio y de la reproducción hasta después de los 20 años de edad, una vez dejada atrás la adolescencia, para dar lugar a la terminación de estudios de nivel medio superior o de realizar estudios de alto nivel y así mantener o mejorar el *status* de clase, es muy fuerte y cada vez más factible, de ahí que muchas mujeres pertenecientes a estos estratos pospongan el inicio de la sexualidad o se protejan para no embarazarse en caso de iniciarla antes de terminar sus estudios.

<sup>3</sup> Nótese, sin embargo, que el significado y las implicaciones de embarazarse durante la adolescencia después de haber dejado la escuela o cuando aún se encuentra uno estudiando, es muy diferente cuando estamos hablando, en el primer caso, de la primaria o secundaria (entre los 12 y los 16 años de edad), que cuando estamos hablando de la preparatoria o del inicio de los estudios superiores (17 a 19 años de edad).

nómica y social que intentan propiciar que esta población salga de la pobreza en la que se encuentra, entre ellas, la extensión de la escolarización, particularmente la de las mujeres, el apoyo para el mejoramiento de la agricultura y de otras actividades que proporcionen oportunidades de trabajo y de mejores ingresos, el “empoderamiento” de la mujer y la disminución de la inequidad de género.<sup>4</sup>

Por otra parte, si centramos nuestra atención en las consecuencias nocivas que supuestamente derivan de este fenómeno, habría que anotar que es precisamente en estos sectores de la población donde se encuentra la mayor carga de problemas de salud derivados del embarazo adolescente. Por un lado, una proporción importante de estos embarazos se da a edades tempranas, cuando los riesgos para la salud parecerían ser mayores; por otro, la prevalencia de desnutrición y de otros problemas de salud es elevada, lo cual incrementa los riesgos. En tercer lugar, el cuidado prenatal y el acceso a servicios profesionales de salud y a instituciones hospitalarias en caso de emergencia son mucho menores en estos estratos, predominantemente rurales, que en los urbanos, lo que acrecenta los riesgos en los casos de emergencias durante el embarazo y parto.

Dado lo anterior, habría que extender y mejorar los servicios de salud y las campañas de concienciación relacionadas con los riesgos del embarazo adolescente para la salud de la mujer y del niño.

Pasando ahora a los estratos medio y alto, en los cuales pensamos que no son ya necesarias políticas que estimulen la permanencia en la escuela ni la postergación de la unión o matrimonio, aspiraciones fuertemente incorporadas desde hace tiempo por estos sectores y cada vez más convertidas en realidad, así como tampoco campañas de concienciación sobre los riesgos de un embarazo temprano para la salud de la madre y del niño, ya que los embarazos no ocurren tan temprano, ¿cuáles serían las políticas más adecuadas?

Primero que nada, pensamos, concentrar un esfuerzo decidido en acelerar el cambio cultural que implica pasar de una sociedad en la que la legitimidad de las relaciones sexuales se encontraba vinculada directamente con la reproducción –y la legitimidad de ésta indisolublemente vinculada con una unión sancionada por la religión y, si acaso, en segunda instancia, por el Estado– a una sociedad que acepte como legítima la disociación de la sexualidad de la reproducción, y la disociación de ambas de la religión.

Si los diversos sectores adultos de nuestra sociedad (padres, maestros, médicos, comunicadores), no aceptan la sexualidad adolescente como legítima, ¿cómo van a acceder a contribuir a educar, informar y preparar adecuadamente a los púberes y adolescentes para que, en su momento, cuando estén listos para ello, asuman con placer y responsabilidad su sexualidad y puedan acudir sin vergüenza ni remordimiento a solicitar consejería, información y apoyo para ejercerla de manera voluntaria y sin asumir el riesgo de un embarazo no deseado o de una enfermedad? Y si los propios adolescentes no se informan y preparan adecuadamente, ¿cómo van a dejar de ser víctimas de una sexualidad ejercida a pesar suyo o sin la protección adecuada?

<sup>4</sup> Simultáneamente debieran continuarse y fortalecerse los esfuerzos para lograr una mayor concienciación e información sobre sexualidad y anticoncepción, pero sin esperar que éstos, por sí mismos, sin los cambios socioeconómicos mencionados, puedan tener el efecto esperado (ya que no existiría una demanda efectiva para posponer la unión y, por tanto, para apropiarse de los conocimientos, la información, y el acceso a métodos de anticoncepción que podrían coadyuvar a lograr tal propósito).

## Retos para la política de población en salud sexual y reproductiva

*Olga Rojas*  
*El Colegio de México*

**S**i hacemos un recordatorio de los cuatro principios básicos que orientaron la política de población en materia de salud sexual y reproductiva, nos podemos dar cuenta de que las metas no se han cumplido, pues todavía queda mucho camino por andar en el esfuerzo por:

- a) Promover la igualdad y equidad de género como principio básico y dominante que debe orientar los esfuerzos y acciones conducentes a empoderar a las mujeres para convertirlas en sujetos activos involucrados en las decisiones que son centrales para su propia vida, particularmente en los asuntos relacionados con su sexualidad y su reproducción.
- b) Integrar los conceptos de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y de los hombres, haciendo referencia a la libertad sexual y de procreación, así como al derecho a la disponibilidad y acceso a servicios profesionales y calificados.
- c) Rescatar la dimensión de la sexualidad, reconociendo los distintos ámbitos donde se ejerce y que no necesariamente se limitan a la pareja conyugal o a personas de diferente sexo.
- d) Reconocer las necesidades y demandas de una vasta diversidad de grupos de población que con anterioridad eran dejados de lado, haciendo énfasis en la necesidad de involucrar a los varones como sujetos de derechos y obligaciones en la sexualidad y en la reproducción.

Los síntomas más claros de que poco se ha logrado pueden expresarse en datos alarmantes que atañen a la salud sexual y reproductiva de hombres y mujeres en México:

*1) Las mujeres siguen muriendo de enfermedades prevenibles como los cánceres cérvico-uterino y de mama*

Si bien ambos cánceres son curables si hay una detección en etapas iniciales, pero sobre todo una atención oportuna, hay que hacer un llamado de atención urgente sobre la vinculación comprobada del cáncer de cérvix con padecimientos crónicos del Virus del Papiloma

Humano (VPH) en las mujeres. Reportes científicos indican que este virus es una infección de transmisión sexual y que el 99 por ciento de los casos de tumores del cérvix está vinculado con el desarrollo de algunas cepas de este virus. Otras investigaciones señalan que entre el 50 y el 80 por ciento de las personas con vida sexual activa han estado en contacto con el VPH, y de ellas el diez por ciento tiene el riesgo de desarrollar un tumor incurable. Hay que señalar que mientras los hombres tienen un papel fundamental al ser portadores y transmisores de este virus, las mujeres son quienes mueren a causa de tumores malignos asociados a 15 cepas del VPH. Sin embargo, no existe suficiente información entre la población masculina infectada, ni entre las propias mujeres enfermas, como tampoco entre buena parte del personal de salud, sobre la necesidad de tratar a los dos miembros de la pareja en los casos de VPH. No son solamente las mujeres quienes pueden prevenir este padecimiento mediante alguna de las vacunas recientemente aprobadas, sino toda la población puede contribuir a la prevención en el ámbito de su propia actividad sexual. Hay que considerar que una gran cantidad de mujeres que en su vida adulta están padeciendo cáncer cérvico-uterino, muy probablemente se infectaron del VPH a edades tempranas, quizá en su iniciación sexual, por no haber usado ningún método de protección. De hecho, se sabe que hoy en día en México existe una prevalencia de este virus del 17 por ciento en mujeres menores de 25 años. Estas son claras evidencias de que las prevalencias de las ITS, y en particular del VPH, van en aumento y que representan un verdadero problema de salud pública al cual no se le ha dado la importancia que merece.

*2) Las infecciones de transmisión sexual (ITS), incluidos el VPH y el VIH/SIDA van en aumento*

Tan sólo el año pasado se agregaron poco más de cinco mil nuevos casos de personas infectadas con el VIH/SIDA a los 102 mil casos que ya se habían acumulado en el país al iniciar el año 2006. Estas cifras son alarmantes, sobre todo si se considera que la mayoría de los casos de infección de VIH/SIDA ocurre alrededor de los 23 años, debido a la carencia de conocimientos respecto a un ejercicio responsable de la sexualidad, según lo reporta el propio Censida. Este dato nos obliga a considerar estrategias más adecuadas para promover prácticas sexuales más seguras entre los adolescentes y los jóvenes, y no únicamente en las escuelas, también en los lugares de trabajo de la población juvenil, en las calles y en los medios de comunicación. Se sabe, por otro lado, con información proveniente de encuestas demográficas, que los hombres declaran numerosos encuentros sexuales con parejas no conyugales, lo que determina que las mujeres unidas se vean afectadas por los encuentros sexuales previos y simultáneos de sus parejas y que ambos se vean afectados por las trayectorias sexuales previas de sus cónyuges. A estos elementos hay que agregar las abundantes evidencias científicas de hombres, que no identificándose como homosexuales, mantienen encuentros sexuales con otros hombres antes y/o durante su vida conyugal.

*3) La desigualdad social entorpece cualquier avance en materia de salud sexual y reproductiva*

Uno de los resultados más contundentes de la investigación académica sobre este tema se refiere a las desigualdades existentes entre hombres y mujeres para la toma de decisiones sobre su propio cuerpo y que atañen a la posibilidad de tener o no tener relaciones sexua-

les, de usar o no protección en dichos intercambios sexuales. Otra aseveración se refiere a la influencia de las desigualdades socioeconómicas en el acceso a información, a métodos de prevención eficaces, y a una detección y atención oportunas y de buena calidad cuando se ha adquirido alguna infección de transmisión sexual. En este sentido cabe la pregunta: ¿hasta qué punto es posible que la población mexicana ejerza sus derechos en materia de salud sexual y reproductiva si México es uno de los países con mayores índices de pobreza y marginación, en donde poco más de 50 por ciento de la población no tenía acceso a ningún sistema de salud pública en el año 2005?

Ante este panorama los desafíos son varios y en diversos frentes:

- a) Trabajar decidida y eficazmente en la prevención tanto de los embarazos inesperados como de las infecciones de transmisión sexual, incluidos el VPH y el VIH/SIDA. Esta tarea de prevención pasa por varias acciones concretas:
  - i) Brindar oportunamente información científica sobre la sexualidad y las diversas maneras de protegerse y prevenir infecciones de transmisión sexual y embarazos no esperados. La población adolescente representa el grupo más vulnerable por su desconocimiento de las ITS y de los métodos que los podrían proteger contra ellas.
  - ii) Garantizar el abasto y el acceso para toda la población, principalmente de la población adolescente y joven, de los diversos métodos anticonceptivos, pero fundamentalmente del preservativo como mecanismo protector ante las ITS.
- b) Ampliar las posibilidades para que la población en general –hombres y mujeres, adultos y adolescentes– tenga acceso a una detección oportuna y a un tratamiento eficaz de cualquier infección de transmisión sexual, sobre todo del VIH/SIDA y del VPH. Debe también garantizarse a todas las mujeres mexicanas las condiciones para una detección oportuna del cáncer de mama y del cáncer cérvico uterino, así como una atención eficaz y humana de estos padecimientos.
- c) Mejorar los criterios de evaluación de los programas de salud reproductiva, que parecen ahora “encogerse” en sus objetivos y alcances pues se les restringe nuevamente a la tarea de la planificación familiar y a la atención de la salud manterno-infantil. Pero para ello se requiere una voluntad política y un consenso institucional para generar nuevos indicadores que monitoreen el progreso de los programas, de manera que se evalúe *la calidad y el nivel actual de servicios disponibles* para hombres y para mujeres, para adultos y para jóvenes, y no solamente se hable de la población atendida en términos numéricos.

En todas estas tareas hace falta un decidido esfuerzo por involucrar a la *población masculina* con la finalidad de que sea partícipe, activa y comprometidamente, en las acciones preventivas de la transmisión de infecciones relacionadas con su actividad sexual y de los embarazos no esperados. Este esfuerzo de involucramiento informado en las tareas de prevención y atención debe también extenderse, y de manera intensa, a los proveedores de servicios de salud sexual y reproductiva.

Los ciudadanos mexicanos tenemos derecho a vivir una vida sexual y reproductiva libre de infecciones y embarazos inesperados, y el Estado mexicano ha suscrito tratados internacionales que lo obligan a reforzar el compromiso con todos nosotros para crear y mejorar las condiciones para que este derecho fundamental se cumpla.

## Las prácticas sexuales en el *Programa Nacional de Población*

Ivonne Szasz  
*El Colegio de México*

**E**n los estados modernos las políticas gubernamentales sobre población y salud se han transformado en un importante instrumento que contribuye a normar y organizar las sexualidades y las relaciones de género. Las normatividades hegemónicas dotan a algunas prácticas de legitimidad social y vías de expresión, a la vez que silencian y niegan otras, excluyéndolas y proscribiéndolas. Al hacerlo, establecen dificultades para su realización, niegan derechos y marginan a grupos numerosos de personas hacia situaciones de riesgo, en especial cuando la estigmatización y la negación afectan a personas carentes de recursos materiales y sociales.

El presente trabajo tiene por finalidad señalar la importancia de considerar los aportes de la investigación demográfica sobre las características de las actividades sexuales de la población mexicana y su influencia en la dinámica poblacional. Se proponen algunas interrelaciones entre prácticas sexuales y dinámica demográfica, algunas implicaciones del carácter socialmente construido de las prácticas sexuales y algunas orientaciones que podría contener un programa de población.

### **1. Las prácticas sexuales afectan la dinámica demográfica**

Es importante que los programas de población tomen en consideración las condiciones sociales y culturales que configuran las prácticas sexuales si se busca regular la dinámica poblacional. Para sustentar este argumento se mencionan algunos ejemplos que ilustran la estrecha relación entre el orden social, las normas y prácticas sexuales y la dinámica demográfica:

#### **Los patrones de deserción escolar y unión marital temprana de las mujeres**

Las normas predominantes sobre la sexualidad circunscriben los deseos eróticos de las mujeres jóvenes al deseo de casarse, influyendo para que un elevado porcentaje de las mexicanas tengan patrones de nupcialidad temprana, desinterés por la escolaridad media y superior y una inserción esporádica, temprana y temporal en las actividades laborales y

en las migraciones.<sup>1</sup> La fusión entre inicio de la vida sexual y de la vida marital (ambas tempranas) en la casa de los padres del novio no solamente afecta a un importante grupo de mujeres jóvenes, sino que afecta también los patrones de residencia, de estudios, de migración y de actividad laboral de hombres y mujeres jóvenes.<sup>2</sup> De esta manera, una buena parte de las uniones maritales se inician en México entre jóvenes que no han cursado la enseñanza media ni han alcanzado autonomía económica ni residencial.

### **La fecundidad temprana**

La edad promedio en que las mujeres mexicanas inician la maternidad es relativamente joven y la fecundidad se concentra también en edades jóvenes. Las normas sociales sobre la identidad entre vida sexual y vida matrimonial prevalecientes en sectores amplios de las mujeres mexicanas convierten al embarazo en una vía importante para precipitar uniones maritales y lo transforman en una opción inmediata al iniciarse la vida marital.<sup>3</sup> Estos patrones de fecundidad concentrada en los primeros años de una unión marital (vinculados con el carácter relativamente temprano de esas uniones) afectan los patrones de uso de los servicios de salud, de anticoncepción, de inserción laboral, de migración y de división sexual del trabajo en el hogar.

### **La morbi-mortalidad y las infecciones de transmisión sexual (ITS)**

Una serie de normas sociales y de género sobre la sexualidad influye sobre los patrones de morbi-mortalidad, especialmente en hombres y mujeres jóvenes. Estas normas presionan hacia el desempeño sexual y suponen un inexistente “imperativo biológico” de desahogo sexual en los varones, conjuntamente con un deber conyugal de las mujeres unidas de dar atención a esa “necesidad”, independientemente de los deseos de ellas. También suponen el silenciamiento de los deseos, de las prácticas sexuales y del emparejamiento homoerótico, y la negación de los deseos y las prácticas sexuales de los jóvenes y de las personas que no están unidas maritalmente, así como la negación de la existencia de relaciones sexuales paralelas o simultáneas con una unión marital. Mediante estas creencias sobre impulsos bio-

<sup>1</sup> Sobre este vínculo entre sexualidad y dinámica demográfica basta recordar algunas cifras: cerca del 40 por ciento de las mujeres mexicanas inician su vida conyugal en la adolescencia; el 70 por ciento de las mujeres mexicanas maritalmente unidas (incluyendo las más jóvenes) dicen haber iniciado su vida marital sin experiencia de relaciones sexuales previas; más del 90 por ciento de las relaciones sexuales pre-nupciales se dieron en una relación de noviazgo y poco tiempo antes de la unión marital; cerca de la mitad de las mujeres mexicanas inician su vida marital viviendo en casa de parientes, generalmente los padres del esposo.

<sup>2</sup> Cerca de la mitad de los varones abandona la escolaridad alrededor de los 15 años y opta por la migración laboral o la inserción económica temprana, mientras que una proporción semejante de mujeres deja la escolaridad y por lo general no trabaja. Los jóvenes que dejan de estudiar en la adolescencia mantienen la residencia en casa de sus padres.

<sup>3</sup> Más del 90 por ciento de la maternidad adolescente ocurre dentro de uniones maritales y la edad promedio en que las mujeres mexicanas tienen a su primer hijo es anterior a los 24 años. Una cuarta parte de las madres mexicanas ha concebido a su primer hijo antes (generalmente justo antes) de su primera unión conyugal. Casi la totalidad de los primeros hijos nacen en el primer o segundo año de vida marital de las mujeres.

lógicos imperativos en los hombres (y su ausencia en las mujeres), y sobre la inexistencia de las prácticas sexuales que ocurren al margen de la normatividad heterosexual conyugal, el orden social inserta a los encuentros sexuales en relaciones de poder que afectan las posibilidades de los sujetos de tomar decisiones autónomas sobre sus actividades corporales. A su vez, los empujan a tomar decisiones y emprender acciones que afectan sus capacidades de auto cuidado y de cuidado de sus parejas en los encuentros eróticos.

Las medidas de prevención de ITS expresan esas normas, pues son promovidas y provistas ignorando la presencia de diversas expresiones de las prácticas sexuales que ocurren al margen de la heteronormatividad conyugal y la relativa falta de autonomía de las mujeres en las relaciones sexuales conyugales. En especial, las medidas de prevención ignoran la simultaneidad de diversos tipos de encuentros sexuales, sus efectos en el tiempo (en términos de que una infección contraída en una relación de pareja o encuentro erótico previo puede permanecer activa en una relación posterior) y la complejidad de su uso en el contexto de relaciones de intimidad y amor que suponen la confianza mutua.

Las características actuales de los mercados laborales se unen a esa complejidad de las convenciones sociales que silencian la abundante existencia de prácticas sexuales no normativas y el carácter simultáneo o sucesivo que suelen tener numerosos emparejamientos.<sup>4</sup>

Es importante que los programas de población reconozcan esas realidades en lugar de sumarse al silenciamiento social de las numerosas prácticas sexuales que ocurren al margen de las relaciones conyugales, pues el silencio dificulta aún más la prevención, tanto en las prácticas no normativas como en las propias experiencias conyugales.<sup>5</sup> Además, los programas de población no suelen recomendar el uso de medidas preventivas de ITS en la sexualidad conyugal.

## 2. La sexualidad como un ámbito de poder y desigualdad

Las culturas y las estructuras sociales organizan las prácticas sexuales. Algunas características del orden social y cultural prevaleciente en México que configuran asimetrías y relaciones de poder en los encuentros sexuales son las siguientes:

Las desigualdades socioeconómicas, de género y étnicas, así como las jerarquías en las relaciones laborales, afectan la capacidad de distintos grupos de personas para constituirse como sujetos autónomos en la toma de decisiones relativa a su propio cuerpo. Esto es especialmente marcado en el caso de las prácticas sexuales de mujeres, jóvenes y niños

<sup>4</sup> Así por ejemplo, una quinta parte de la fuerza laboral mexicana trabaja en los Estados Unidos, México es territorio laboral o de paso de miles de trabajadores centro-americanos y dentro del país la migración laboral afecta a millones de personas, determinando la separación temporal prolongada de un gran número de parejas sexuales y conyugales. Las normas de género prevalecientes se unen a esas separaciones motivadas por las necesidades de trabajo e ingresos, para propiciar tanto la formación de parejas alternativas como los encuentros sexuales ocasionales y sus consecuencias en los reencuentros con las parejas de origen, dificultando aún más las posibilidades de prevención.

<sup>5</sup> En especial, las normas de género sobre la sexualidad de las mujeres unidas maritalmente vuelven particularmente difícil la prevención frente a las ITS para esas mujeres, pues tienen el deber normativo de confiar en sus parejas masculinas, de mantener su propia reputación y de responder a las demandas de atención sexual de sus cónyuges, independientemente de las experiencias sexuales anteriores o simultáneas de éstos.

de escasos recursos. Los programas de población no suelen tomar en cuenta los diferentes grados de autonomía de las personas, suponiendo que las decisiones individuales dependen únicamente de la información y consejería que tengan las personas.

*2.2 En las relaciones interpersonales e incluso en las relaciones íntimas se presentan diferencias, negociaciones, conflictos y ejercicio de poder que afectan la autonomía de las personas para decidir sobre sus actividades sexuales*

Las condiciones materiales y culturales desiguales determinan diferentes condiciones y posibilidades para el ejercicio de derechos en el ámbito de la sexualidad y de la reproducción. Los programas de población parecen partir de la base que en la medida que esos derechos son reconocidos, son igualmente accesibles para toda la población.

Las normas y estructuras sociales, en especial el orden de género que configura las características de las prácticas sexuales, coexisten con condiciones materiales y de reproducción social que no son siempre coherentes con esas normas, impulsando actividades, relaciones y condiciones que dificultan el auto cuidado y el cuidado de las parejas sexuales.<sup>6</sup>

La compleja interrelación entre cultura, poder y sexualidad se relaciona con la conservación y reproducción de un orden social jerárquico que estigmatiza, discrimina y establece sanciones sociales referidas a las numerosas actividades sexuales de amplios grupos de población. Las necesidades de silencio y secreto y la fugacidad de las relaciones que surgen en condiciones de estigmatización y discriminación ejercen importantes efectos en las conductas preventivas. Es conveniente que los programas tomen en cuenta las consecuencias de la negación y de las prácticas discriminatorias en las posibilidades de prevención.

Los grupos de personas que concentran mayor poder social están sobre representados en la construcción de las normas y condiciones que regulan las prácticas sexuales y hacen posible la autonomía, el cuidado y la responsabilidad hacia los otros. Tal es el caso de autoridades políticas y religiosas, generaciones mayores, directivos de maestros y comunicadores, por ejemplo. En cambio, los grupos de población que son más carentes de esas condiciones son quienes están más expuestos a riesgos en sus prácticas sexuales y son los que menos inciden con sus necesidades y experiencias en la definición de esas normas y posibilidades, incluyendo los propios programas de población.

*3. Algunas orientaciones posibles*

Finalmente, se señalan algunas orientaciones que podrían contener los programas de población si se desea abatir la morbi-mortalidad derivada de ITS, la maternidad en adolescentes solteras, la nupcialidad y fecundidad tempranas y las relaciones sexuales no consentidas:

<sup>6</sup> Un ejemplo ya mencionado es la actual configuración de los mercados laborales y las migraciones (con las consiguientes separaciones conyugales) y su contraste con las normas sobre la sexualidad.

- Considerar una cobertura universal a nivel de enseñanza media con apoyos especiales para las jóvenes como alternativa a la unión marital temprana.
- Considerar medidas para reducir o impedir todo tipo de violencia o coerción sexual, tanto dentro como fuera de la familia, con énfasis en cuerpos armados y grupos vulnerables.
- Considerar medidas para un acceso amplio a la doble prevención entre jóvenes, sobre todo entre los no insertos en el sistema escolar, buscando que la prevención sea anterior al primer embarazo, a la primera unión conyugal o a adquirir una primera ITS.
- Considerar los efectos en las prácticas sexuales resultantes de los cambios en los mercados laborales y las migraciones.
- Promover la educación en equidad de género en las generaciones mayores y en los grupos de poder que influyen en las normas hegemónicas sobre la sexualidad.
- Considerar las diferencias en el acceso a recursos materiales y simbólicos y los diferentes grados de autonomía en las decisiones sobre el propio cuerpo que experimentan distintos grupos de la población mexicana.



# Reflexiones de género sobre planificación familiar y demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos en regiones rurales indígenas

*Gisela Espinosa Damián*  
*Universidad Autónoma Metropolitana*

## Preámbulo

**D**os indicadores privilegiados para mostrar el avance y valorar el éxito de las políticas de población que están fuertemente sostenidas en los programas de planificación familiar han sido, por un lado, el aumento en el uso de anticonceptivos, y por otro, la disminución de la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos.

Los datos indican que en los últimos treinta años el incremento en el uso de métodos anticonceptivos ha sido espectacular (de 1976 a 2006, el porcentaje de mujeres en edad fértil unidas en pareja que usa algún método anticonceptivo pasó de 30.7 a 70.9% invirtiendo así la relación), consecuentemente, la demanda insatisfecha de tales métodos ha disminuido de manera notable y constante.

Ambos indicadores se utilizan para evidenciar los logros de las políticas de población, pero ni uno ni otro son, por sí mismos, garantía de que se están respetando los derechos reproductivos de las personas, ni tampoco de que hay mayor equidad de género.

Una mirada de género construida desde las zonas rurales indígenas arroja reflexiones críticas sobre estos dos indicadores, a la vez que permite sugerir propuestas orientadas a que la salud, la equidad entre varones y mujeres y el ejercicio de los derechos reproductivos sean fundamento de las políticas demográficas.

Con base en una investigación cualitativa sobre maternidad y sexualidad realizada con población indígena rural de cinco estados del país realizada en 2003 (por razones de tiempo no incluiré los testimonios en la ponencia), así como en la información de la *Encuesta de salud reproductiva*, realizada por el CONAPO y el IMSS-Solidaridad en 1999 y de la *Encuesta de salud reproductiva entre jóvenes indígenas* realizada por el IMSS-Solidaridad en 2000, presento algunas reflexiones críticas y sugerencias con la intención de mejorar el ejercicio de los derechos reproductivos en regiones rurales indígenas.

## **¿Sexismo y ficción en la “demanda insatisfecha” de métodos anticonceptivos?**

La tendencia descendente de la “demanda insatisfecha” se presenta como un logro indiscutible de las políticas de población apoyadas en la planificación familiar, sin embargo, este “éxito” oculta una enorme inequidad de género, ya que el indicador sólo incluye a “mujeres expuestas a un embarazo que no hacen uso de método anticonceptivo alguno a pesar de su deseo expreso de querer limitar o espaciar su descendencia” (CONAPO, 1999, 139).

El discurso sobre sexualidad y paternidad responsable dirigido a los varones parte del reconocimiento de que la reproducción implica, en general y todavía, la participación de una mujer y un varón, lo cual se traduce en la intención de incorporar responsable y activamente a los varones en la planificación familiar, pero en la práctica las mujeres siguen siendo la población objetivo prioritaria, y sobre ellas se deposita la responsabilidad anticonceptiva y la regulación de la fecundidad.

O ¿de qué manera explicar que sólo se cuantifique a mujeres que quieren limitar o espaciar su prole y no usan anticonceptivos? ¿Qué perspectiva de género está contenida en un concepto de demanda insatisfecha que, a más de diez años de El Cairo, no cuenta a los varones? Si el concepto no se modifica, creo que refuerza, desde la política pública, la idea de que los varones pueden desentenderse del asunto y que la reproducción es cosa de mujeres, lo cual no sólo es una inequidad para las mujeres, sino una política excluyente para los hombres.

La importancia del dato radica sobre todo en que conocer el porcentaje de varones que desean limitar o espaciar su descendencia y no usan anticonceptivos, conocer sus edades, condiciones laborales, educativas, étnicas, etcétera, permitiría diseñar programas de planificación familiar con mayor equidad de género y más adecuados a las condiciones de mujeres y varones.

En todos los programas oficiales, las mujeres deseosas de espaciar o limitar su descendencia se consideran y cuentan automáticamente como demandantes de métodos anticonceptivos, es decir, se consideran la “demanda insatisfecha”, como si desear y demandar fuera lo mismo. Creo que no: entre el deseo y la demanda median obstáculos que llegan a impedir que el deseo se exprese en demanda. La satisfacción o insatisfacción de ésta es otro asunto. El primero exige explorar un espacio, descubrir quizá que el deseo no siempre se convierte en demanda. Focalizar este espacio permitiría un diseño de programas que diferencien una cosa de otra y que propicien la conversión de los deseos de regular la fecundidad en demanda efectiva de métodos anticonceptivos.

## **Deseo reproductivo y embarazos no planeados**

En las áreas que atiende IMSS-*Solidaridad* (hoy *Oportunidades*), más de la mitad (57%) de los varones y de las mujeres indígenas encuestados está a favor de tener pocos hijos, un porcentaje aún mayor (el 79%) coincide en que tener muchos hijos empeora la salud de las mujeres, y sólo el diez por ciento opina que “no pasa nada” por tener muchos hijos o que “mejora la salud de las mujeres” (6%).<sup>1</sup>

<sup>2</sup> El ideal reproductivo de indígenas y no indígenas se concentra entre dos y cuatro hijos, lo que indica el deseo de formar familias pequeñas y medianas en el medio rural; por encima de cuatro hijos estaría el

El deseo de tener pocos hijos no siempre va de la mano con el uso de anticonceptivos: el 65 por ciento de las indígenas y el 38 por ciento de las no indígenas en edad reproductiva que alguna vez han estado unidas o embarazadas dijeron no estar haciendo nada por regular su fecundidad.

Otros datos muestran la brecha entre el deseo de no embarazarse y el uso de anticonceptivos. Con respecto al último embarazo, el 84 por ciento de las indígenas dijo no haber planeado o no estar segura de querer embarazarse; o “sí” haber planeado, aunque habría preferido esperar más o no estaba segura de su decisión. De las no indígenas, el 70 por ciento dijo no haber planeado o no estar segura de querer embarazarse; o “sí” haber planeado, aunque habría preferido esperar más o no estaba segura de su decisión. En resumen: sólo el 16 por ciento de los últimos embarazos de las indígenas y el 30 por ciento de las no indígenas fue decidido con toda seguridad; 84 y 70 por ciento de los últimos embarazos de mujeres de cada grupo han sido no deseados o cuando menos no planeados, respectivamente.

¿Cómo explicar la incongruencia entre el deseo de limitar o espaciar la descendencia y la experiencia de un embarazo no deseado? La frase: “Tenemos información pero no tenemos métodos”,<sup>3</sup> expresa en efecto una “demanda insatisfecha” y describe una situación común en el medio rural e indígena, pues el 30 por ciento de las mujeres indígenas unidas o alguna vez unidas o embarazadas, y el 14 por ciento de las no indígenas en la misma situación, que no están haciendo nada para controlar su fecundidad, declaran que la falta de métodos es la razón por la que no hace nada. En el desabasto resulta decisivo el sector salud, pues a él recurre casi la totalidad de las mujeres rurales: 96.45 por ciento de las indígenas y 90.29 por ciento de las no indígenas; el sector privado sólo atiende al 3.5 por ciento de las primeras y al 9.7 por ciento de las segundas (ESR).

Pese a todo, la demanda insatisfecha sólo es una explicación parcial y limitada sobre el por qué pese a no desear un embarazo tampoco se utilizan anticonceptivos.

Otros motivos completan esta incógnita y obligan a pensar en una política que no sólo ofrezca métodos sino atienda otros problemas. La deficiencia en información anticonceptiva es uno de ellos: pese a que el 94 por ciento de las mujeres rurales no indígenas unidas en pareja también conoce cuando menos un método anticonceptivo, entre las indígenas unidas este indicador es de apenas al 68.6 por ciento. El rezago de las indígenas nos retorna un cuarto de siglo.

Indígenas y no indígenas conocen poco de los métodos en los que el varón tiene mayor responsabilidad o participación, como la operación masculina, o en los que ellos o la pareja

ideal reproductivo de una quinta parte de las no indígenas y de un tercio de las indígenas (12.63 puntos porcentuales por encima de las no indígenas); estos datos indican que aún hay un segmento importante de mujeres rurales e indígenas que prefiere una prole relativamente numerosa. Sobre las ventajas y desventajas de tener muchos o pocos hijos, las opiniones de las mujeres indígenas fueron en el siguiente sentido: más de la mitad, el 51.49 por ciento, declaró que “no sabe” o no encuentra “ninguna” ventaja en tener muchos hijos; sólo el 17.39 por ciento identificó como ventaja el que los hijos ayudan en la casa. En cuanto a las desventajas de tener muchos hijos, las económicas concentraron la mayor frecuencia (51.17%); y entre las ventajas de tener pocos destacó la alimentación con un 23.37 por ciento y la buena vida con un 19 por ciento (ENSARJI).

<sup>3</sup> Quizá la escasez se haya acentuado por el desconcierto que trajo consigo el proceso de descentralización del sector salud, pues las instancias estatales de salud tuvieron que hacerse cargo abruptamente de la compra de anticonceptivos; esta situación pasajera no puede anular el hecho de que el presupuesto para salud es insuficiente y que la tendencia en los últimos años noventa fue a reducir el gasto en planificación familiar.

tienen mayor margen de control, como el retiro, los métodos locales, el ritmo o la abstinencia; pese a esta carencia general de información, es notable la desventaja étnica: por cada cien no indígenas que han oído hablar de los métodos locales, el ritmo o la abstinencia, apenas hay 30 indígenas en la misma condición.

Si la información sobre anticoncepción es básica para ejercer los derechos reproductivos, y es elemento clave para lograr el consentimiento informado, es obvio que para las mujeres rurales, especialmente para las indígenas, es muy limitado el ejercicio de estos derechos. Sin embargo, como veremos en seguida, aunque indispensable, la información no es el único factor que permite tomar decisiones, pues en la investigación cualitativa, como en la encuesta, muchas mujeres dijeron saben que se puede evitar el embarazo, y a la vez reconocieron haber tenido uno o varios embarazos no planeados.

De las mujeres en edad fértil, unidas en pareja o alguna vez embarazadas que no están haciendo algo para no tener hijos (65% de las indígenas y 38% de las no indígenas), el 25 por ciento de las indígenas y el 53 por ciento de las no indígenas lo asocian a no estar casada; el tres por ciento de indígenas y el seis por ciento de las no indígenas a no tener relaciones sexuales aunque tengan pareja (sobre todo por ausencia temporal del marido). Pero si las normas comunitarias prohíben las relaciones sexuales en estas circunstancias, la vida comunitaria muestra que la norma no es la práctica, y que si no todas, muchas mujeres que “no debieran tener” relaciones sexuales las tienen: el embarazo adolescente, pre y extramarital, son ejemplos vivo de ello. Su prohibición, penalización y negación dificulta o impide el uso de anticonceptivos y repercute en embarazos no planeados o no deseados. Reconocer las normas culturales, y reconocer la diferencia entre las normas y las prácticas en materia sexual, sería clave para el diseño de programas de población que no sólo informen, promuevan y provean métodos anticonceptivos, sino incorporen una dimensión cultural.

La investigación cualitativa permitió detectar que la oposición de la pareja es una razón importante para que las mujeres no usen anticonceptivos, pues el embarazo es visto como prueba de virilidad en muchas comunidades, o como una especie de cinturón de castidad, sobre todo para quienes migran y dejan a las mujeres por largos periodos. La ESR indica que la oposición de la pareja es motivo de que el 17.5 por ciento de las indígenas y el 6.3 por ciento de las no indígenas no hagan nada para no tener hijos.

Otro motivo que dificulta o impide el uso de anticonceptivos es la sospecha de infidelidad que cae sobre las mujeres que usan anticonceptivos, y las presiones de la familia y de la comunidad para que no lo hagan. Problema que se acentúa si la mujer es soltera o está sola. Las presiones de la comunidad para que solteras y casadas no usen anticonceptivos puede interpretarse como una falta de legitimidad social para el ejercicio de la sexualidad sin fines reproductivos y como un mecanismo de control y apropiación del cuerpo y la sexualidad de las mujeres por parte de sus parejas masculinas. Dicen Amuchástegui y Rivas (2004) que el débito conyugal, figura moral creada por la normatividad religiosa asociada a la heterosexualidad reproductiva y monogámica, única autorizada socialmente y considerada ejemplo de normalidad, persiste como una prescripción moral que culpabiliza al que no la atiende y justifica no atender al propio deseo.

La religión y las presiones de curas y pastores también pesan: la mitad de las indígenas encuestadas opina que una persona debe tener los hijos que Dios mande, pero un significativo 38 por ciento está en desacuerdo con esta idea; las no indígenas definitivamente han disentido de esta norma, 70 por ciento está en desacuerdo y sólo 29 por ciento la acepta.

Otras creencias también frenan el uso de anticonceptivos: de las indígenas y de las no indígenas que no estaban haciendo algo para no tener hijos, el 10 por ciento de las primeras y el 5 por ciento de las segundas confía en que dar pecho evitará la concepción aunque tengan relaciones sexuales, falsa idea que puede acabar en un embarazo no planeado; 5 por ciento de las indígenas y 4 por ciento de las no indígenas no hacen nada porque tiene miedo a efectos colaterales al usar algún anticonceptivo (ESR). Aunque esta respuesta tiene un porcentaje relativamente bajo, la investigación cualitativa da la idea de que la proporción es mayor, muchas mujeres expresaron dudas, temores y rumores sobre la eficacia y los efectos de los métodos anticonceptivos, lo cual desalienta su utilización: que si el DIU y la “operación” producen cáncer; que si las mujeres engordan o adelgazan rápidamente con la operación; que si los anticonceptivos producen fuertes dolores de cabeza o en el vientre, que si luego ya no podrán embarazarse aunque quieran, que fulanita se embarazó con todo y DIU.

Por todas estas razones es que no puede identificarse el deseo de espaciar o limitar los embarazos con la demanda de algún método. Si así fuera, la solución radicaría simplemente en ofrecer anticonceptivos.

Entre el deseo de regular los embarazos y la demanda de anticonceptivos median temores, ignorancia, dudas, rumores sobre la efectividad o inocuidad de los anticonceptivos y malas experiencias; o bien se atraviesa la oposición de sus parejas, las presiones familiares y comunitarias, el miedo al estigma.

Todo ello puede disociar el deseo de controlar la fecundidad de la demanda efectiva (posiblemente insatisfecha) de métodos anticonceptivos. Distinguir la “demanda potencial” (mujeres que desean espaciar o limitar sus embarazos y no están usando ningún método anticonceptivo) de la “demanda efectiva” (mujeres que realmente solicitan algún método), obligaría a analizar la franja que media entre una y otra y atender el cúmulo de problemas que allí se ubican. Es evidente que una política de planificación familiar que perciba esta diferencia, implica incorporar a la reflexión institucional y al universo de temas que se trabajan en las comunidades cuestiones culturales, no sólo médicas, que permitan a mujeres y varones reflexionar sobre las concepciones y prácticas que favorecen o dificultan las decisiones reproductivas en un marco de libertad y de derechos. Los programas de población y planificación familiar debieran contemplar estos elementos.

El porcentaje relativamente bajo de usuarias indígenas de métodos anticonceptivos no responde exactamente a un ideal reproductivo alto, sino, como dijimos arriba, a la prevalencia de dudas y temores, a presiones comunitarias y familiares, a una posición subordinada ante su pareja, a la carencia de información adecuada y oportuna, y a la imposibilidad de disponer de métodos anticonceptivos cuando se desea.

Convertir en demanda efectiva la demanda potencial implica visualizar todos estos factores, en caso de no hacerlo se corre el riesgo de que los derechos reproductivos sean más retóricos que reales en comunidades indígenas, o que los programas de población y planificación familiar estén alejados de las realidades sociales y culturales que se viven en las regiones rurales e indígenas.

### Fuentes consultadas

Espinosa Damián, Gisela (2004), “Doscientos trece voces contra la muerte: mortalidad materna en zonas indígenas”, en Martha Castañeda *et al.*, *La mortalidad materna en México. Cuatro visiones críticas*, Fundar Centro de Análisis AC, Kinal Antzetik AC, Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas y UAM-Xochimilco.

Encuesta de salud reproductiva 1999, realizada por el Consejo Nacional de Población y el *Programa IMSS-Solidaridad*.

Encuesta sobre salud reproductiva entre jóvenes indígenas 2000, realizada por el *Programa IMSS-Solidaridad*

## Relatoría

*Cecilia Gayet*

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*

Las presentaciones de la mesa tuvieron un hilo conductor común: la necesidad de recuperar las dimensiones sociales y culturales en las políticas de salud reproductiva, y de atender a los distintos grupos de la población mexicana según sus necesidades. Los temas que se trataron fueron los deseos y demandas insatisfechas de anticoncepción, el embarazo adolescente, las prácticas sexuales que impactan la dinámica demográfica, la falta de cumplimiento de las metas de salud reproductiva, los derechos reproductivos desde la visión de los excluidos de los derechos, el aborto inducido, y la mortalidad materna. Se estableció la necesidad de un cambio cultural que acepte como legítima la disociación de la sexualidad de la reproducción, y la disociación de ambas de la religión, así como el paso a una cultura de derechos y equidad.

La presentación de Gisela Espinosa Damián centró su mirada sobre las poblaciones indígenas y rurales, y reflexiona críticamente sobre dos indicadores utilizados para mostrar el avance y valorar el éxito de las políticas de población: aumento de uso de anticonceptivos y disminución de la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos. Una mirada de género construida desde las zonas rurales indígenas obliga a matizar el éxito obtenido entre 1976 y 2006 en estos dos indicadores.

- Demanda insatisfecha: se advierte una enorme inequidad de género. El indicador sólo considera a las mujeres expuestas a un embarazo que no hacen uso de método anticonceptivo alguno a pesar de su deseo expreso de querer limitar o espaciar su descendencia. Los varones, incluidos en el discurso sobre sexualidad y paternidad responsable, siguen quedando fuera en la práctica de la responsabilidad anticonceptiva y de la regulación de la fecundidad. Conocer el porcentaje de varones que desean limitar o espaciar su descendencia aunque no usan anticonceptivos, conocer sus edades, condiciones laborales, educativas, étnicas, etcétera, permitiría diseñar programas de planificación familiar con más equidad de género y más adecuados a las condiciones de mujeres y varones.
- Distinguir entre el deseo de espaciar o limitar y la demanda. Entre ellos median obstáculos que llegan a impedir que el deseo se exprese en demanda. Entre ambos median temores, ignorancia, dudas, rumores sobre la efectividad o inocuidad de los anticonceptivos y malas experiencias, o bien se atraviesa la oposición de sus parejas, las presiones familiares y comunitarias, el miedo al estigma.

#### Motivos de la brecha:

- 1) La falta de métodos anticonceptivos, donde el desabasto en el sector salud resulta relevante.
- 2) Deficiencia de información anticonceptiva: sobre todo respecto a los métodos en los que el varón tiene responsabilidad o participación, como la operación masculina, o en los que ellos o sus parejas tienen mayor margen de control, como el retiro, los métodos locales, el ritmo o la abstinencia.
- 3) Reconocer las normas culturales, y la diferencia entre las normas y las prácticas en materia sexual, para que no sólo informen, promuevan y provean métodos anticonceptivos, sino que incorporen una dimensión cultural.
- 4) La oposición de la pareja es una razón importante para que las mujeres no usen anticonceptivos, pues el embarazo es visto como prueba de virilidad en muchas comunidades, o como cinturón de castidad, sobre todo para quienes migran y dejan a las mujeres por largos períodos.
- 5) La sospecha de infidelidad que cae sobre las mujeres que los usan, y las presiones familiares y de la comunidad para que no lo hagan, acentuado especialmente sobre mujeres solteras o que están solas.
- 6) La religión y las presiones de sacerdotes y pastores también pesan.
- 7) Otras creencias como la confianza en que la lactancia evitará la concepción o el temor a los efectos colaterales de los anticonceptivos también frenan el uso.

Para convertir la demanda potencial de métodos en demanda efectiva se requiere considerar estos factores a fin de que los programas de población y planificación familiar no estén alejados de las realidades sociales y culturales que viven las regiones rurales e indígenas.

La ponencia de Claudio Stern resaltó las diferencias en el embarazo adolescente entre estratos de población. Los resultados de distintas encuestas muestran que el embarazo adolescente se concentra en gran medida en los estratos bajos de la población, en las localidades rurales y entre mujeres unidas que no habían terminado la secundaria. En dichos contextos, más de dos terceras partes ocurren después de que las muchachas habían abandonado los estudios. En contraste, en el estrato alto predominan las mujeres que se encontraban estudiando cuando se embarazaron y que tenían una escolaridad de secundaria o más; la mayor parte era soltera y un elevado porcentaje afirmó que había dejado la escuela por el embarazo. En el estrato alto parecen ser más elevadas las concepciones pre-matrimoniales. La diferencia entre los estratos bajos y alto sugiere que podría tratarse de situaciones cualitativamente diferentes. En este sentido, el problema del embarazo adolescente es mucho más complejo de lo que aparenta ser. Se trata de varios problemas que deberían pensarse no en una política pública, sino en varias políticas.

En el caso del embarazo adolescente que ocurre en estratos bajos, para disminuir su incidencia sería necesario fortalecer las medidas de política económica y social que propicien que esta población salga de la pobreza, entre ellas, la extensión de la escolarización, particularmente para las mujeres; apoyo para el mejoramiento de la agricultura y de otras actividades que proporcionen trabajo y mejores ingresos; empoderamiento de la mujer y disminución de la inequidad de género. También habría que notar que en estos sectores de población es donde se concentra la mayor carga de problemas de salud derivados del embarazo adolescente (porque ocurren a una menor edad y la prevalencia de desnutrición es elevada). Además, son menores en los estratos bajos el cuidado prenatal y el acceso a servicios profesionales de salud. Habría que extender y mejorar los servicios de salud y las campañas de concienciación relacionadas con los riesgos del embarazo adolescente.

En el caso de los estratos medio y alto, en los cuales pensamos que no son ya necesarias políticas que estimulen la permanencia en la escuela ni la postergación de la unión, aspiraciones incorporadas en estos sectores y cada vez más convertidas en realidad, ni tampoco campañas de concienciación sobre los riesgos de un embarazo temprano porque no ocurren tan temprano, se debe concentrar el esfuerzo decidido en acelerar el cambio cultural que implica pasar de una sociedad en que la legitimidad de las relaciones sexuales se encontraba vinculada directamente con la reproducción –y la legitimidad de ésta vinculada con la unión sancionada por la religión y acaso por el Estado– a una sociedad que acepte como legítima la disociación de la sexualidad de la reproducción, y la disociación de ambas de la religión. En este sentido, se hace un llamado a los sectores adultos de la sociedad (padres, maestros, médicos, comunicadores, etcétera) para que acepten la sexualidad como legítima a fin de contribuir a educar, informar y preparar adecuadamente a los púberes y adolescentes para que asuman con placer y responsabilidad su sexualidad y puedan acudir sin vergüenza o remordimientos de manera voluntaria a solicitar consejería y apoyo para ejercerla. El llamado se extiende a los adolescentes para que se informen y preparen adecuadamente a fin de dejar de ser víctimas de una sexualidad ejercida a pesar suyo y sin la protección adecuada.

La ponencia de Ivonne Szasz trató la importancia de la sexualidad en el *Programa Nacional de Población*.

En la primera parte de su presentación, la investigadora identificó cinco aspectos de la dinámica demográfica que dependen de las prácticas sexuales de la población, desde una mirada de género.

- 1) El primer aspecto es la nupcialidad temprana en las mujeres y la residencia en casa de parientes. Una proporción importante de las uniones de las mujeres empieza antes de los 20 años, quienes inician relaciones sexuales al momento en que se van a vivir con un hombre a la casa de padres o parientes de él o ella.
- 2) El segundo es la fecundidad temprana en las mujeres unidas maritalmente. El comienzo de la vida en pareja y de las relaciones sexuales se da sin protección anticonceptiva, determinando que en el primer o segundo año de iniciada la vida sexual las mujeres mexicanas dan a luz a su primer hijo.
- 3) El tercero se refiere a la maternidad en adolescentes solteras. Destaca que las madres adolescentes solteras ya habían dejado de estudiar cuando se embarazaron.

- 4) El cuarto es la mortalidad masculina derivada de las infecciones de transmisión sexual. En los últimos años las tasas de mortalidad por VIH/SIDA en grupos de edades jóvenes se han mantenido altas, sugiriendo que estos hombres contrajeron el VIH en la adolescencia y juventud temprana.
- 5) El quinto aspecto es la mortalidad femenina derivada de infecciones de transmisión sexual. Se registran varios miles de muertes de mujeres a causa del cáncer cérvico-uterino. Es casi inexistente el conocimiento de que el origen de la transmisión es sexual. Se advierte la ausencia de medidas para prevenir la infección, misma que en condiciones de pobreza o marginalidad puede ocasionar enfermedad que puede llegar a ser mortal.

En la segunda parte de la presentación, Ivonne Szasz argumenta sobre las dificultades para la prevención de las ITS y los embarazos tempranos. Se mencionan las normas de género que atribuyen a las mujeres una sexualidad orientada exclusivamente hacia la unión marital y la procreación. Estas normas impiden la protección de ITS y embarazos, empujan a una unión temprana y a una sexualidad reproductiva poco voluntaria y poco placentera. Las normas de género que atribuyen a los hombres una “necesidad biológica” o “naturaleza alta” que los presiona a tener relaciones sexuales de manera constante, independientemente de si desean o no esas relaciones, de si tienen o no una pareja estable que también las desee. Además, la diferencia en las normas sexuales para hombres y mujeres determina que en un número importante de encuentros sexuales ocurra fuera del contexto conyugal e incluso fuera de una relación estable de pareja. También influye en la imposibilidad para las mujeres sexualmente activas de protegerse frente a una posible transmisión sexual de VIH o VPH, puesto que puede depender más de la biografía sexual de sus parejas sexuales que de las propias prácticas. Asimismo, se debe considerar el hecho de que casi la totalidad de los hombres y una proporción importante de las mujeres han tenido más de una pareja sexual a lo largo de su vida y que una proporción importante de los encuentros ocurre sin protección, que expone a proporciones amplias de la población a la transmisión de ITS y a embarazos no buscados. Debe señalarse la importante presencia de violencia sexual hacia mujeres, jóvenes y niños.

En la tercera y última parte de la ponencia se enumeran algunas medidas imprescindibles para evitar las relaciones sexuales no voluntarias, las uniones y fecundidad tempranas y la fecundidad en adolescentes solteras: cobertura universal de enseñanza media con apoyos especiales para las mujeres jóvenes como alternativa a la unión temprana; medidas para impedir todo tipo de violencia sexual, dentro y fuera de las familias; amplio acceso a doble protección gratuita para mujeres y hombres jóvenes, sobre todo antes de su primer embarazo, de su primera unión o de su primera infección sexual; educación en equidad de género enfocada en los hombres; amplio acceso a análisis clínicos para detectar presencia de VIH y VPH, orientados especialmente a población masculina; idear mecanismos de protección para parejas sexuales de personas diagnosticadas con ITS, y atención médica y psicológica gratuita y de calidad para personas víctimas de violencia sexual.

El trabajo de Olga Rojas argumentó que no se han cumplido las metas relacionadas con los cuatro principios básicos que orientaron la política de población en materia de salud sexual y reproductiva: promover la igualdad y equidad de género, integrar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y los hombres, rescatar la dimensión de la

sexualidad y reconocer las necesidades y demandas de una vasta diversidad de grupos de población, con énfasis en involucrar a los varones como sujetos de derechos y obligaciones. Los síntomas más claros de que poco se ha logrado pueden expresarse en los siguientes datos alarmantes: las mujeres siguen muriendo de enfermedades prevenibles como cánceres cérvico-uterino y de mama; las infecciones de transmisión sexual, incluidos el VPH y el VIH/SIDA van en aumento; y la desigualdad social entorpece cualquier avance en materia de salud sexual y reproductiva. La autora propone: 1) trabajar en la prevención de embarazos inesperados y de ITS, con acciones concretas como brindar oportunamente información científica sobre la sexualidad y diversas maneras de protegerse de ITS y embarazos no deseados, y garantizar el abasto y acceso para toda la población, especialmente adolescente y joven, a los diversos métodos anticonceptivos, pero fundamentalmente al preservativo; 2) ampliar las posibilidades para que la población en general tenga acceso a una detección oportuna y un tratamiento eficaz de cualquier infección sexual, especialmente VPH y VIH/SIDA, así como detección de cáncer de mama y cérvico uterino, con atención eficaz y humana; 3) mejorar los criterios de evaluación de los programas de salud reproductiva, que parecen encogerse en sus objetivos y alcances pues se les restringe nuevamente a la tarea de planificación familiar y a la atención de la salud materno-infantil. Se requiere generar nuevos indicadores que monitoreen el progreso de los programas, de manera que se evalúe la calidad y el nivel actual de servicios disponibles para hombres y mujeres, adultos y jóvenes y no se hable de población atendida en términos numéricos, sino en términos de población con salud en su sexualidad y reproducción. Hace falta esfuerzo decidido para involucrar a la población masculina a fin de que sea partícipe en las acciones preventivas de la transmisión de infecciones relacionadas con su actividad sexual y de los embarazos no esperados.

Juan Guillermo Figueroa recordó que en los programas de población siempre se ha planteado la dimensión de los derechos. En este sentido, la nueva propuesta, más que retórica ya conocida, debe apuntar hacia cómo ponerlos en práctica. Desde hace más de 30 años tenemos derechos, pero no todas las personas tienen las condiciones de llevarlos a la práctica. La tarea es ahora identificar a las personas que han sido excluidas de ese derecho y proponer acciones para que los ejerzan. Revisar la teoría de los derechos humanos, ya que son más que decidir el número de hijos. Los derechos humanos son una reivindicación ante la discriminación. Es una figura jurídica que genera obligaciones y apunta a la dignidad. Recuperar la visión del feminismo de los derechos reproductivos: derecho a decidir si quieres o no tener hijos, y acceso a condiciones para ejercer este derecho. Existe una paradoja: derechos iguales con posibilidades diferentes de ejercerlos.

Se puede atentar a los derechos por invasión o abuso, por negligencia, por discriminación y por omisión.

Para que los derechos sean universales no alcanza con enunciarlos sino que hay que construirlos como punto de llegada. El aporte que se puede hacer es mostrar quiénes han sido discriminados de los derechos reproductivos.

No es fácil ejercer los derechos reproductivos para:

- Mujeres como individuos. El empoderamiento no es generalizado.
- Mujeres como grupos: indígenas, de zonas rurales, pobres.
- Personas no heterosexuales, con todas sus variantes. ¿qué respuesta hemos dado a sus derechos reproductivos?

- Personas infértiles.
- Personas solteras o no casadas.
- Personas que quieren cambiar sus preferencias reproductivas (y esto se relaciona con el aborto) o que quieren modificar sus patrones reproductivos. ¿Cómo le ha respondido la política de población?
- Personas con VIH que quieren reproducirse.
- Población masculina. Derechos reproductivos de los varones a la luz de relaciones de género equitativas. Los programas de salud reproductiva siguen centrados en las mujeres. Los programas de población tienen metas de impacto centradas en crecimiento de la población, uso de anticonceptivos de mujeres. Se legitiman discursos que los marginan y excluyen de la noción de toma de conciencia.
- Creyentes de ciertas tradiciones religiosas. Cuando se enfrentan a los discursos institucionales el programa de población no los acompaña. Pactos entre instituciones.

¿Qué le sugiere al programa de población? Generar acciones afirmativas para hacer efectivos los derechos de las personas excluidas.

Susana Lerner, quien coordinó la mesa, resaltó el tema de la interrupción del embarazo no deseado o inesperado (aborto inducido). A pesar de la aparente abundancia de literatura sobre el aborto inducido, permanece insuficientemente documentado, es parcial y poco preciso.

El marco jurídico varía entre las diversas entidades federativas, y en general se caracteriza por ser restrictivo. Existen diversos obstáculos y restricciones de índole institucional como moral que hacen que el aborto, aún en los casos permitidos por la ley, sea un derecho *de jure* y no *de facto*.

La prohibición del aborto no excluye su práctica extendida, sino que propicia que se realice de manera clandestina con mayores riesgos para la salud de las mujeres de menores recursos.

Es causa de mortalidad materna y tiene consecuencias sobre la salud mental de las mujeres, sobre la escolaridad y actividad económica, y representa altos costos económicos, sociales para las mujeres y familias y costos para los servicios de salud.

La fuerte influencia masculina sobre la vida sexual y reproductiva de las mujeres en el ámbito de la pareja, familia, como legal, médico, jurídico y religioso se traduce en barreras que dificultan que la interrupción del embarazo sea un derecho ejercido libre y responsablemente por las mujeres y sea realizado en condiciones menos riesgosas.

Propuestas para las políticas de población en torno al aborto inducido:

- 1) Contar con un conocimiento más preciso y rigor científico sobre intensidad, causas y motivos, consecuencias y papel de distintos actores.
- 2) Conocimiento indispensable para definir políticas de salud, revisar y modificar leyes y sensibilizar a los diversos actores sociales de las consecuencias negativas del marco jurídico que penaliza el aborto.
- 3) Propiciar y apoyar leyes y reglamentos que garanticen la calidad, integralidad y cobertura de los servicios de salud para que las mujeres puedan interrumpir sus embarazos de acuerdo con las causales permitidas por la ley.

- 4) Elaborar una agenda política para su despenalización, que sea coherente con los derechos sexuales y reproductivos reconocidos por el gobierno mexicano y el ejercicio de los mismos en la realidad.
- 5) Propiciar, facilitar y fortalecer el intercambio y cooperación entre investigadores, legisladores, responsables de CONAPO y de los servicios de salud, sector educativo y judicial para la elaboración de la agenda y cumplimiento.
- 6) Fortalecer el papel de la SOMEDE en esta propuesta.

#### Participación de los asistentes:

Se solicitó incluir dentro de las poblaciones excluidas de los derechos reproductivos enunciadas por Juan Guillermo Figueroa a las mujeres casadas cuyos esposos migran, diferenciando a las recién incorporadas a la vida conyugal de las que tienen varios hijos. También a las propias mujeres migrantes que son violentadas en el tránsito hacia Estados Unidos.

Sobre el embarazo adolescente se acordó con la ponencia de Claudio Stern acerca de la existencia de dos escenarios polarizados. En el área rural el embarazo se asocia a la unión, y en los sectores medios urbanos no hay matrimonio de reparación.

Se reforzó la idea de que el programa incluya la necesidad de hacer un cambio cultural, pasando de la cultura patriarcal a la cultura de derechos y equidad.

Se llamó la atención sobre la necesidad de mejores indicadores, por ejemplo, de mortalidad materna, que refleja la enorme desigualdad y los problemas de acceso. Reforzar los sistemas de información para tener un panorama completo y cabal, y ser más creativos en la generación de fuentes de información y su explotación. Sobre mortalidad materna se indicó que existen compromisos internacionales que no van a ser cumplidos. Es el indicador con mayor rezago.

Por otra parte, se puso en evidencia que el marco legal no reconoce los derechos sexuales, sino sólo el número y espaciamiento de los hijos. Por otra parte, que muchos de los derechos no son conocidos por la población, y que los derechos no conocidos son derechos no ejercidos.

Se indicó la necesidad de desarrollar indicadores que midan el avance de los programas con la inclusión de los cambios culturales, y de que esta medición sea obligatoria para el Estado para evaluar el cumplimiento.

Finalmente, se señaló la necesidad de que la dimensión de salud reproductiva sea tomada en cuenta no sólo en el programa de población sino también en el *Plan Nacional de Desarrollo*. Es necesario que siga vigente como tema emergente, incluyendo la dimensión cultural y de derechos. Y desde una perspectiva integral, no sólo reproductiva sino también sexual, no sólo médica sino cultural, no sólo mujeres sino también hombres.



## **Capítulo IV**

---

### **Educación en población**



## **La necesidad de educar a la población en población: ¿a quién, para qué y cómo?**

*M. Estela Rivero Fuentes  
The Population Council*

**B**ajo el supuesto de que el *Programa Nacional de Población 2008-2012* seguirá las mismas líneas que el anterior, baso mis comentarios y sugerencias en una revisión del *Programa Nacional de Población 2001-2006*. Además, para tener una idea más clara sobre lo que se ha hecho en términos de información, educación y comunicación en los últimos años, revisé el sitio en Internet del CONAPO, poniendo especial atención a sus secciones “Cultura Demográfica”, “Educación en Población” y “Comunicación en Población”. También hice una revisión rápida de los contenidos de población en los libros de texto de secundaria preparados por la Secretaría de Educación Pública. En particular, revisé los libros de Geografía y de Ciencias Naturales de Secundaria.

Mis comentarios están estructurados de la siguiente manera: en una primera sección, para dar contexto a la discusión, hago una revisión de la estrategia planteada en el *Programa Nacional de Población 2001-2006*, y de las acciones llevadas a cabo en ese plazo en términos de Información, Educación y Comunicación (IEC) en población. En una segunda sección identifiqué los aspectos que, a mi consideración, estuvieron ausentes en el PNP en términos de la IEC, y los retos que se enfrentan para tener una estrategia de IEC en población que sirva para conseguir los objetivos del PNP. En una tercera y última sección planteo algunas propuestas concretas que deberían considerarse en el PNP. Esta última sección no es exhaustiva y tiene como único fin iniciar dar inicio a la discusión sobre otros temas y actividades que deberían de incluirse en el *Programa Nacional de Población 2008-2012*. Espero que esta sección se enriquezca de la discusión en la Mesa de Educación en Población de este foro.

### **1. Revisión de la Estrategia planteada en el *Programa Nacional de Población 2001-2006* en términos de información, educación y comunicación en población**

El *Programa Nacional de Población 2001-2006* reconoce la importancia de usar intervenciones de educación, comunicación e información para promover en todos los grupos y sectores sociales el conocimiento sobre la naturaleza, causas y consecuencias de los fenó-

menos demográficos y su vinculación con el desarrollo humano y la calidad de vida de la población. Idealmente, proveer a la población con esta información debe de fomentar la toma de decisiones libres, autónomas, informadas y responsables.

Bajo esa justificación, el PNP 2001-2006 propone acciones en los siguientes ámbitos:

- La educación formal, incluyendo la inclusión de temas de población en población en libros de texto de primaria y secundaria y materiales de apoyo curricular para profesores y padres de familia. Además, se incluyeron temas de población en el sistema *Enciclomedia*.
- La educación extraescolar y no formal, aunque las líneas de acción en este sentido están por desarrollarse.
- Los medios de comunicación tradicionales, incluyendo campañas en radio y televisión; programas de radio para jóvenes; y la producción de notas informativas que sirvan como insumo al trabajo periodístico.
- El internet, se plantea la modernización del sitio en Internet de CONAPO.
- Los profesionales de la población, incluyendo al personal del CONAPO y los consejos estatales de población, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, se plantean realizar acciones de información y comunicación dirigidos al personal de estas instituciones, y acciones de formación para contar con recursos humanos que puedan encargarse de tareas de IEC en población.

En cuanto a las líneas temáticas que plantean desarrollarse en las actividades de IEC incluidas en el PNP 2001-2006, destacan de manera preponderante las propuestas sobre derechos y comportamientos reproductivos y sexuales. De hecho, todos los indicadores de resultados sobre información, educación y comunicación en población se refieren a este componente.

Además, se menciona la necesidad de intensificar las actividades de IEC como parte de las acciones a emprender para lograr los objetivos propuestos en los siguientes aspectos: migración, cuidado de la salud, aprovechamiento del bono demográfico, los desafíos que representa el envejecimiento de la población, el respeto hacia los adultos mayores, la violencia intrafamiliar.

Una revisión rápida de las actividades en IEC desarrolladas por el CONAPO durante el periodo 2001-2007 muestra que se llevaron a cabo bastantes acciones durante ese periodo, pero la mayoría de ellas estuvieron enfocadas en tres aspectos primordiales: la toma de decisiones reproductivas entre la población en edad fértil, incluyendo las poblaciones indígenas; la educación sexual y reproductiva de los púberes y adolescentes; y la información de los niños y adolescentes en edad escolar sobre la situación demográfica general del país. Además, se realizaron algunas actividades aisladas para concientizar a la población sobre la creciente importancia de los adultos mayores y sobre la situación de los migrantes.

## **2. Retos para conseguir una estrategia de IEC en población que sirva para lograr los objetivos del *Programa Nacional de Población***

De la revisión que hice anteriormente se puede concluir que el *Programa Nacional de Población 2001-2006* y las acciones tomadas subsecuentemente en el ámbito de Información, Educación y Comunicación en población constituyen un buen punto de partida para desarrollar una estrategia de IEC para el periodo 2007-2012. La ventaja principal de construir la nueva estrategia de IEC sobre el PNP anterior es que éste reconoce la importancia de las actividades en IEC para lograr decisiones informadas y responsables de la población en los diferentes comportamientos demográficos, incluyendo el comportamiento en salud, fecundidad y migración. Sin embargo, para pasar de este punto a tener una estrategia de IEC en población completa y que dé resultados hay que trabajar bastante.

La concentración de las actividades en IEC en población desarrolladas hasta ahora en términos de los mensajes en derechos sexuales y reproductivos y de la población en edad fértil y de los niños y adolescentes en edad escolar restringe el impacto de las acciones de IEC y deja a otros sectores de la población sin la información necesaria para tomar decisiones informadas en lo que respecta a su comportamiento demográfico. Esta focalización, a la vez, desaprovecha la oportunidad de influir en algunos comportamientos demográficos que son necesarios para cumplir las metas planteadas en el PNP. Por ejemplo, con el fin de apoyar la redistribución espacial de la población, se podría difundir información sobre el crecimiento del empleo en las diferentes regiones del país. Otra idea es diseñar campañas de comunicación entre la población de adultos jóvenes sobre el envejecimiento de la población, los cambios en los patrones residenciales y de apoyo familiar, para que éstos vayan planeando una estrategia de ahorro y retiro para su vida como adultos mayores. En la sección siguiente se plantean más ideas.

Los principales retos que identifiqué para conseguir una buena estrategia de IEC en población son:

- 1) Desarrollar una estrategia de IEC en población que vaya más allá de los aspectos de reproducción y sexualidad,
- 2) involucrar a otras audiencias más allá de los hombres y mujeres en edad fértil y de los niños y adolescentes en edad escolar y
- 3) fortalecer la capacidad de los profesionistas en estudios de población, incluyendo entre otros, al personal del CONAPO y de los consejos estatales de población para que puedan identificar los temas en lo que es relevante invertir en términos de una estrategia de IEC en población, identificar los grupos poblacionales clave a los cuáles deben dirigirse estas estrategias, e identificar los mensajes clave en cada caso.

## **3. Propuestas específicas**

Algunas sugerencias específicas para lograr esto, partiendo de lo más general a lo más específico, incluyen:

1. Que todas las estrategias del PNP involucren, entre sus líneas de acción, un aspecto de información, educación y comunicación en población. Dado que las sugerencias de los otros participantes de esta mesa se van a focalizar en la estrategia de IEC en derechos y comportamientos sexuales y reproductivos, y que éste es el componente mejor desarrollado hasta el momento, llamo la atención sobre la necesidad de desarrollar una estrategia de información, educación y comunicación en población en las siguientes áreas:
  - a. Salud
  - b. Nupcialidad
  - c. Envejecimiento de la población
  - d. Migración interna
  - e. Migración internacional
  - f. Desarrollo regional
  - g. Educación y aprovechamiento del bono demográfico
  - h. Cambios en las estructuras familiares
  
2. Que las estrategias de IEC consideren cuáles son las metas que se quiere lograr –en términos demográficos–, cuáles son los mensajes primordiales para que los individuos tomen decisiones informadas y responsables, y cuáles son los grupos en los que se debe focalizar la información. (Es decir, quisiéramos que las estrategias de IEC en población se formulen teniendo en cuenta las siguientes preguntas: ¿por qué? ¿qué? ¿quién? y ¿cómo?).

Otra vez, las estrategias de IEC han hecho esto relativamente bien para las estrategias que buscan informar a la población y cambiar su comportamiento en términos de su comportamiento reproductivo. Pero en otros aspectos en las estrategias hace falta por identificar los mensajes principales y los grupos poblacionales que deben focalizarse. Ejemplos de algunas líneas de IEC que es necesario desarrollar incluyen informar a:

- a) Los padres de niños en edad escolar en condiciones de vulnerabilidad y con alta predisposición al trabajo infantil sobre los retornos a la educación *vis a vis* los retornos al trabajo infantil para hombres y mujeres,
- b) los adolescentes, jóvenes en edad escolar y a sus padres sobre las tendencias de empleo por ocupación, sector de empleo y oportunidades de empleo que se presentan, para que puedan considerar estos factores al momento de tomar decisiones sobre su educación media y media superior,
- c) la población en comunidades con prevalencia media y alta de emigración hacia los Estados Unidos sobre los costos, riesgos y beneficios potenciales de la migración hacia ese destino,
- d) las poblaciones con predisposición a migrar a Estados Unidos y dentro del país sobre las oportunidades en destinos migratorios alternativos,
- e) los grupos vulnerables al matrimonio y unión temprana sobre los beneficios de retrasar la primera unión y la edad al primer hijo,
- f) las personas con hijos jóvenes y adultos sobre los cambios en los arreglos residenciales y en los patrones de apoyo intergeneracional, y

- g) los empresarios e inversionistas sobre las diferencias entre regiones geográficas en el tamaño y estructura de la población, incluyendo diferencias de capital humano.
3. Que todas las intervenciones en información, educación y comunicación en población se diseñen y prueben en un marco de investigación operativa donde:
- Primero se identifiquen los problemas que se quieren resolver,
  - Luego se diseñen diferentes alternativas de estrategias a proceder,
  - En un tercer lugar se pruebe la factibilidad, costo y el impacto de la estrategia propuesta;
  - Y en un cuarto lugar se lleve a escala nacional la estrategia que mejores resultados dio.

El *Programa Nacional de Población* plantea establecer estrategias de seguimiento y evaluación de las acciones de información, educación y comunicación con el propósito de conocer su impacto y resultados. Mi posición es que la evaluación debería estar involucrada desde el primer momento en que se plantee una nueva acción, y antes de que ésta sea llevada a gran escala.

4. Ofrecer, de forma regular, cursos de capacitación en la comunicación de resultados de investigación y diseminación como parte de los programas de posgrado en población. Estos cursos pueden estar organizados en forma conjunta con demógrafos, estudiosos de la población y profesionales de la comunicación.
5. Explorar formas alternativas de comunicación en población que tengan espacio en el sitio en Internet del CONAPO y vincular con otros sitios que tengan más alcance en la población.



## ¿Y hacia dónde va la educación en población?

*Alfonso Sandoval Arriaga*  
*Fondo de Población de las Naciones Unidas*

### Introducción

Agradezco mucho la invitación que la Sociedad Mexicana de Demografía me ha hecho para participar en esta mesa, con cuyo tema me une, desde hace años, un profundo interés y una cercanía profesional, aun cuando no me considero en modo alguno un experto en el mismo. También expreso una grata sorpresa por el hecho de que, en una lista de doce áreas prioritarias de la política de población –en este Foro– se haya incluido la educación en población como una de ellas, lo cual parece responder muy positivamente a algunas tendencias preocupantes que, como explicaré más adelante, se están observando en detrimento de la relevancia de este tema en los ámbitos institucionales.

Antes de empezar propiamente la reflexión y las propuestas objeto de esta breve presentación, me parece necesario destacar la estrecha relación entre dos conceptos muy cercanos, pero que de ninguna manera se sustituyen uno al otro: el de “educación en población” y el de “educación sexual o de la sexualidad”, a los cuales nos estamos refiriendo en esta mesa. Históricamente, el segundo precede con mucho al primero, ya que se empezó a hablar de “educación sexual” por lo menos desde principios del siglo XX, mientras que la “educación en población” surgió hasta la década de los años setenta. Sin embargo, ambas tienen muchos elementos y propósitos comunes: la consideración de la sexualidad y los aspectos relacionados con la reproducción, en un contexto de salud, derechos y desarrollo integral de la persona, por ejemplo. Empero, la “educación en población” representa un campo de pensamiento y acción de alguna manera más amplio, ya que apunta hacia procesos educativos “dirigidos a capacitar a las personas para la mejor comprensión de la naturaleza, las causas y las implicaciones de los fenómenos poblacionales a nivel individual, comunitario, nacional y global, comprendiendo el desarrollo de conocimientos, valores y actitudes en aspectos de población y desarrollo, sexualidad, género, familia, derechos humanos, medio ambiente y otros”. Por ello, no podemos desligar la discusión sobre las perspectivas y necesidades en ambos aspectos del quehacer educativo, en el contexto de las políticas de población.

### ¿Qué ha pasado con la educación en población?

Para quienes han estado vinculados con el desarrollo de los temas de población en los escenarios nacionales y mundiales en las últimas décadas, resulta bastante evidente que la

educación en población tuvo un lugar muy destacado en diversos planes y programas durante los años setenta, ochenta y principios de los noventa del siglo pasado. Posteriormente, su relevancia parece haberse diluido progresivamente, aun cuando ha logrado integrarse en ámbitos institucionales y profesionales específicos de diversos países. Veamos algunos ejemplos de esto.

Ya desde el *Programa de Acción* de El Cairo (1994), la educación en población aparece, de manera indirecta y sin una conceptualización clara, como parte de un conjunto de actividades de “información, educación y comunicación (IEC) en materia de población”, con lo cual se puso por delante una categoría meramente instrumental como es la IEC, frente a lo que sería un concepto educativo integral y articulado. En los posteriores documentos internacionales donde se da seguimiento global o regional a los avances en la implementación de la CIPD prácticamente han desaparecido el concepto y los términos mismos de “educación en población”, dejando el espacio, por una parte, para el mencionado agregado de actividades de IEC y, por otra, para diversos términos –tampoco suficientemente precisados– de “educación sexual”, “de la sexualidad”, “en salud reproductiva”, etcétera.

En el caso de México, si bien ha sido uno de los países que alcanzaron mayores avances en la apropiación nacional y en el desarrollo de la educación en población, también observamos una evolución análoga de la relevancia del tema en el discurso y la práctica de la política de población. Por ejemplo, hasta 1994 existía un capítulo o un programa nacional específico sobre educación en población. A partir de 1995 se ha ido subsumiendo progresivamente en el área instrumental de IEC, lo cual también se ha reflejado en la propia estructura orgánica del CONAPO, donde ha desaparecido la dirección responsable específicamente del tema y, consecuentemente, se ha ido dando cada vez más peso relativo al componente comunicacional, frente al educativo, como fácilmente se advierte en los informes oficiales de los últimos años.

¿Por qué se han dado estos retrocesos en cuanto a la prioridad política de la educación en población, tanto a nivel internacional como nacional? Sin duda, mucho deberíamos analizar y discutir al respecto, pero por lo pronto quisiera plantear dos hipótesis:

La primera es que siempre ha habido diversos malos entendidos sobre la educación en población. El más frecuente (al menos en el ámbito internacional) ha sido la falsa identificación de la educación en población con la educación demográfica, con lo cual rápidamente se le limita y se le reduce su importancia. Otro malentendido frecuente es que se trata de una vestimenta menos controversial que la educación sexual, en contextos dominados por ideologías conservadoras, que puede ser útil en esas circunstancias, pero que carece de un valor intrínseco.

La segunda hipótesis concierne a un fenómeno más profundo: la educación en población, por su propia naturaleza, se inscribe en las corrientes educativas integrales y transformadoras, ya que no puede remitirse a una mera asignatura o a un conjunto de asignaturas, sino que aspira a construir espacios pedagógicos integrales y participativos, que generen conciencia crítica y actitud propositiva hacia la realidad humana y social. Y en esto radica lo que alguna vez he llamado tanto su fortaleza como su debilidad relativa. Fortaleza evidente si se asume plenamente su carácter holístico y crítico; debilidad relativa si nos atenemos a las estructuras burocratizadas de muchos sistemas educativos y a las concepciones supuestamente eficientistas de la educación, para quienes resulta no sólo difícil, sino muchas veces incomprensible un enfoque como el de la educación en población.

Como sea, y a pesar de estos retrocesos, sin duda hay avances en el desarrollo de la educación en población, tanto en algunos países como en algunos ámbitos de nuestro propio país. Varios de ellos se encuentran documentados en diversos informes y publicaciones; otros no, lo cual sigue siendo una importante tarea por realizar. Pero más que detenerme en ello, pasaré a proponer algunos puntos que considero fundamentales para ser tomados en cuenta en lo que esperemos sea un fortalecimiento de la educación en población en el periodo 2007-2012.

### **Reflexiones propositivas**

1. En las condiciones actuales, y tomando en cuenta la experiencia acumulada por diversas instituciones en este campo, sería no sólo posible sino muy necesario actualizar y profundizar la propuesta conceptual y pedagógica de la educación en población. La continua actualización que se ha venido haciendo de los contenidos educativos en temas de población, para los libros de texto de primaria y de secundaria, es sin duda un aspecto importante de este desafío, pero es necesario ir más allá, desde la perspectiva de una efectiva articulación del programa de población con los procesos de reforma educativa. Entre otros aspectos, esto comprendería la conformación (ahora sí...) de un modelo educativo en temas de población (en su sentido amplio e integral), que incluya métodos pedagógicos coherentes y actualizados en las diferentes áreas temáticas de la educación en población, así como una estructuración vertical y horizontal de su ámbito de trabajo, con la participación de alumnos, docentes, autoridades educativas, padres y madres de familia y las propias comunidades locales. Dicho modelo debería ser suficientemente flexible para su adecuación en distintos contextos socioculturales y también debería ofrecer criterios y sugerencias para esta misma adecuación.
2. Correlativamente a la integración de un modelo nacional con la perspectiva mencionada, es de fundamental importancia llevar a cabo una verdadera recuperación de las experiencias y las iniciativas desarrolladas en el país, así como una sistematización de las lecciones derivadas de las mismas. En otras palabras, debe superarse la inercia centralista que todavía se puede apreciar en este ámbito de la política de población, bajo la cual sigue existiendo aún la tendencia a generar, desde los niveles centrales, los contenidos, materiales y métodos, sin dar la suficiente atención a toda una serie de experiencias locales (de los gobiernos estatales y de diversas organizaciones públicas y civiles), algunas de ellas con un elevado grado de sistematización, documentación y evaluación, que podrían enriquecer sustancialmente la tarea de planeación y desarrollo pedagógico que llevarán a cabo el CONAPO, la SEP, el INEA y otras instancias federales (cuya coordinación entre sí, por cierto, debe ser fortalecida decididamente).
3. Otro de los desafíos principales para la educación en población en México sería la ampliación y articulación de sus ámbitos institucionales y de los actores sociales que deberían estar involucrados en su desarrollo. En otras palabras, los contenidos educativos en este campo para 5° y 6° de primaria, así como para la educación secundaria, son muy importantes y no debería haber retroceso alguno al respecto; pero es

fundamental iniciar o consolidar avances en otros ámbitos: los primeros niveles de la educación básica (desde preescolar y los primeros años de la primaria); la educación media superior en todas sus formas (los diversos bachilleratos y la educación técnica, importantísimos para la formación de adolescentes y jóvenes); las diversas carreras profesionales, que podrían enriquecer notoriamente sus currículos con elementos de población; la educación indígena en todos sus niveles y formas, desde la alfabetización hasta las universidades indígenas e interculturales; y, sobre todo, la enorme y principal “asignatura pendiente” de la educación en población y la educación sexual en México: la formación profesional de los propios docentes, maestras y maestros, quienes, aunque son los principales actores del proceso, hasta la fecha sólo han sido apoyados por diversos programas o cursos de capacitación y actualización, sin una integración efectiva de los temas de población y sexualidad en su propia formación. El papel de los sistemas de educación normal y de la Universidad Pedagógica Nacional debería tener la más alta prioridad en este campo durante el periodo de gobierno que inicia. No puedo dejar de recordar, en torno a este punto, lo que todos sabemos pero que fue expresado con meridiana claridad por la UNESCO, hace ya ocho años, en su último informe global sobre educación en población:

“Probablemente ningún factor en lo individual es tan importante para el éxito [de estos programas] como la capacitación y la motivación de los maestros y las maestras. Incluso un pobre currículo tiene éxito en las manos de un(a) maestro(a) capaz y motivado(a). A la inversa, aun los programas y contenidos más cuidadosamente diseñados están condenados al fracaso si no son enseñados con habilidad y compromiso” (UNESCO, 1999).

Muchos otros aspectos, más particulares y detallados, podríamos abordar sobre las necesidades y los retos en este campo, pero espero haber apuntado algunos de los principales. Sólo me resta subrayar la importancia de mantener el diálogo más amplio posible para el desarrollo del *Programa Nacional de Población* en este ámbito, estimulando la participación de los numerosos investigadores y educadores nacionales que han trabajado en el mismo, así como la cooperación y el intercambio con otros países y organizaciones, que siempre resulta enriquecedor.

Gracias nuevamente

## Retos de la política de población

Gabriela Rodríguez  
El Colegio de México

Toda vez que en México, desde la década de los setenta, se sostuvo a la política de población como una política de Estado, probablemente la única con ese carácter, se llevaron a ejecución programas gubernamentales con metas claras que alcanzaron logros y éxitos muy visibles. Se trata de avances que hoy podrían atribuirse al acierto de sustentarlos en la promulgación de una Ley General de Población y un organismo coordinador de los diferentes sectores gubernamentales (salud, educación, política social), el Consejo Nacional de Población (CONAPO); a que se colocó la investigación y el conocimiento al servicio de la planeación y del diseño de políticas públicas y a que fue posible sostener las estrategias más allá de los cambios sexenales. Desde el CONAPO se arrancó un *Programa Nacional de Educación Sexual* cuyos logros a 33 años de su desarrollo son muy visibles.

Así llegamos al siglo XXI con un cambio en la tasa de fecundidad que pasó en tres décadas de 6 a 2.1 hijos por mujer, a contar con una población de 104.9 millones y un crecimiento medio anual de 1.11 por ciento.<sup>1</sup> La fecundidad adolescente y el aborto se redujeron casi a la mitad, y aunque más del 70 por ciento de las mujeres mexicanas tienen acceso a la anticoncepción moderna, los datos también permiten ubicar el rezago:

- Las mujeres más pobres son quienes todavía no cuentan con servicios accesibles de salud sexual y reproductiva.
- Los y las adolescentes sin escolaridad y de los estratos más precarios enfrentan en mayor proporción embarazos no deseados, maternidad temprana, abortos inseguros e infecciones de transmisión sexual, incluyendo el VIH/SIDA.
- Entre las mujeres de condiciones precarias y en los grupos indígenas prevalecen las más altas tasas de mortalidad materna.

Lejos de seguir impulsando la política de población y centrarse en el rezago, desde el año 2000 ha habido una recuperación de la esfera religiosa en la política que debilita el Estado laico y la política de población. Hoy nuevamente están en riesgo los derechos a la libre decisión de las personas.

<sup>1</sup> CONAPO, *La situación demográfica de México, 2006*.

La actual política de población se mueve en un terreno político muy polarizado entre conservadores y progresistas. De un lado se ubica a funcionarios y legisladores de Acción Nacional, junto con grupos conservadores de padres de familia y jerarcas de la Iglesia católica; del otro lado se ubican legisladores y funcionarios de partidos de izquierda, organizaciones progresistas de líderes feministas, del movimiento LGBTT y activistas de derechos humanos.

Lo mas grave es que se ha disminuido significativamente el presupuesto al CONAPO y a los programas de educación sexual y de salud reproductiva.

### **Los retos actuales son grandes**

Es urgente reforzar al CONAPO, y redefinir sus metas con base en los retos del siglo XXI:

1. Hay que retomar su papel de organismo articulador de sectores (educación, salud, política social).
2. Recuperar al CONAPO como instancia de planeación sectorial. Superar enfoque de crecimiento poblacional hacia derechos humanos.
3. Redefinir el Estado laico en su doble concepción de separación Iglesia y Estado y de neutralidad frente a una sociedad plural.
4. La plataforma está dada: es la exigibilidad de compromisos multilaterales signados por México.
5. Falta posicionar los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos.
6. Fortalecer los mecanismos formales de colaboración de gobierno con las organizaciones de la sociedad civil.
7. Diseñar estrategias regionales más centradas en las realidades estatales.

## **Capítulo V**

---

### **Migración de la frontera sur**



## Migración de la frontera sur

*Manuel Ángel Castillo*  
*El Colegio de México*

La frontera sur de México ha adquirido una importancia incuestionable en los decenios recientes, al grado que los acontecimientos que en ella se desarrollan la han colocado en un plano significativo en la agenda nacional, no sólo de los medios, sino en distintos sectores de la vida social y política del país. Esa condición es ulterior a un largo periodo de marginación y relegamiento que, durante mucho tiempo, hizo que fuera una frontera “ignorada” y, en muchos sentidos, marginada del imaginario social. Para muchos, hablar de frontera significaba una referencia indiscutible a la región de colindancia con Estados Unidos, e incluso la referencia recurrente a las migraciones aludía a los procesos de emigración de mexicanos hacia el vecino país, como un proceso de larga data e íntimamente imbricado en la vida nacional. Poco se sabía de las migraciones que se escenificaban en la frontera sur, sobre todo para asegurar la provisión de fuerza de trabajo requerida para algunas actividades, sobre todo de carácter agrícola, como era el caso del cultivo del café que durante mucho tiempo se ha alimentado con mano de obra temporal procedente de las regiones fronterizas de la vecina Guatemala.

Sin embargo, diversos factores –tanto internos como externos– propiciaron que el contexto de la región se modificara sustancialmente, sobre todo a partir del decenio de los ochenta. En esa época, la crisis regional centroamericana tuvo efectos significativos sobre la frontera de México con sus vecinos al sur, especialmente con Guatemala. Es probable que los principales impactos fueran los derivados de los desplazamientos de población motivados por las situaciones de conflicto en los países que experimentaron enfrentamientos armados. Entre ellos destacaron los que protagonizaron campesinos guatemaltecos originarios de los departamentos fronterizos con México, quienes huyeron de sus comunidades ante el acoso y las agresiones que sufrieron por parte del ejército de su país. Para ellos, la solución más inmediata fue el cruce del límite fronterizo con el propósito de solicitar protección y asistencia, dadas las condiciones en que tuvieron que movilizarse por terrenos inhóspitos y con enormes deficiencias en materia de alimentación, salud y abrigo. En poco tiempo, se constituyeron en la comunidad de “refugiados guatemaltecos”, como se les conoció en el medio internacional y nacional, y recibieron protección y asistencia de organismos internacionales, de entidades gubernamentales y, sobre todo, de organizaciones civiles solidarias.

El capítulo del refugio guatemalteco en la región fronteriza del sur de México dejó una impronta en el medio social de aquella región. No puede ignorarse que su presencia en la región a lo largo de más de quince años debió ejercer una influencia indiscutible sobre la dinámica demográfica. Se desarrollaron relaciones más o menos intensas y de muy diverso tipo entre las poblaciones locales y las de aquellos asentados durante ese largo periodo,

antes de que dos terceras partes de una población de más de 45 mil personas decidieran regresar a su país; la tercera parte restante concretó su deseo de permanecer en territorio mexicano, con una serie de implicaciones de lo que a la larga constituyó su proceso de integración a la sociedad mexicana.

A partir de entonces, la dinámica migratoria se transformó. Desde antes que los procesos de pacificación modificaran el entorno del conflicto centroamericano, la región fronteriza empezó a escenificar un proceso de tránsito de personas y familias que cruzaron dicho territorio con propósitos de dirigirse a otros territorios. El destino privilegiado era “el Norte”, como comúnmente se le llamaba al tránsito hacia la frontera con Estados Unidos, con el propósito de internarse en aquel país para sumarse a las comunidades de inmigrantes que desde largo tiempo se han asentado en esa nación y que, en el caso de los centroamericanos, se conformaron a lo largo de los años ochenta, también como producto del refugio derivado de la situación de conflicto regional. Hoy, esa dinámica de migración de tránsito, sobre todo de carácter indocumentado, es la que domina la movilidad poblacional a través de la frontera sur de México y plantea enormes desafíos a la capacidad de administración y gestión de la frontera y de los procesos migratorios.

Simultáneamente, la región ha experimentado un proceso de cambio en los patrones migratorios de su población local. Durante mucho tiempo, la población de los estados fronterizos realizó procesos de movilidad intrarregional y, eventualmente, se dirigía a otras entidades del país, a lo sumo a la región Centro como ha ocurrido con las migraciones procedentes de muchas otras regiones. Sin embargo, en los años recientes, las transformaciones sociales y económicas experimentadas por el país han tenido efectos profundos sobre la dinámica demográfica y particularmente sobre los patrones de movilidad territorial de su población. Los estados de “tradicción migratoria”, como se conoce a las entidades que durante mucho tiempo fueron el origen de las emigraciones hacia Estados Unidos, empezaron a perder importancia relativa, al compartir su condición de emisoras con entidades que comenzaron a producir flujos de emigración hacia el vecino país. Entre ellas, los estados fronterizos del sur también empezaron a registrar flujos de población con destino a la frontera norte y, por supuesto, dirigidos a diversos estados de la Unión Americana. Hoy, el patrón migratorio de la región ha experimentado cambios profundos que merecen examinarse con nuevas perspectivas y metodologías de investigación para generar insumos que alimenten políticas y programas sociales que permitan enfrentar las transformaciones que dichos patrones pueden provocar en el mediano y largo plazos.

## México en la encrucijada Norte-Sur

*Liliana Meza González*  
*Universidad Iberoamericana*

El pasado mes de octubre, tanto senadores como representantes estadounidenses acordaron la construcción de un muro “impenetrable” en gran parte de la frontera con México. En un principio, la medida de seguridad parecía ser un capítulo de la reforma integral en materia migratoria impulsada por George W. Bush desde 2004, pero las negociaciones para crear un programa de trabajo temporal, regularizar a los migrantes indocumentados o sancionar a los empleadores de los inmigrantes clandestinos, han encontrado obstáculos, al parecer insalvables, en la comisión bicameral, lo que ha generado cierto pesimismo respecto a la eventual aprobación de la tan citada reforma.

La construcción del muro ya se inició en varios estados fronterizos, pero además, en los últimos días ha tenido lugar en Estados Unidos una especie de cacería de indocumentados que está afectando, principalmente, a los mexicanos, aunque entre los perjudicados están también salvadoreños, hondureños, guatemaltecos, nicaragüenses y otros oriundos de nuestros vecinos del sur. Las redadas a indocumentados están siendo organizadas en lugares de trabajo por el ICE (U.S. Immigration and Customs Enforcement), que es parte del poder ejecutivo de aquel país.

Pero los migrantes indocumentados de Centroamérica no sólo están enfrentando acciones de agresión por parte de los estadounidenses. Ahora mismo, en México, se está discutiendo una nueva regulación que aumentaría las penas a los inmigrantes clandestinos y a las personas que decidan ayudarlos en territorio nacional, sin que esto vaya acompañado de mayores oportunidades para la inmigración legal, segura y ordenada. En México también se están endureciendo las medidas de seguridad en la frontera sur y se están organizando redadas para encontrar a los inmigrantes en condición de ilegalidad para deportarlos, después de extorsionarlos y de hacerles padecer por un trato inhumano.

En México nadie habla del potencial de la población extranjera como promotora del desarrollo nacional y del regional, ni del fortalecimiento de nuestra posición negociadora frente a Estados Unidos si América Latina protesta en bloque por la violación a los derechos humanos y laborales de los migrantes en aquel país. Esto me conmina a preguntarme, como ciudadana de uno de los países más desarrollados de América Latina, ¿qué no tenemos un potencial de crecimiento atractivo para los jóvenes emprendedores del área?, y más aún, ¿qué no se está previendo un envejecimiento de la población mexicana, la cual requerirá de muchos servicios que podrían proveer los inmigrantes?... ¿qué no argumentamos que los migrantes mexicanos son la mejor gente de sus comunidades, y que por ellos se explica el desarrollo de muchas localidades estadounidenses? ¿Por qué no aplicamos la

misma lógica a los migrantes del resto de América, si esto además podría fortalecer nuestra posición negociadora en materia migratoria frente a Estados Unidos?

Nadie duda que el desarrollo económico de México haya sido fuertemente impulsado en los últimos años por la acción de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Dolorosamente, muchos de los que no han encontrado oportunidades adecuadas de desarrollo personal en el país se están haciendo cargo de sus familias y comunidades desde el extranjero, y aunque las autoridades mexicanas reconocen esta paradoja, hay en el tema migratorio un doble discurso que debilita nuestra posición negociadora frente a los políticos estadounidenses.

El mundo ideal en términos migratorios entre México y Estados Unidos es que se vaya a trabajar, de manera legal, cualquier mexicano que consiga una oportunidad laboral, y que permanezca con su familia el tiempo que dura su contrato, para después regresar a México a aprovechar su experiencia y sus ahorros en desarrollar algún negocio o adoptar nueva tecnología en el país. Los beneficios para Estados Unidos serían la mano de obra más joven y, tal vez, menos calificada que la de su propia población, y para México serían el entrenamiento de su mano de obra en un país desarrollado y el acceso a recursos financieros que de otra manera no se obtendrían. ¿Por qué no puede el gobierno de México aplicar esta política migratoria con los centroamericanos y caribeños interesados en venir a México?

La movilidad laboral internacional es un resultado, tal vez no deseado, de un modelo económico que permite el libre flujo de bienes y de capital financiero entre países. Un principio económico básico es que “el capital fluye hacia donde hay trabajo y el trabajo hacia donde hay capital”. Si se sigue una política económica basada en los principios de la libre movilidad de bienes, servicios y dinero, seguiremos experimentando salida de mano de obra, hasta que los niveles de desarrollo nos conviertan en un país receptor y no tanto en expulsor de trabajo. Pero mientras eso sucede (y nos damos a la tarea de proponer e implementar ajustes finos en la política económica para que nuestro proceso de desarrollo se acelere), tendremos que buscar mecanismos de protección de nuestros migrantes, pero no tendremos ni la autoridad moral para hacerlo mientras no cambiemos el trato que damos a nuestros “países hermanos”, ni la fuerza negociadora que nos daría enfrentar al Estado estadounidense en bloque.

## Temas pendientes sobre la migración internacional en la frontera sur de México

*Hugo Ángeles Cruz  
Martha Luz Rojas Wiesner  
El Colegio de la Frontera Sur*

**E**n la última década, la migración en algunas entidades y regiones del sureste y de la frontera sur de México ha adquirido mayor dinamismo y complejidad, pues estas zonas se han constituido simultáneamente en lugares de origen, tránsito y destino de migrantes. En esta región no sólo salen mexicanos que se dirigen a otras regiones del país y a Estados Unidos; también cruzan migrantes procedentes mayoritariamente de los países centroamericanos y, en menor medida, de otras naciones de América Latina y aún de otros continentes, y al mismo tiempo, llegan migrantes laborales procedentes del área centroamericana.

En las migraciones de trabajadores que llegan a la frontera sur de México destacan los flujos procedentes de Guatemala, los cuales se registran desde hace más de un siglo, como el de los trabajadores agrícolas que iniciaron prácticamente desde la delimitación fronteriza entre México y Guatemala y, en particular, desde el establecimiento de algunos cultivos estratégicos, como el café, que permitieron el poblamiento y el desarrollo de regiones como el Soconusco, en el estado de Chiapas. Más tarde, otros flujos migratorios laborales llegaron a la frontera sur, como el de las trabajadoras del servicio doméstico, que con su trabajo han contribuido de manera importante a la reproducción social de familias de clase media y alta en los principales centros urbanos de la frontera sur de México.

A raíz de un conjunto de factores de tipo económico y social, pero influenciados por los desastres naturales que han ocurrido en las entidades de la frontera sur, como el huracán Mitch en 1998 y el huracán Stan en 2005, las ocupaciones tradicionales en el sector agropecuario han disminuido su participación relativa, y aunque siguen empleando la mayor proporción de migrantes, actualmente distintos servicios urbanos, el comercio y la construcción representan nuevas opciones de empleo para los trabajadores centroamericanos, cuyo principal país de origen es Guatemala. De esta forma, se ha constatado que en los últimos años se han diversificado los destinos a donde se dirigen estos migrantes, incrementando su presencia en un mayor número de centros urbanos de las entidades de la frontera sur de México.

En el caso de aquellos flujos más tradicionales, como el de jornaleros agrícolas, debido a los mecanismos usuales de contratación, de trabajo y de pago, se produce una migración de tipo familiar, en la que las esposas, hijos e hijas del trabajador participan en las actividades laborales. Esta forma de trabajo familiar tiene la intención de incrementar el magro salario que recibe el esposo, padre o jefe de familia. Una de las estrategias que

permite la presencia de menores de edad en las distintas unidades productivas de Chiapas, particularmente en la temporada de mayor afluencia de trabajadores agrícolas asociada a la cosecha del café, es que los niños y las niñas que asisten a la escuela en Guatemala pidan permiso o dejen inconcluso el año escolar. En otros flujos migratorios también se observa la presencia de menores trabajadores, como las adolescentes que laboran en el servicio doméstico, quienes comienzan a trabajar en este sector desde temprana edad. Se ha documentado que muchas de estas niñas-trabajadoras sufren explotación laboral y violación a sus derechos humanos. Otro grupo de menores trabajadores está compuesto por niños y niñas que se dedican a distintas actividades del sector informal (vendedores de dulces, cargadores, acomodadores, lustradores de calzado, canasteros, mandaderos, ayudantes de limpieza, mozos, cuidadores y ayudantes en talleres, tiendas y otros negocios, entre otros). En algunas ocasiones, estos niños y niñas trabajadores vienen acompañados de algún familiar, pero en la mayor parte de los casos migran solos a trabajar a México. Además de que el empleo en sí mismo es ya una violación a los derechos de los niños y las niñas, en muchos casos estos menores se encuentran en una situación de riesgo de ser explotados o abusados sexualmente.

Ante esta situación, es necesario señalar que la presencia de las autoridades laborales es muy reducida en el Soconusco, región en donde se emplea el mayor número de menores migrantes centroamericanos. Debido a esta reducida presencia de las autoridades laborales, en la solución de algunos conflictos laborales que se producen en la región participan autoridades migratorias o consulares, desempeñando funciones que competen directamente a las autoridades laborales locales y federales.

En relación con las migraciones internacionales en tránsito por la frontera sur de México, se puede destacar que en los últimos años ha aumentado su monto y que han diversificado sus lugares de origen. En especial, en la última década del siglo XX el flujo de migrantes que ingresa por la frontera sur con la intención de llegar a Estados Unidos aumentó sustancialmente, y aunque no hay estadísticas que describan de manera directa esta situación, se puede estimar de manera indirecta un crecimiento sostenido de migrantes de paso. Por otra parte, aunque más de 90 por ciento de los aseguramientos hechos por las autoridades mexicanas corresponde a migrantes provenientes de los países del triángulo norte centroamericano (Guatemala, Honduras y El Salvador), se registra presencia de otras nacionalidades de la región centroamericana, del Caribe y América del Sur, así como de países de otros continentes.

Como resultado del mayor control migratorio que se estableció en la frontera sur de México a principios del sexenio anterior, los migrantes en tránsito iniciaron la búsqueda de nuevas rutas migratorias para ingresar a territorio mexicano y llegar a la frontera norte. Este proceso se vió acelerado por los desastres naturales (el huracán Mitch en 1998 y el Stan en 2005), que afectaron la zona por donde se producía el mayor número de cruces fronterizos. Pero en el cambio de rutas migratorias también ha influido el alto número de extorsiones, asaltos y abusos del que son víctima los migrantes. La principal ruta por la costa de Chiapas seguía al ferrocarril desde las ciudades fronterizas de Ciudad Hidalgo y Tapachula al Istmo de Tehuantepec. Actualmente, además de esta ruta, la región central de Chiapas y el estado de Tabasco se han constituido en las principales vías por las que ingresan los migrantes a México, pero también se usan otros cruces fronterizos.

El establecimiento de estas nuevas rutas migratorias no ha evitado que se sigan cometiendo abusos en contra de los migrantes, por el contrario, tanto las distintas autoridades

como los delincuentes comunes han establecido una industria alrededor de la migración de paso por el territorio nacional. Las violaciones a los derechos humanos de los migrantes han ganado terreno en los últimos años, pues poco a poco se impone una cultura que acepta, muchas veces con presiones y amenazas, estas prácticas violatorias. La situación descrita no es exclusiva de las entidades fronterizas del sur de México, sino que en estados del centro y norte del país cada día se produce un mayor número de ilícitos en contra de los migrantes.

En relación con el papel que cumple la frontera sur de México como región de origen de migrantes, debe tenerse en cuenta que, en el contexto de la profunda crisis que ha afectado al campo mexicano, campesinos e indígenas de algunas regiones de las entidades del sur-sureste de México se han visto en la necesidad de migrar hacia otras partes de México y a Estados Unidos. En algunas regiones de la frontera sur, los desastres naturales ocurridos a fines de la década de 1990 inauguraron un proceso de emigración de campesinos e indígenas a los campos agrícolas de la costa occidental del norte de México, a las ciudades de la frontera norte y, especialmente, a Estados Unidos, de tal forma que en pocos años después de iniciado este éxodo ya se aprecian impactos económicos, sociales y culturales en las localidades de origen de los migrantes. Uno de los efectos directos de la migración de mexicanos a Estados Unidos se produce en los mercados de trabajo, pues ante la falta de mano de obra local para realizar determinadas actividades productivas se empieza a utilizar fuerza de trabajo migrante proveniente de Centroamérica y, aunque no es un proceso generalizado, es posible vislumbrar que, ante el incremento de la emigración de campesinos y trabajadores mexicanos de la región fronteriza del sur de México, en los próximos años se empleará más mano de obra centroamericana, en especial la que proviene de Guatemala, la cual continuará llegando a territorio mexicano en búsqueda de trabajo, dada la falta de oportunidades que tiene esta población en sus lugares de origen.

Como una conclusión sobre las migraciones internacionales en la frontera sur de México, podemos decir que la coexistencia de migración de paso, de migrantes laborales provenientes de Centroamérica y de emigración de mexicanos a Estados Unidos producirá un proceso de mayor complejidad. Aún no se conocen los efectos de tipo económico, social o cultural que en algunas regiones, como el Soconusco en Chiapas, se están generando como consecuencia de la conjunción de estos tres grandes flujos de migración, que en los próximos años adquirirá dimensiones mayores, debido a su incremento y a las nuevas modalidades de las corrientes migratorias, pues las causas de tipo estructural que las producen no variarán en el corto plazo.

### **Recomendaciones de política migratoria para la frontera sur de México**

- 1. Incentivar la presencia de autoridades laborales.** Ante la precariedad de los empleos y las violaciones a los derechos laborales que sufren los trabajadores guatemaltecos en la frontera sur es indispensable que exista mayor presencia de las autoridades laborales mexicanas en esta región.
- 2. Impulsar los trabajos de la comisión *ad hoc* sobre trabajadores agrícolas.** En el caso particular de los trabajadores agrícolas guatemaltecos que laboran en Chiapas, la Comisión Binacional *ad hoc* debe impulsar acciones que incidan directamente en el

mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de este flujo migratorio, en el cual hay presencia de grupos vulnerables que necesitan atención básica en salud, educación y alimentación.

3. **Atender necesidades de niños, niñas y adolescentes migrantes.** Es imprescindible que el gobierno mexicano desarrolle acciones en coordinación con gobiernos locales y con organismos internacionales que atiendan las principales problemáticas de los niños, las niñas y los adolescentes migrantes, en especial de aquellos menores trabajadores que laboran en distintas actividades en la frontera sur de México.
4. **Promulgar una ley de migración acorde con los tiempos actuales.** Es necesario impulsar una ley que despenalice la migración y tenga como sustento el reconocimiento al derecho universal a migrar. Sin menoscabo de la soberanía e interés nacionales, es indispensable que una nueva ley tenga como marco normativo las convenciones internacionales que el gobierno mexicano ha suscrito, y que se inspire en el respeto a los derechos fundamentales de los migrantes.
5. **Trabajar hacia una cultura de la migración.** Resulta imprescindible que las acciones de control de la migración en la frontera sur se guíen por el respeto a los derechos humanos de los migrantes. Desde el gobierno y la sociedad misma deben impulsarse acciones que destaquen los aspectos positivos de la migración para el desarrollo de la humanidad. En todo caso, la migración, no sólo en la frontera sur sino en todo el país, se produce esencialmente porque en los lugares de origen no existen las condiciones para que el migrante y su familia tengan una vida digna.
6. **Profesionalizar los servicios migratorios.** La participación de distintos órdenes de autoridad en el control de la migración tiene implicaciones negativas. La colaboración de múltiples instancias provoca corrupción y actuación discrecional en la frontera sur. Por ello, es necesario que el servicio que prestan las autoridades migratorias mexicanas tenga un carácter más profesional, lo cual también demanda mayores recursos, pues las acciones que se han realizado anteriormente para el mejoramiento de los servicios migratorios han sido insuficientes.

## Bibliografía

- Ángeles Cruz, Hugo (2004), “Las migraciones internacionales en el Soconusco: un fenómeno cada vez más complejo”, en *Comercio Exterior*, Vol. 54, N° 4, México, abril, p. 312-318.
- Ángeles Cruz, Hugo y Martha Luz Rojas Wiesner (2000), “La migración femenina internacional en la frontera sur de México”, en *Papeles de Población*, Año 6, N° 23, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-marzo, p. 127- 151.

- Ángeles Cruz, Hugo, Cristina Robledo Cossío y Ana Isabel Soto (2004), *Trabajo y migración femenina en la frontera sur de México. Las trabajadoras domésticas guatemaltecas en la ciudad de Tapachula*, Chiapas, Ponencia presentada en el Seminario Internacional Mujer y Migración, Hermosillo, Sonora, Federación Mexicana de Universitarias A. C. (FEMU), 11-13 Noviembre.
- Azaola, Elena (2000), *Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual en México*, México, DIF/UNICEF/CIESAS.
- Casillas, Rodolfo (2006), *Una vida discreta, fugaz y anónima: los centroamericanos transmigrantes en México*, México, OIM/INM.
- Castillo G., Manuel Ángel (1995), “Las migraciones en la frontera sur de México”, en Adrián Guillermo Aguilar, Luis Javier Castro y Eduardo Juárez (Coords.), *El desarrollo urbano de México a fines del siglo XX*, México, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León / Sociedad Mexicana de Demografía, p. 209-225.
- Castillo G., Manuel Ángel (1997), “Las políticas migratorias de México y Guatemala en el contexto de la integración regional”, en Philippe Bovin (Coord.), *Las Fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el Sur de México y América Central*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, p. 203-212.
- Castillo G., Manuel Ángel y Hugo Ángeles Cruz (2000), *La participación laboral de los trabajadores agrícolas guatemaltecos en el Soconusco, Chiapas*, Ponencia presentada en la VI Reunión de Investigación Demográfica en México “Balance y Perspectivas de la Demografía Nacional ante el Nuevo Milenio”, México, Sociedad Mexicana de Demografía, 31 julio - 4 agosto.
- Foro Migraciones (2002), *Migración: México entre sus dos fronteras, 2000-2001*, México, Foro Migraciones.
- Garrido Gutiérrez, Patricia (2001), *Redes sociales de reciprocidad de las trabajadoras guatemaltecas en la ciudad de Tapachula*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán.
- Informe Migración (1999), *México entre sus dos fronteras*, México, Senado de la República, LVII Legislatura.
- Instituto Nacional de Migración (2005), *Propuesta de política migratoria integral en la Frontera Sur de México*, México, INM.

Rojas Wiesner, Martha Luz y Hugo Ángeles Cruz (2003), “La frontera de Chiapas con Guatemala como región de destino de migrantes internacionales”, en *Ecofronteras*, núm. 19, El Colegio de la Frontera Sur, agosto, p. 15-17.

Rojas Wiesner, Martha Luz y Hugo Ángeles Cruz (2006), “Migración en la frontera sur de México: mujeres hacia y a través del Soconusco, Chiapas”, en Villaseñor Roca, Blanca y José Moreno Mena (Coords.), *Las mujeres en la migración. Testimonios, realidades y denuncias*, Mexicali, B.C., Albergue del Desierto / Centro de Reintegración Familiar de Menores Migrantes A.C., p. 41- 81.

Villafuerte Solís, Daniel y María del Carmen García Aguilar (2006), “Crisis rural y migraciones en Chiapas”, en *Migración y Desarrollo*, Primer semestre, p. 102-130.

## Relatoría

*Hugo Ángeles Cruz  
El Colegio de la Frontera Sur*

**E**n la mesa cinco, dedicada al tema de la migración en la frontera sur de México, se presentaron tres ponencias orientadas a presentar las principales características de los movimientos migratorios que tienen lugar en las entidades del sureste y de la frontera sur, a reflexionar sobre la situación que guarda México frente a la complejidad del fenómeno migratorio que se produce en sus fronteras, y a enunciar los temas sobre migración internacional que deben ser atendidos en la frontera sur.

En los tres trabajos presentados hubo coincidencia al señalar que México, y particularmente la frontera sur y algunas entidades de nuestro país, han adquirido en los últimos años una nueva dimensión frente a las migraciones internacionales, pues son lugares de origen, de tránsito y de destino de migraciones internacionales. Este triple papel frente al fenómeno migratorio le confiere a la frontera sur una importancia mayor que la que se le ha otorgado hasta ahora, dado que las dimensiones de la migración cada día son más complejas, abarcando dimensiones sociales, económicas y culturales, tanto en los lugares de origen y de destino, como en los de tránsito de los migrantes.

La frontera sur de México presenta una marcada heterogeneidad en su desarrollo socioeconómico y, por lo mismo, registra una diversidad de fenómenos sociales que se conoce parcialmente, lo que, en distintos momentos, ha generado una visión estereotipada de lo que ocurre en esta gran región. En este sentido, es importante señalar que en los últimos treinta años, la frontera sur de México se ha constituido en un escenario donde se producen diversos movimientos poblacionales y distintos tipos de migración, que se caracteriza por la coexistencia de migraciones internas al interior de las entidades y entre éstas, con los flujos migratorios internacionales que llegan para laborar en esta región o cruzan por ella con la intención de ingresar a Estados Unidos.

Este nuevo panorama de las migraciones en la frontera sur de México demanda la formulación de una política migratoria de Estado, la cual debe concebirse bajo los principios supremos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, pero también considerando los elementos que otorgan los instrumentos internacionales que ha signado nuestro país. Hasta ahora, las autoridades migratorias de México han realizado esfuerzos en el diseño de una política migratoria para la frontera sur, pero los nuevos escenarios de este fenómeno en un mundo globalizado demandan la participación de todos los órdenes de gobierno y de todas las instancias gubernamentales que tienen relación con el fenómeno migratorio, de tal forma que deben instrumentarse medidas que retomen las acciones y propuestas del Instituto Nacional de Migración en el diseño de una política integral en la frontera sur. Una instancia que podría participar en este esfuerzo de gobierno es el Consejo Nacional de Población. Para la formulación de una política integral sobre la migración, que incluya

a la las distintas dimensiones del fenómeno en todo el territorio nacional, sería pertinente considerar como un elemento basal el documento *México frente al fenómeno migratorio*.<sup>1</sup>

Actualmente existe una contradicción en la política mexicana frente a la migración que se produce en la frontera norte y en la frontera sur, pues mientras se demanda el respeto de los derechos de los migrantes mexicanos, no se hace lo mismo con los de los extranjeros en territorio nacional. En el caso de la *Ley General de Población*, que data de 1974, no considera las características actuales que ha adquirido el fenómeno migratorio en México. Así, la propuesta que han planteado distintos sectores de la sociedad para que México cuente con una ley de migración, necesariamente debe considerar el triple papel que nuestro país cumple frente al fenómeno migratorio y, de manera especial, reconocer a la migración como un factor que históricamente ha contribuido al desarrollo.

La migración en la frontera sur de México está inmersa en un contexto de alto riesgo, lo que hace posible que se vulneren permanentemente los derechos humanos de los migrantes. En este contexto general, existen grupos y flujos migratorios que presentan un mayor grado de vulnerabilidad, como los niños, las niñas, las mujeres, la población indígena y los adultos mayores. Esta situación ha sido documentada ampliamente por organismos internacionales y por distintos sectores de la sociedad, demandando la implementación de medidas que combatan las prácticas que ponen en riesgo la integridad física y emocional de los migrantes y, al mismo tiempo, promuevan una cultura de la migración que tenga como principal propósito el respeto de los derechos de los migrantes en la frontera sur. Para el caso de las migraciones en tránsito, los altos niveles de violencia en contra de los y las migrantes han configurado un ambiente que demanda acciones urgentes para respetar, proteger y promover los derechos elementales de estos migrantes que intentan llegar a la frontera norte de México.

Dentro de la migración laboral a la frontera sur de México, los trabajadores guatemaltecos integran un flujo secular que ha contribuido al desarrollo económico del Soconusco y otras regiones en el estado de Chiapas. La mayor parte de las actividades en las que se emplean estos migrantes, provenientes de familias campesino-indígenas del occidente de Guatemala, presenta condiciones de precariedad. A pesar de los esfuerzos de las autoridades migratorias mexicanas para facilitar y regular la migración de trabajadores que conforman este mercado laboral binacional, resulta necesario que los gobiernos de ambos países revisen para mejorar los términos de contratación y, en especial, las condiciones en que labora esta población migrante. Asimismo, las comisiones que se han creado para atender las problemáticas de este tipo de flujos, como la Comisión *ad hoc* sobre trabajadores agrícolas, deben impulsar acciones encaminadas a resolver las necesidades y problemáticas urgentes de los migrantes. Estas acciones y otros programas binacionales podrían incorporar mecanismos de cooperación internacional que promuevan medidas efectivas para

<sup>1</sup> A partir de una iniciativa conjunta del Ejecutivo y el Senado mexicanos, un grupo integrado por funcionarios del gobierno encargados de la gestión del fenómeno migratorio, senadores y diputados, académicos, expertos en asuntos migratorios y representantes de organismos de la sociedad civil, acordó iniciar un esfuerzo conducente a la consolidación de una política migratoria nacional, a partir de un diagnóstico y plataforma comunes. De ese esfuerzo plural surgió el documento *México frente al fenómeno migratorio*, hecho público en octubre de 2005. Posteriormente, el documento fue respaldado de manera formal por ambas cámaras del H. Congreso de la Unión.

mejorar las condiciones de trabajo y aquellas relacionadas con la salud y la educación de los migrantes y sus familias.

Si bien la cooperación internacional ha sido escasa en el tema de la migración internacional en la frontera sur de México, resultaría muy positivo redimensionar su papel, en especial para orientarla hacia el desarrollo en los lugares de origen de los migrantes, pues tanto la migración de paso como la que llega a esta zona a laborar es provocada fundamentalmente porque en estos lugares de origen no existen las condiciones para satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes.

Los movimientos migratorios que se producen en el área centroamericana y México conforman un sistema, con múltiples diferencias y especificidades de acuerdo a la región y país de origen o destino, pero también presenta similitudes de carácter más general que, a nivel estructural, se presenta como un sistema regional migratorio. En este sentido, ha habido esfuerzos de los gobiernos del área, como la Conferencia Regional sobre Migración, que concibió a los movimientos migratorios regionales como un conjunto de flujos distintos enmarcados por causas y expresiones comunes. Sin embargo, esta visión ha cambiado mucho a partir de algunos acontecimientos, como los del 11 de septiembre de 2001 que, en aras de privilegiar conceptos como el de seguridad nacional, ha dejado de lado la concepción central de las migraciones, entendidas fundamentalmente como fenómenos sociales, desligados en su estructura de otros temas como el terrorismo y el narcotráfico. Resulta necesario que, en el caso de la frontera sur de México, sin menoscabo de la soberanía e interés nacionales, las acciones de control de la migración sean establecidas teniendo en cuenta que México tiene dos fronteras, y que en ambas se manifiestan los problemas de tipo estructural que provocan que los migrantes de México o de otro país intenten cruzar la frontera para buscar mejores condiciones de vida para ellos y sus familiares.



## **Capítulo VI**

---

### **Mercado de trabajo y empleo**



## Mercados de trabajo y empleo

*Brígida García  
El Colegio de México*

**P**arecería haber acuerdo al afirmar que el principal problema que enfrenta la población activa del país no es la falta absoluta de ocupaciones, sino de empleos con remuneraciones adecuadas y otras condiciones de trabajo satisfactorias. Cuando es insuficiente o inadecuada la creación de puestos de trabajo asalariado y no se cuenta con un seguro de desempleo, la población no puede persistir en el desempleo. En estas ocasiones generalmente se recurre al autoempleo, a los micronegocios, o a la migración a los Estados Unidos, opciones que muchas veces no permiten una sobrevivencia digna.

Por las razones anteriores, las tasas de desempleo en México generalmente se han mantenido bajas, a excepción de lo ocurrido en el marco de la crisis devaluatoria de 1995 y el año posterior de 1996. No obstante, hoy contamos con numerosas evidencias sobre las insuficiencias que se presentan en nuestro mercado laboral en lo que toca a ocupaciones con ingresos y otras condiciones de trabajo poco satisfactorias.

En el decenio de 1990 la industria mexicana mantuvo, aunque con vaivenes, su capacidad de absorción de mano de obra, debido en gran parte a la expansión de las empresas maquiladoras. Sin embargo, dicho proceso experimentó un visible retroceso en los primeros años del decenio actual cuando se redujo la demanda norteamericana por nuestras exportaciones y muchas de estas empresas salieron del país. En términos generales, el comercio y los servicios han absorbido una gran parte del crecimiento reciente de la fuerza de trabajo mexicana, y mucho de esto ha ocurrido en condiciones poco favorables.

Para dar cuenta de las desventajas que se enfrentan en nuestra situación laboral, es frecuente que se haga alusión a la permanente importancia del trabajo por cuenta propia y de los micronegocios (*sector informal* según la Organización Internacional del Trabajo –OIT), que agrupaban al 43 por ciento de la mano de obra en 2005 (cifras del *Panorama Laboral de 2006* de la OIT). Asimismo, se menciona a menudo el descenso en el poder adquisitivo de los distintos tipos de ingresos y la creciente desigualdad en los mismos a favor de los trabajadores más calificados. Por último, es causa de inquietud que alrededor del 62 por ciento de la mano de obra se mantenga sin acceso a ninguna prestación laboral en los primeros años del siglo XXI, y que también más de la mitad de los nuevos empleos registrados por el Instituto Mexicano del Seguro Social a partir de 2004 hayan sido eventuales.

Ante la gravedad de la situación que se enfrenta, las ponentes en esta mesa del foro estuvieron básicamente de acuerdo con la posición de que es necesario el papel del Estado para corregir estas insuficiencias. Asimismo, se reconoció como un gran avance la inclusión del tema del mercado de trabajo en la discusión sobre políticas de población, pero se hizo notar que en los programas nacionales respectivos generalmente no se hacen recomendaciones explícitas al respecto. Por lo tanto, se hizo un esfuerzo particular por desarrollar ideas concretas para enfrentar las carencias actuales, y además se analizó la evolución de las medidas y políticas específicas que ha puesto en marcha el Estado mexicano en el terreno laboral.

Con respecto a las políticas activas de empleo hoy en vigor, se estuvo de acuerdo en que no responden a un programa integral y permanente. Más bien, se ratificó que siguen siendo esfuerzos aislados e insuficientes para resolver el déficit que arrastramos en la creación de empleos. Asimismo, las políticas vigentes tampoco contemplan la intervención del Estado en la relación entre empleadores y trabajadores en situaciones como la de la subcontratación laboral. En este contexto, se consideró útil hacer referencia a la legislación hoy vigente en Chile, pues se trata de un país que frecuentemente se utiliza como ejemplo de la trayectoria seguida por la estrategia de crecimiento neoliberal. Por ejemplo, para sorpresa de algunos, se indicó que con nuevas leyes el Estado chileno ha buscado garantizar la capacitación, la negociación colectiva y también eventualmente una protección para la vejez para los trabajadores subcontratados.

Las recomendaciones que se hicieron sobre políticas alternativas a las existentes en el caso de México versan sobre los siguientes aspectos:

1. La posibilidad de establecer un seguro de desempleo.
2. La implantación de un sistema general de prestaciones laborales, de modo que se favorezca la movilidad entre empleos y se responda así a las demandas de la globalización sin precarización laboral.
3. El aumento de la capacitación de la mano de obra de manera conjunta con la ampliación de oportunidades para aprovechar a los mejor preparados.
4. El fortalecimiento del empleo asalariado formal por medio de cadenas productivas.
5. La extensión del servicio civil profesional de carrera más allá de los limitados espacios laborales donde hoy existe.
6. El incremento del apoyo hacia las pequeñas empresas y los micronegocios, por medio de créditos de más fácil acceso, asesorías sobre viabilidad económica y mejoras en la calidad de los productos, así como la protección de los derechos de estos establecimientos.
7. El diseño más amplio de políticas públicas encaminadas a compatibilizar la vida laboral y la vida familiar, sobre todo en el caso de las mujeres.
8. La implantación de políticas orientadas hacia grupos vulnerables o en situaciones de crisis coyuntural.
9. La mejora de información, educación y comunicación a fin de que la población pueda defender sus derechos laborales.

## Las necesidades de la población mexicana como eje de las políticas de empleo

*Mercedes Pedrero Nieto*  
*Universidad Nacional Autónoma de México*

Incluir en la discusión de las políticas de población el tema de los mercados de trabajo es un gran avance en la visión del quehacer demográfico en el país. En el *Programa Nacional de Población 2001-2006* se hace referencia al tema del empleo en repetidas ocasiones, en forma indirecta, al hablar del bono demográfico o la ventana de oportunidades que dicho bono ofrece si se capacita a la población y se le dota con habilidades con el fin de que aproveche las oportunidades, sin embargo no se explicita a qué oportunidades se refiere. Se revisó el documento (PNP) en su totalidad para entresacar lo que nos evocara al tema del empleo y a partir de ello avanzar en propuestas concretas.

Primero presento lo que considero debe ser el sustento de la creación de empleos desde la política económica, y termino con cuatro grandes estrategias para paliar, de alguna manera, el problema de la carencia de medios de sustento dignos para la mayoría de la población.

Las políticas de empleo pueden ser directas o indirectas. Entre las directas están, por una parte, las medidas de recorte de personal en la Administración Pública, como se ha hecho a instancias de condicionamientos del FMI y el Banco Mundial, y, por la otra, las políticas activas, que apoyan a sectores específicos de la población, las cuales se discuten a profundidad en otra presentación en este mismo espacio. Por lo tanto, nos abocaremos a las indirectas, o sea, las medidas de política económica que afectan a la creación de empleos y la calidad de los mismos, cuya relevancia a nivel macro es trascendental. Como se reconoce en el PNP, "...el país enfrenta graves problemas y un cuantioso rezago en la provisión de empleos porque las profundas transformaciones experimentadas por la economía mexicana en las últimas dos décadas han incidido negativamente sobre su capacidad para generar nuevas oportunidades laborales al ritmo que se requiere. Un indicador de estos desajustes es el considerable incremento de los flujos de migrantes a Estados Unidos" (p. 94).

El empleo no depende sólo del crecimiento de la economía, sino del tipo de crecimiento. El modelo aplicado tiene una pobre capacidad de generar empleos. El crecimiento no depende tampoco sólo de la inversión, y ésta del ahorro, sino del tipo de inversión. Son necesarias políticas definidas (condiciones macroeconómicas, políticas fiscales, incentivos y subsidios, etcétera) que incentiven la inversión productiva frente a la especulativa. Se debe regular y controlar al capital especulativo y que sea gravado con impuestos como se hace en Chile, sin que ello indique que se tenga un modelo económico diferente. Tampoco se trata de hacer abstracción de la globalización, como lo ha dicho André Gorz (1998:24),

Lo importante es el modo de inserción en esa economía global. Puede haber una apertura comercial y una creciente vinculación con la economía internacional, se puede incidir en su dinámica como lo hicieron de manera exitosa los tigres asiáticos, lo cual fue posible porque la apertura fue conducida por el Estado con base en un proyecto nacional que desafortunadamente México no tiene. La Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio plantea claramente la cuestión: “la dinámica de la economía y el comercio mundial es una realidad que hay que tener en cuenta en cualquier esfuerzo de elaborar un proyecto de país y una estrategia económica, es indispensable para plantear programas viables y realistas. Pero no se debe ser pasivo ante la realidad mundial y dejar que el mercado mundial defina lo que el país será en el futuro. El mercado y la realidad internacional son realidades que tenemos que tomar en cuenta, pero para actuar en ella, para buscar cómo aprovecharla con creatividad, y no para someternos pasivamente a sus dictados. El libre comercio no es simplemente abrirnos al comercio mundial, renunciar a ser sujetos activos de nuestro futuro y dejar que el mercado lo haga todo”.

Además, hay que tener presente que el libre comercio no existe, está manipulado por unas cuantas grandes corporaciones multinacionales. Quitar toda regulación en intervención en el comercio es sólo la libertad para que el pez grande se coma al chico, como dice Arroyo.

Abordar las medidas de política económica que podrían incidir en la creación de empleos productivos, y por lo tanto bien remunerados, que pudiesen contribuir a impulsar un círculo virtuoso de más empleos, más ahorro, más inversión y nuevamente más empleos, rebasa el alcance de estas notas, pero se harán algunos señalamientos que podrían incidir en algunas medidas de alivio, en tanto el Estado transforme sus objetivos de política económica para atender a los problemas económicos apremiantes de la mayoría de la población. Sin duda, una condición ineludible para aumentar el ahorro es aumentar los salarios reales. Lo cual se contrapone con las medidas de la macroeconomía, que sostienen el nivel de inflación bajo a costa de salarios bajos y un tipo de cambio artificialmente sostenido que perjudica las exportaciones y favorece a las importaciones, lo que incide en la reducción del número de empleos, estas medidas se sostienen hasta el día de hoy a pesar de que han demostrado su ineffectividad dadas las bajas tasas de crecimiento económico experimentadas en los últimos 25 años, y desde el año 2000 con la agudización de la precarización del trabajo.

Como Arroyo Picard (1997) señala que “ninguna política social puede suplir o compensar los efectos sociales de la falta de empleo o de la precariedad de los salarios... se tienen que generar suficientes empleos y bien remunerados. El mercado siempre provoca tendencias hacia la concentración y desigualdad por lo que son indispensables las políticas sociales en materia de educación, salud, vivienda y equipamiento urbano, de apoyo a sectores vulnerables”. Pero esto obliga a cambiar la Política (con mayúscula), la visión de país, buscar un modelo económico alternativo: desarrollo del mercado interno, y especialmente el de bienes de consumo masivo, que se convertiría en una palanca indispensable para el crecimiento económico proveniente del consumo de las mayorías; para ello se requiere la elevación del poder de compra de la mayoría de la población. La precarización de los empleos no incentiva la demanda interna de manera suficiente por los niveles precarios de consumo.

Cito una anécdota que apunta hacia la necesidad de un giro en el enfoque del gobierno. Recientemente, la titular de la Secretaría de Educación Pública dijo que era importante trabajar en actividades de vocación profesional para inhibir el ingreso a profesiones en las

cuales hay desempleados. Me parece que este planteamiento es inadmisibles, al menos desde una Secretaría de Estado que debe velar por atender las necesidades educativas de una población que sufre de infinidad de carencias. Basta un ejemplo, no se puede proponer la reducción de matrícula en la escuela de medicina en un país que sufre por la carencia de servicios médicos. El problema del desempleo médico radica en otra esfera, el de cómo crear las plazas para médicos desempleados que se necesitan para aumentar la cobertura y calidad de los servicios.

Por lo tanto, para que se pueda dar la creación de empleos en volumen considerable, con carácter permanente y con niveles de remuneración que puedan dar origen al círculo virtuoso antes citado –empleo-ahorro-inversión-empleo– se deben considerar, en primera instancia, las necesidades de la población mexicana que vive en México. Esto haría que se aprovechara el bono demográfico al reducirse la enorme emigración obligada de compatriotas a Estados Unidos, porque hay que tener presente que la creciente expulsión de población se ha debido a las crisis recurrentes y profunda reestructuración de la economía mexicana desde los años ochenta que han influido negativamente en el empleo y los salarios de los trabajadores (PNP, p. 174), y como en el mismo programa se señala: “el alivio de las presiones migratorias en México dependerá críticamente de una profunda transformación de las condiciones estructurales en las que funciona el mercado de trabajo y, en consecuencia, de la reducción tanto de las disparidades económicas” (p. 175).

Para finalizar, se exponen cuatro grandes estrategias que servirían para disminuir la gravedad del problema de falta de empleos, en tanto se modifican las políticas económicas.

### *Estrategia 1. Aprovechar la ventana de oportunidad demográfica*

A lo largo de todo el PNP se reitera la necesidad de aprovechar la ventana de oportunidad demográfica, el bono demográfico, o sea, la estructura por edad actual que concentra un alto porcentaje en edades laborales, lo cual representa un potencial productivo creciente en las primeras tres décadas del siglo XXI. Para ello es necesario incrementar las capacidades y las habilidades, pero como señala el propio PNP “siempre y cuando la sociedad sea capaz de aprovechar el potencial productivo de las personas en edad de trabajar requiere definir estrategias y políticas de acompañamiento adecuadas, con características específicas para..., de otra manera será redundante, aunque tenga calidad, si no cuenta con las oportunidades laborales más productivas y mejor remuneradas donde pueda volcar sus capacidades y potencialidades productivas” (p. 91-94).

Por lo tanto, mejorar el grado de calificación y productividad de la mano de obra presupone que paralelamente se estará gestando demanda de trabajadores en el país que podría originarse en la demanda interna con producción nacional, para lo cual se requiere aumentar el poder de compra de los trabajadores. Los desafíos no sólo se refieren al número de empleos sino a la calidad de los mismos, esto es, productivos y satisfactoriamente remunerados.

El no llevar paralelamente los programas de capacitación y creación de empleos está teniendo un grave costo. Ya hay emigrantes altamente capacitados (PNP, p. 176) y nuestros análisis nos permiten asegurar que día a día aumentan los desempleados y subempleados altamente capacitados. Es necesario girar el enfoque de la política económica hacia las necesidades de la población y evitar, por ejemplo, el giro que en su momento le dieran a

*Progresas* como un programa que puede ayudar a emigración legal temporal a los Estados Unidos (p. 181), en lugar de que pudiese servir para proyectos productivos de arraigo en el país, que además siempre tiene efectos multiplicadores.

A pesar de que los jóvenes de hoy son más urbanos, tienen mayor escolaridad, están más familiarizados con las nuevas tecnologías, disponen de mayor información y hay mayor equidad entre hombres y mujeres (p. 108), cuentan con menos oportunidades de empleo, reciben salarios bajos y no cuentan con prestaciones sociales (PNP, p. 110). En síntesis, es necesario incrementar el capital humano de los mexicanos pero simultáneamente crear las oportunidades para efectivamente aprovechar la ventana de oportunidad demográfica y no sólo expulsar del país a los mejor dotados.

### *Estrategia 2. Fortalecer la actividad productiva de pequeñas unidades tanto rurales como urbanas*

Históricamente las fuertes presiones migratorias se originaban en el medio rural, pero ahora la carencia de empleos se vive en todo ámbito, ello exige poner en marcha intervenciones públicas más eficientes que permitan optimizar los recursos locales y atender las necesidades y demandas que originan la expulsión del país o el mal vivir de muchos mexicanos. Es importante atender a la población más marginada, pero evitar que las políticas sociales sólo sean asistenciales, como hasta ahora, ya sea por contención de malestar o políticas clientelares coyunturales. Debe buscarse la manera en que la población en edad de trabajar pueda insertarse en proyectos productivos que les reditúe para que puedan vivir dignamente.

El sector agropecuario ha sido particularmente afectado por la apertura comercial y los cambios en la orientación de la política económica que ha provocado un acelerado proceso de “descampesinización”, que en la última década se tradujo en una tasa de crecimiento negativa de la población ocupada en actividades agropecuarias (de -2.6% anual en promedio).<sup>1</sup> Lo peor está por venir si no se negocia el TLC para evitar que ingrese libremente el maíz, incluyendo los transgénicos, y el frijol el año próximo.

Es necesario incidir sobre los bajos rendimientos o baja productividad, a lo que se suman los bajos precios relativos de los productos por términos de intercambio injustos. La meta es la retención de la mayor parte del valor agregado que genera (PNP, p. 294). También es necesario controlar a los acaparadores; además, se tienen que disminuir los costos del transporte. Hay que revisar las prácticas cotidianas de todos los implicados en la cadena que va del productor hasta el consumidor, por ejemplo, recientemente los horticultores han resultado gravemente perjudicados por la supervisión de la policía o del ejército, en aras del control del narcotráfico, esto hace que se echen a perder sus productos por la tardanza del proceso y el mal manejo a la hora de la supervisión.

Se debe apoyar las iniciativas productivas, pero deben ir acompañadas de estudios de viabilidad económica, incentivando a mercados locales, atendiendo a las necesidades de la población, como trabajar en pro de la autosuficiencia alimentaria, aunque los precios resulten temporalmente algo más altos que los del mercado (manipulado por las transnacionales), pero así se defienden los empleos locales, hay ejemplos exitosos de esto (lechería de Iztapalapa).

<sup>1</sup> Rendón y Maldonado, 2005.

Además se requiere asesoría en los procesos de acabado de los productos para obtener calidad para conservación, comercialización, empaçado. Promover la ampliación de acceso a sistemas de crédito y microcrédito con un costo del dinero permisible para apoyar la generación de oportunidades productivas y acceder a tecnología moderna y sustentable. Se debe simplificar el aspecto administrativo para iniciar un negocio y proporcionar asesoría fiscal.

Por último, dentro de esta estrategia, se propone crear la Procuraduría del Proveedor para su defensa. Las grandes cadenas maltratan a los pequeños productores, aplazándoles sus pagos muchos meses, lo que no les permite reponer su producción, y otras medidas de abuso por su condición de pequeños productores que los dejan indefensos.

### *Estrategia 3. Fortalecer el empleo asalariado formal a través cadenas productivas*

La capacidad de generar empleos estables depende, por una parte, de los incentivos fiscales que se les dé a los empresarios por emplear procesos intensivos en el uso de mano de obra, y, por la otra, de políticas tendientes a la articulación de las cadenas productivas que provoquen una multiplicación de los empleos indirectos jalados por los sectores más dinámicos de la economía, que generalmente son intensivos en capital, con la aplicación de nuevas tecnologías, pero que pueden encadenarse hasta promover el uso de insumos básicos locales que emplean más mano de obra.

Como lo señala el PNP (p. 282) propiciar un ambiente institucional adecuado para la inversión empresarial y social, así como fortalecer la infraestructura y el equipamiento. De hecho, sí se han hecho esfuerzos con la creación de parques industriales financiados por el erario público y exención de impuestos. Sin embargo, el uso de tales privilegios no se ha condicionado sobre tiempo de permanencia de las industrias y a otros compromisos, como ha sido el caso de muchas plantas maquiladoras transnacionales golondrinas, u otras nómadas que se mudan de una ciudad a otra cuando se acaba el plazo de la exención. Tampoco se les ha condicionado su encadenamiento con la producción nacional para activar los mercados de trabajo regionales y locales, su consumo se reduce al uso de la red de servicios e infraestructura básica, que además se les ofrece a precios subsidiados. Ni siquiera se les ha exigido transporte seguro para sus trabajadores.

Se necesita una política industrial integral que requiere de créditos adecuados sin tasas de interés prohibitivas, programas de financiamiento del desarrollo en base al ahorro a la demanda interna, incentivos y desarrollo de recursos humanos y tecnológicos.

### *Estrategia 4. Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población para que la población de una manera activa defienda su trabajo*

Aplicar la vasta experiencia que el CONAPO ha demostrado en el área de educación y comunicación en población para motivar a la compra de productos mexicanos, para defender a nuestros empleos. Esto es, “Si compro lo hecho en México defiendo mi trabajo”. Se puede recurrir a la explicación de cadenas productivas como se hace con las cadenas de alimenti-

cias. Cambiar la cultura del malinchismo y promover la calidad, explicar por qué se dan las desventajas comparativas con los productos de otros países, como los subsidios que aquellos reciben, escala de producción, calidad inferior encubierta por la publicidad, denunciar cuando un producto extranjero sea más barato que uno mexicano por competencia desleal (precios dumping), etcétera. Sin caer en el chauvinismo con falsedades, la población no puede ser engañada con un simple eslogan, como “lo hecho en México está bien hecho”, todo debe tener sustento real.

Estas acciones deben estar acompañadas de otras, tales como forzar a que en las etiquetas de los productos se ponga el porcentaje de insumos mexicanos (esto se hace en Corea y la población lo toma en cuenta), cuantificando todas las componentes importadas en el producto, además de los insumos básicos también componentes, como pago a franquicias, importación de maquinarias, etcétera.

Denunciar y sancionar las prácticas desleales en contra de productos mexicanos como lo ha sido la prohibición de la venta de los refrescos Boing para dejarle el terreno de manera exclusiva a la Coca-Cola, como ha sucedido en diversos espacios en el estado de Morelos con la protección de diferentes instancias del gobierno local.

### Referencias bibliográficas

André Gorz, *Misérias del Presente, Riqueza de lo Posible*, (Paidós, Estado y Sociedad); Buenos Aires, Barcelona, México, 1998.

Arroyo Picard, Alberto, “El reto de construir un nuevo proyecto nacional”, Universidad Autónoma Metropolitana, *Diálogo Nacional, hacia un Proyecto de Nación alternativo al neoliberalismo* (1997), <http://www.dialogonacional.org.mx/pon23.html>

CONAPO. Consejo Nacional de Población. *Programa Nacional de Población 2001-2006*; México, 2001.

Rendón, T. y Víctor M. Maldonado (2005), “Evolución reciente del trabajo de hombres y de mujeres en México”, *Comercio Exterior*, Vol. 54., Núm. 1, México, enero de 2005.

## Movilidad y calidad del empleo

*Marie-Laure Coubès  
El Colegio de la Frontera Norte*

**E**l cambio de modelo económico, que es un paso de un modelo proteccionista centrado en el mercado interno con fuerte intervención del Estado hacia un modelo de apertura comercial que reduce la intervención del Estado, orientó la inserción de México al mercado mundial. Esta inserción en la globalización está particularmente ligada a la economía de Estados Unidos.

En este contexto, el mercado laboral se ha transformado provocando repercusiones en la absorción de la mano de obra y la calidad del empleo. De manera general, se ha planteado que, por una parte, la generación de empleo ha sido muy limitada y, por otra, que las reformas estructurales, auspiciadas por el Consenso de Washington, al aumentar la heterogeneidad del mercado laboral, han exacerbado las tendencias seculares de la baja calidad del empleo e incrementado la desigualdad en los salarios e ingresos.

Comparado con los otros países de América Latina, México ostenta relativos buenos niveles de desempleo (tasas de desempleo abierto urbano inferiores a 5% en los años noventa, salvo durante la crisis de 1995-1996). Sin embargo, hay que tomar en cuenta el impacto de la emigración internacional en la resolución del problema de la absorción de mano de obra. En el mercado laboral nacional, una parte sustantiva del crecimiento del empleo en los años noventa se ha realizado en el sector industrial (29%). El dinamismo del empleo industrial se debe a la industria maquiladora de exportación, intensiva en mano de obra, tanto en sectores tradicionales (como los textiles) como en sectores de mayor valor agregado (como electrónica, automotriz). Al lado de este crecimiento de la industria que fomenta un empleo formal en grandes empresas (es decir un empleo en condiciones de protección y permanencia), una parte equivalente del crecimiento del empleo tuvo lugar en el comercio (26%) y otra en los servicios sociales y personales (28%). Estos sectores (especialmente comercio y servicios personales) son aquellos en donde el empleo precario es mayoritario y donde abundan las pequeñas o micro-empresas, por lo cual se ha subrayado la dinámica negativa de la terciarización que desemboca en el deterioro de las condiciones de empleo.

En este panorama ya conocido de evolución del empleo, queremos enfatizar tres aspectos problemáticos que nos llevan a proponer recomendaciones de políticas.

### 1. Movilidad laboral con menor bienestar

El conocido crecimiento de los micro-negocios en la estructura del empleo en el nuevo modelo de apertura económica plantea dos tipos de cuestionamientos. Primero, este tipo de empleo está asociado a una baja calidad del empleo, en términos de acceso a contratos

laborales, prestaciones laborales, horarios fijos e ingresos. Si bien es cierto que todas las micro-empresas no entran en este patrón de calidad deficiente, su gran mayoría responde a esta cuestionada calidad de empleo. En segundo lugar, se puede cuestionar el papel de estos micro-negocios en las trayectorias laborales. Una investigación previa ha identificado, asociado con el cambio de modelo económico, un crecimiento de la movilidad hacia los micro-negocios dentro de la trayectoria laboral, como una transición desde un empleo en empresas de mayor tamaño. Estas transiciones hacia micro-negocios están asociadas a cambios de sector y ocupación hacia cualquier dirección, lo cual muestra una búsqueda errática de alternativa ocupacional o de ingreso, probablemente en un momento de gran inestabilidad de la trayectoria laboral, alejada de una carrera ascendente o de consolidación de la trayectoria. Esos cambios en “todos sentidos” que encontramos asociados a esta transición dan la imagen de una búsqueda errática de oportunidades de empleo e ingresos. Esta inestabilidad de la trayectoria coincide con la opinión de Lautier (1998), que interpreta la movilidad de los trabajadores de los países del Sur en un contexto de gran heterogeneidad del empleo. Este autor subraya que la movilidad es, al mismo tiempo, importante y limitada en su amplitud, confinándose a situaciones precarias en sectores diversos. Asimismo, se trata de una “superposición de circuitos separados” y de rotación muy rápida entre posiciones de asalariado precario, micro-negocio, desempleado y subempleado.

Este tipo de trayectoria se aleja de la carrera laboral con movilidad social y logros para llegar a un retiro decoroso. Si este tipo de movilidad vino para quedarse, se vislumbran problemas mayores de bienestar para el futuro.

Del otro lado de la estructura ocupacional, en los empleos de mayor calificación, la inestabilidad de la trayectoria también aparece. La ausencia de un servicio civil profesional de carrera en la función pública, por ejemplo, provoca una inestabilidad de las carreras profesionales (además de una pérdida de productividad recurrente en la administración pública).

## **2. Estructura ocupacional abultada en la base**

Dado que el empleo maquilador es el sector que lidera el crecimiento industrial, y que está localizado en mayor proporción en las ciudades fronterizas del norte, es útil estudiar la situación en estas ciudades, para pensar en una muy probable tendencia futura empujada por el proceso de globalización que vive el país.

Las ciudades fronterizas con fuerte implantación maquiladora (como Ciudad Juárez y Matamoros) presentan una estructura ocupacional con un ensanchamiento en la base: 77 por ciento de la estructura ocupacional está en niveles bajos, en contraste con las zonas urbanas del país, cuyo nivel es 69 por ciento. Así, este modelo de alta absorción laboral en empleo formal está asociado a una estructura laboral nivelada hacia abajo, con escasez en niveles intermedios y altos. El mercado laboral fronterizo ofrece muchas oportunidades de empleo con protección y permanencia, particularmente a los jóvenes, pero esencialmente de baja calificación. El segmento de ocupaciones calificadas de la maquiladora no ha crecido suficientemente, y ello es un problema.

### 3. Desigualdad de género

El empleo femenino está en constante aumento en México desde hace más de tres décadas. Sin embargo, es bien conocido que la tradicional segregación por sexo limita la inserción laboral de las mujeres en algunos sectores, ocupaciones o tipos de empleo. Para este tema también la experiencia nortea de la maquiladora puede ser útil. La maquila ha incorporado mujeres en la industria y además ha modificado la segregación por sexo tradicional. Asimismo, se ha demostrado que, comparada con las industrias no maquiladoras, la maquila tiene más mujeres en la rama automotriz y más hombres en la rama electrónica, reduciendo así la segregación. Está en proceso la masculinización de la mano de obra en la maquiladora, y este modelo se está extendiendo al conjunto del país. Ahora bien, al inicio del proceso de masculinización de la mano de obra maquiladora, que ocurrió en las zonas fronterizas a mitad de los años ochenta del siglo pasado, se argumentó que se trataba de un patrón local, debido a la saturación de la mano de obra femenina. Hoy en día, se observa un aumento de la participación masculina en la ocupación de obreros de maquila en todas las ciudades, incluso las de maquila emergente (con la sola excepción de Guadalajara). (De la O 2002)

Desde el punto de vista del género, ese modelo maquilador tiene dos tipos de problemas. Primero, las ocupaciones de mayor jerarquía son ocupadas por los hombres. Aunque no haya discriminación salarial por sexo, la desigual distribución de las ocupaciones produce un menor salario para las mujeres. Segundo, el empleo femenino es más vulnerable en tiempo de crisis. Un ejemplo de ello ocurrió después de la crisis de diciembre de 1994. Durante los dos años siguientes (1995-1996), los efectos negativos de la crisis en el mercado laboral han sido más importantes para las mujeres que para los hombres en las ciudades fronterizas. Aunque el desempleo creció para ambos sexos, para las mujeres, además, el empleo informal y el empleo en micro-negocios aumentaron y se redujo la proporción de asalariadas con seguridad social. La maquiladora no protegió a las mujeres de los efectos de la crisis, ellas fueron las clásicas víctimas del desempleo y de la informalidad.

### Recomendación de políticas<sup>1</sup>

Los aspectos mencionados anteriormente enseñan como funciona el mercado laboral. De los problemas mencionados resulta evidente que el mercado por sí sólo no responde a todas las dificultades, retos y problemas, y que se debe pensar en el papel del Estado para corregir las disfunciones o insuficiencias del mercado.

De cara a una política de población que tome en cuenta los aspectos de empleo, se debe pensar en una política integral de población que considere aspectos sociales y económicos que favorezcan el empleo y la absorción laboral en condiciones de calidad del empleo. Además de promover la calidad del empleo en términos de horario, prestación laboral, contrato e ingreso, una política social debe pensar al empleo en el conjunto de la trayectoria: considerar no sólo al empleo sino a la carrera laboral, en la cual la movilidad es instrumento de promoción social y acceso a niveles adecuados de vida y bienestar.

<sup>1</sup> Esta sección se inspira en Stallings y Weller (2001).

- La base de la política de empleo es promover la educación y la formación profesional para que la mano de obra esté en mejores condiciones de competitividad y de adaptación a los nuevos rumbos de los mercados laborales heterogéneos y fluctuantes. Se debe combatir el rezago educativo que tiene repercusión en el largo plazo sobre el mercado laboral.
- En el marco del nuevo modelo económico, se ha enfatizado mucho el tema de la flexibilidad del mercado laboral. Al respecto se ha mencionado la precarización del empleo debido a la flexibilización de las relaciones laborales. La contraparte de la flexibilidad de la relación laboral debe ser un sistema de seguro de desempleo, inexistente en México. Si se quiere hacer funcionar el mercado laboral de manera más flexible se debe instaurar un seguro de desempleo. Además se debe pensar en una difusión general de las prestaciones laborales para favorecer la movilidad entre empleos.
- Desarrollar un servicio civil profesional de carrera, abandonando la politización de la administración pública, lo que promoverá una estabilidad de trayectoria en los niveles calificados de la estructura ocupacional.
- El constante incremento del empleo femenino (la industria maquiladora es sólo una de sus caras) desde hace más de tres décadas, necesita una atención particular. El crecimiento de las tasas de ocupación femenina es notorio en todas las edades y particularmente entre las jóvenes de 25-29 años. Este crecimiento del empleo de las mujeres que están en edades de unión y reproducción afianza la ocupación femenina como una actividad de largo plazo, que se inscribe en el conjunto del curso de vida y no solamente para sus etapas de joven soltera. La falta de infraestructura adecuada empuja al trabajo de tiempo parcial o intermitente. Específicamente, se debe diseñar políticas públicas orientadas hacia el cuidado de los hijos, creando guarderías y comedores escolares asociados a una asistencia escolar más larga, de todo el día.
- Es necesario de ajustar políticas hacia grupos vulnerables: las personas que no tienen acceso al mercado o que tienen ingresos insuficientes deben ser respaldadas por políticas sociales, y este gasto social se debe mantener en periodos de crisis. El ejemplo de las mujeres en ciudades fronterizas durante la crisis de 1995 ilustra esta necesidad de atención particular durante los periodos difíciles.
- Dado el peso de las pequeñas empresas, se debe promover apoyo para las pequeñas empresas, por ejemplo, créditos de fácil acceso y subsidiados.

## Bibliografía

- Coubès Marie-Laure (2007) “Movilidad ocupacional en el cambio del modelo económico: la transición hacia un micro negocio dentro de las trayectorias laborales” en Fernando Cortés, Agustín Escobar y Patricio Solís (Coord.), *Cambio estructural y movilidad social en México*, El Colegio de México (en prensa), p. 178-215.

- Coubès Marie-Laure, (2003) “Evolución del empleo fronterizo en los noventas: Efectos del TLCAN y de la devaluación sobre la estructura ocupacional”, en *Frontera Norte* 30 Volumen XV, Julio-Diciembre 2003, p. 33-64.
- Coubès Marie-Laure, (1999) “La segregación por sexo en la industria: comparación entre maquiladora y manufactura en el norte de México”, en *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía*, 117, Abril-junio 1999, p. 31-58.
- De la O, Maria Eugenia, (2002). “Trabajo femenino y dinámica regional: desfeminización de la industria maquiladora de exportación”, en *Demos Carta demográfica sobre México*, no.15, (2002):39-40.
- Lautier, Bruno, (1998), “Pour une sociologie de l’hétérogénéité du travail” *Revue Tiers Monde* t.XXXIX, n.154, abril-junio 1998.pp 251-279. Versión en portugués: (1999) “Por uma sociologia da heterogeneidade do trabalho” *Revista Latinoamericano de Estudios del Trabajo*, año 5, núm.9, p. 7-32.
- Stallings Barbara y Jurgen Weller, (2001), “El empleo en América Latina base fundamental de la política social”, *Revista de la CEPAL* núm. 75, diciembre 2001, p. 191-210.
- Stallings Barbara y Wilson Peres, (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.



## Las políticas de población y del empleo en México

María Eugenia de la O Martínez

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

**H**oy en día la provisión de empleo para numerosos mexicanos es insuficiente y de mala calidad, lo que los mantiene excluidos del desarrollo e inmersos en un universo de pobreza, precariedad e informalidad. Frente a ello, es necesario preguntarnos ¿por qué los ciudadanos de este país no logran plena integración al desarrollo?, ¿qué programas los incluyen y cómo lo hacen? Con el fin de reflexionar sobre estas preguntas propongo abordar la relación que guarda el desarrollo de la población con la política pública de empleo, enfatizando el fenómeno de la subcontratación laboral en el país.

### El Estado y las políticas de empleo

El enfoque de la política económica y social del Estado sobre el mercado laboral se basa en la presunción de crear puestos de trabajo. No obstante, el énfasis de dicha política está en los programas de capacitación de fuerza de trabajo y en la creación indirecta de empleo a través de programas de asesoría, capacitación y crédito a la pequeña y micro-empresa. Especialmente en la década de los noventa y en el año 2000 fue evidente el incremento de programas de intermediación laboral y de políticas activas de empleo (Samaniego, 2002).

Entre los programas de intermediación laboral se puede identificar los siguientes:

- El Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (1978). Se orienta a buscadores de empleo a través de fondos que administra la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS). Se basa en la divulgación del programa en ferias de empleo, bolsas de trabajo e iniciativas como Chambatel (2002), Chambapar (para discapacitados vía Internet) y la publicación regional Mi chamba. También se están aquellos programas dirigidos a población con capacidades diferentes –adultos mayores incluidos– como *Rehabilitación Laboral*, *Capacitación y Trabajo* y *Abriendo Espacios*.

Entre las políticas activas de empleo del Estado están:

- El *Sistema de Capacitación para el Trabajo* (SICAT). Este sistema se orienta a parte de la población desempleada para su capacitación e ingreso económico complemen-

tario. Lo operan los Servicios Estatales de Empleo y del Distrito Federal mediante transferencias financieras de la STPS. Los apoyos pueden ser económicos y en especie mediante becas, instructores, paquetes de herramientas, materiales de capacitación, ayuda de transporte y seguros de accidente.

- *Capacitación mixta en medianas y grandes empresas*, que se da mediante convenio con las empresas.
- *Capacitación mixta en micro y pequeñas empresas*, con orientación a desempleados sin experiencia laboral.
- *Capacitación para el autoempleo*, dirigido a población desempleada para fomentar actividad por cuenta propia.
- *Capacitación basada en normas técnicas de competencia laboral*, dirigida a personal capacitado para el sector empresarial.
- *Atención a trabajadores de empresas en suspensión temporal acordada de labores*. Cuya base es atenuar la inestabilidad laboral en situaciones de recesión económica mediante capacitación técnica en distintas especialidades, también se da apoyo a empresas en paro técnico. El conjunto de estos apoyos se dio originalmente a trabajadores con experiencia laboral pero posteriormente se amplió a buscadores de empleo de primera vez.
- *Programa de Apoyo a la Capacitación de Trabajadores en Activo*. Este programa contó con apoyo del Banco Mundial y en un inicio se orientó a trabajadores en activo de las micro, pequeñas y medianas empresas y empleadores de empresas que solicitaran apoyo para la capacitación. Actualmente se apoya a las empresas con programas de entrenamiento, producción de materiales, investigación, diseño, programas multi-habilidades.

Finalmente, la política de creación directa de empleo funciona por medio de subsidios a la micro-empresa e instancias para el autoempleo, lo que permite crear puestos de trabajo. Este subsidio también favorece la creación de empleo en el sector privado e incluye la exención de impuestos para unidades económicas que ofrezcan plazas. Ejemplos de la política de creación directa de empleo son los programas siguientes:

- El *Programa de Empleo Temporal (1995)*. Para 2002 se dio prioridad al arraigo de la población en pobreza extrema a sus lugares de origen, a la generación de empleos temporales y permanentes. Se dirige a población rural en pobreza extrema, mayor de 16 años, productores rurales, jornaleros con y sin tierra, hombres y mujeres.
- *Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (2001)*. Dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas que presenten proyectos de competitividad y las empresas de cualquier tamaño que cuenten con proyectos de alto impacto en la integración de cadenas productivas.

- *Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (2001)*. Apoyo a instituciones de microfinanciamiento y a los intermediarios para destinarlos a grupos y beneficiarios individuales en condición de pobreza.
- *Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (1993)*. Dependió de la Secretaría de Desarrollo Social y se dirigió a población rural y urbana en condiciones de pobreza, con capacidad productiva, organizativa y vocación empresarial, con acceso nulo o limitado al crédito formal.
- *Programas de Compensación al Desempleo*. El programa se orienta a la población desempleada del sector formal que reside en las diez entidades federativas con mayor proporción de pérdida de empleos y que soliciten su incorporación al programa.

La política activa de empleo del Estado no propone un programa integral y permanente de trabajo para la población. Más bien, ofrece paliativos encaminados a resolver temporalmente el problema de falta de empleo mediante programas periféricos de capacitación y estrategias de autoempleo para la población activa. Los programas que agrupa la política pública de empleo favorecen la ocupación informal y temporal, en lugar de una, estable y de calidad.

Asimismo, las políticas activas de empleo se orientan hacia un perfil de población joven, masculina y sin dependientes. Lo que deja a un número importante de ciudadanos sin la oportunidad de acceder a dichos programas y, sobre todo, sin el cobijo de una política de empleo que incorpore fuerza de trabajo heterogénea y bajo condiciones dignas y permanentes.

En el presente sexenio permanece el esquema de los programas temporales de empleo. Ejemplo de ello es el *Programa Primer Empleo* impulsado por el Presidente Felipe Calderón, cuya iniciativa entró en vigor el 1 de marzo de 2007. A través de este programa se planteó otorgar un subsidio a las empresas privadas que contrataran trabajadores de nuevo ingreso y los inscribieran en el Instituto Mexicano del Seguro Social como trabajadores permanentes. El subsidio podría ser hasta de un cien por ciento de la cuota obrero-patronal que debería cubrir la empresa.

Si bien el propósito de dicho programa es ampliar las oportunidades de empleo para los jóvenes, en el decreto publicado el 23 de enero de 2007, se establece que las empresas deben mantener asegurados a los trabajadores por lo menos nueve meses continuos posteriores a la fecha de registro del programa. También se establecen varios candados a las empresas para ingresar al *Programa Primer Empleo*, lo que podría desalentar su participación. Más que garantizar la apertura de oportunidades laborales para los jóvenes, este programa amplía la gama de subsidios fiscales para las empresas.

Se podría afirmar que la política económica y social del Estado sobre el mercado de trabajo, no contempla un plan integral para el empleo y la ampliación de oportunidades para el desarrollo de la población del país. Y, bajo ciertas circunstancias, tampoco se contempla la intervención del Estado en la relación entre el empleador y los trabajadores, como en el caso de la subcontratación laboral.

## La subcontratación laboral

La subcontratación del trabajo, sea por relación económica, tecnológica o de mercado, rompe con la relación formal entre el empleador y los trabajadores de las empresas subcontratadas. Es una estrategia que se sustenta en la reducción del costo laboral a expensas de la calidad del trabajo, ya que al externalizarse las actividades de las empresas, los subcontratistas se desligan de toda responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones laborales (Mertens y Wilde, s/f). Se trata de un modelo precario de condiciones de trabajo con salarios bajos, afiliación irregular en la seguridad social, largas jornadas laborales y un sindicalismo controlado bajo contratos de protección (Alcalde, 2007).

De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, existen 2.4 millones de trabajadores bajo esta modalidad a escala nacional. Tan sólo en el estado de Jalisco en 2007 casi siete de cada diez empresas reclutan su planta de trabajadores mediante empresas prestadoras de servicios de personal conocidas como agencias.

La subcontratación se ha documentado a través de estudio de caso en industrias del textil, electrónica, confección, siderúrgica y construcción (Mertens y Wilde, s/f), además de prestadoras de servicios, como las aseguradoras, bancos y grandes cadenas comerciales como Wal Mart y los denominados “call center” y telemarketing.

Las condiciones de trabajo en las empresas subcontratadas usualmente son inferiores a las condiciones de las empresas contratistas, ya que no comparten los mismos contratos colectivos y existen diferencias en la antigüedad y estabilidad entre las empresas. En términos generales, algunas de las principales razones por las que se recurre a la subcontratación son:

- La búsqueda de costos laborales más bajos a través de la reducción de salarios y prestaciones.
- Necesidad de personal especializado.
- Empresa subcontratada sin sindicato.
- Horarios más flexibles.
- Segmentación de los trabajadores (estables y precarios).
- Contrataciones temporales.
- Cargas de trabajo específicas y comúnmente excesivas.

La subcontratación es un fenómeno complejo que rompe con la posibilidad de una relación formal entre el empleador y las empresas subcontratadas, lo que propicia el incumplimiento de la legislación laboral respecto a los salarios, las condiciones de trabajo y la seguridad social. La falta de regulación de estas prácticas por parte del Estado y de una inspección laboral especializada permiten que la subcontratación se profundice e incluso se practique la evasión fiscal.

En este sentido, resulta urgente promover el registro estadístico de una gran parte de la población que se encuentra activa pero bajo estas circunstancias. Además de cuestionar la falta de una política clara del gobierno respecto a este fenómeno laboral, al convertirse en una estrategia de competitividad sustentada en la reducción del costo laboral y la calidad del trabajo.

El gobierno de Chile, a través de la Ley No. 20.123, aprobada el 12 de octubre de 2006, encaró el problema del régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de trabajo de servicios transitorios. En voz de la presidenta de esta nación, Michele Bachelet:

“Con la nueva normativa estamos actualizando nuestra legislación, poniéndonos, por lo demás a tono con las recomendaciones internacionales, como las del Convenio 18 de la OIT, sobre Agencias Privadas de Empleo. Al mismo tiempo, proteger los derechos de los trabajadores y entregar nuevas facilidades a las empresas que necesitan ajustar temporalmente su capacidad productiva, especialmente por inicio de actividades o por materialización de nuevos proyectos... (Pero también) desterrar prácticas abusivas como el despido y la posterior recontractación bajo peores condiciones, o la pérdida artificial de los derechos a negociar colectivamente y sindicalizarse...”

“A través de ésta Ley el Estado Chileno busco proteger los derechos de los trabajadores en condición de subcontratación, con el fin de terminar con la precarización del trabajo y de las relaciones laborales. Además de eliminar la existencia de trabajadores de segunda y de primera categoría, y establecer un régimen que tienda a proteger y capacitar a los trabajadores, propiciar la igualdad en la protección, seguridad, salud y vida de los trabajadores y, generar empleos más definitivos, especialmente para mujeres y jóvenes, quienes accedían a la subcontratación en la búsqueda de trabajo temporal, jornadas parciales y periodos acotados”.

Con la Ley 20.123 el gobierno chileno buscó propiciar la existencia de trabajadores con capacitación, formación, negociación colectiva, afiliación sindical y, eventualmente, una estructura provisional de protección para la vejez. Todo lo contrario a lo que sucede con el esquema de subcontratación en México, en donde el Estado se encuentra ausente.

A través de este breve ensayo busqué mostrar la relación que existe entre los programas de empleo del Estado y la falta de regulación de algunas situaciones laborales con el desarrollo de la población en México. Se debe tener en cuenta la necesidad de vincular los efectos de las políticas públicas con el desempeño de un programa nacional de población.

## Bibliografía

- Alcalde, Arturo, (2007), “Empresas de servicios, gigantesco fraude” en *La Jornada*, 23 de junio.
- Dirección del Trabajo, (2006), Ley no. 20.123. *Subcontratación y Empresas de Servicios Transitorios*, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago de Chile.
- García, Anselmo, Mertens, Leonard y Roberto Wilde (s/f), *Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores. Estudios de caso en México*, Proyecto CEPAL/GTZ “Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe, Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI, Ciudad de México.

Miró, Carmen, (1997), “Política de Población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué?” en *Población y Cambio Social. Revista Latinoamericana de Población*, Vol. 1, No. 1. México.

Samaniego, Norma, (2002), Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* No. 18, CEPAL, Santiago de Chile.

## Relatoría

*Edith Pacheco Gómez*  
*El Colegio de México*

En la mesa se realizó una exhaustiva revisión de los programas gubernamentales relacionados con el empleo. Se propuso que en ellos los derechos laborales deberían ser considerados como derechos humanos. Asimismo, se planteó la necesidad de una mirada de largo plazo que necesariamente tendría que incluir el análisis de las cuestiones relativas a los mercados de trabajo desde la perspectiva de las trayectorias laborales. Un tema que ocupó parte fundamental de los debates fue la cuestión de las desigualdades y los bajos salarios.

Dada la riqueza de los planteamientos vertidos en la sesión sobre mercados de trabajo y empleo, a continuación sólo expondré una síntesis de los temas más relevantes:

1. Un primer señalamiento es que el tema del empleo se encuentra fragmentado en el *Programa Nacional de Población 2001-2006*, y uno de los espacios en los que se encuentra mencionado más claramente es en el tema del “bono demográfico” y la así llamada “ventana de oportunidades”. Al respecto, se señaló que más que abordar el tema de las posibles oportunidades habría que hacer un cambio de mirada atendiendo a las necesidades de la población, de tal suerte que se pusiera al empleo como una de las primeras necesidades.
2. En este sentido, se propuso exponer la problemática del empleo desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, así, la mirada del desarrollo social se formularía desde los ojos de los derechos humanos y se buscaría atender al derecho de un nivel de vida adecuado para la población y el gozo de un empleo digno. En suma, promover el derecho al trabajo y del trabajo como uno de los fundamentos del bienestar. Una preocupación concreta al respecto es la problemática de movilidades laborales con menor bienestar, es decir, al comparar diferentes generaciones se ha observado para las más recientes un incremento de movilidades ocupaciones que comprende la transición de grandes a pequeñas empresas y la consecuente reducción de movilidades que van de pequeñas a grandes empresas.
3. El tema del empleo digno me lleva a señalar que la mesa fue rica en ubicar las difíciles condiciones de trabajo a las que nos enfrentamos, por ejemplo, mantenemos una estructura ocupacional abultada en la base de niveles bajos de calificación (aproximadamente el 70%), o bien, se presentan sobre-jornadas laborales que conducen a reflexionar sobre la subordinación de la vida familiar a la vida laboral.
4. Por resaltar un tema específico en cuanto a condiciones de trabajo, se mencionó el efecto de los procesos de subcontratación, estrategia que se sustenta en la reducción de

costos laborales a expensas de la calidad del trabajo. Como una solución al respecto, se tomó como ejemplo a Chile, un país que ya tiene una larga experiencia en cuanto al efecto de las políticas neoliberales, de tal suerte que en la actualidad cuenta con una ley que regula el régimen de subcontratación que busca proteger a la población frente a los procesos de flexibilidad, lo cual es un reconocimiento implícito a la existencia de prácticas abusivas y a necesidad de reconocer el papel central que debe jugar el Estado como uno de los actores fundamentales en la dinámica laboral.

5. Se hizo un seguimiento exhaustivo de los programas relacionados con el empleo en México. Sólo quisiera mencionar que estas políticas se pueden clasificar en su mayoría como políticas activas de empleo con la característica de que tienen una visión cor-toplacista, cubren un número reducido de población (por ejemplo, a población joven sin dependientes) y en realidad se convierten en subsidios para las empresas, pero implican una reducida posibilidad para la real generación de empleos y especialmente la generación de empleos de calidad. En suma, se requiere hacer un estudio sobre la eficacia de los programas. Sólo por mencionar un ejemplo, se hace la pregunta sobre qué pasará con las personas después de un año dado que el *Programa del Primer Empleo* propone subsidios por un año y meses.
6. En este sentido, se plantea la necesidad de ver los requerimientos en la esfera del trabajo desde una perspectiva de trayectorias laborales, pues en caso de no tener una visión de largo plazo se puede estar incentivando la generación de actividades informales (recordándose el tema de la “changarrización foxista”).
7. Finalmente, se habló del problema de las desigualdades sociales y del hecho de que la situación del empleo no las subsana. En atención a las desigualdades, específicamente de género, se visibilizó la inserción de mujeres en tiempos de crisis en ocupaciones de menor jerarquía y vulnerabilidad, por ello, la necesidad de atender a grupos vulnerables.
8. Se planteó la necesidad de contemplar un sistema de seguro de desempleo o seguro de trabajo. El Estado tiene que asumir los costos del modelo. Así, volviendo al inicio de esta reseña, para dar cuenta de las oportunidades no basta con atender y promover la educación, reconocida en la mesa como una condición necesaria pero no suficiente en una política de empleo, es decir, no basta con atender una cara de la moneda: las formaciones. Se plantea la necesidad de ver a las políticas de manera transversal, de tal suerte que la política social se vincule con la política económica y de esta manera se formulen políticas que incentiven el mercado interno y la responsabilidad social del bienestar de la población, contemplando como un aspecto central la necesidad de discutir sobre la llamada “renta básica” o “ingreso garantizado”.

# Capítulo VII

---

## Familia



## Necesidad de políticas adecuadas a los nuevos itinerarios familiares

*Julieta Quilodrán  
El Colegio de México*

La familia es una institución que figura siempre entre las preocupaciones de la población en general, de los políticos, de la Iglesia, de los medios de comunicación. Con mayor seriedad o con más frivolidad, el tema de la formación de las parejas y su devenir, así como el de la suerte de su descendencia, está constantemente presente en la prensa escrita o en la televisión. Esta preocupación no es, sin embargo, gratuita; responde al hecho de que las funciones que ejerce la familia son fundamentales para la marcha de la sociedad y el bienestar de las personas. La familia da confianza a sus miembros y es reconocida como la institución que más gratifica porque atiende, como ninguna otra, los aspectos emocionales. En suma, la importancia que tiene la familia en el imaginario colectivo la transforma en una institución de relevancia prioritaria en la vida de las personas.

Por las razones anteriores, la familia constituye uno de los ejes más importantes de las políticas de protección social. A través de ella se pueden canalizar los recursos que permitan brindar bienestar y una adecuada socialización a la población.

### Las razones demográficas del cambio en las familias

De manera muy sucinta podemos enumerar los efectos de la dinámica demográfica sobre la familia, cuyos cambios han venido gestando nuevos itinerarios familiares y, derivados de éstos, una nueva organización de los hogares.

La disminución sostenida de las tasas de fecundidad ha reducido desde mediados del siglo pasado el tamaño de las familias, invirtiendo progresivamente las pirámides de edades. Este fenómeno, derivado de la transformación de los patrones de fecundidad, constituye el factor clave del envejecimiento de la población a mediano y largo plazo.

El efecto de la prolongación de la esperanza de vida, que respondió a una reducción de la mortalidad en un momento anterior al descenso de la fecundidad, condujo a una mayor sobrevivencia, no solamente de las personas sino también de las parejas conyugales, propiciando con ello la coexistencia de varias generaciones. En general, las personas gozan en la actualidad de más tiempo de vida, lo que les brinda, entre otras cosas, una mayor flexibilidad para organizar sus itinerarios vitales dando cabida a la reincidencia matrimonial, a la formación de nuevos núcleos familiares y, en general, a repartir los eventos con mayor libertad a través de sus años de vida.

Los cambios en la nupcialidad representan, por su parte, uno de los rasgos importantes en este proceso de transformación de las familias. La postergación de la llegada del primer hijo como consecuencia de la elevación de la edad al unirse ha propiciado no solamente una baja de la natalidad, y con ello una disminución de la velocidad de reemplazo de las generaciones, sino también un incremento de la población soltera. Hoy en día el fenómeno de la soltería se está convirtiendo en un modo de vida, se está transformando de hecho en una opción más de organizar la vida entre los adultos. El volumen de mujeres que por esta razón permanecen fuera de la reproducción crece, lo que contribuye a la profundización del proceso de envejecimiento. A estos cambios cabe agregar el incremento de la disolución de uniones voluntarias y la reincidencia matrimonial o nuevas nupcias, fenómenos que están en el origen de los aumentos de las proporciones de los hogares monoparentales y de las familias ensambladas. La disolución de las uniones contribuye también a la disminución del contingente de mujeres expuestas al riesgo de embarazarse al dejarlas permanentemente fuera de la reproducción o, al menos, durante el intervalo entre uniones. Desde luego que estas afirmaciones sobre la exclusión de la reproducción se ven obviamente relativizadas en las poblaciones que, como la de México, han adoptado la anticoncepción de manera masiva. Un último aspecto a considerar guarda relación con la naturaleza del vínculo conyugal. Aunque la formalización de las uniones a través de un matrimonio legal no se generalizó nunca en el contexto latinoamericano, el fenómeno de las uniones libres va en aumento en todos los países, salvo raras excepciones. ¿Se van a legalizar estas uniones en las mismas proporciones que en el pasado o se van a constituir en una forma permanente de vivir en pareja? Ha transcurrido muy poco tiempo para dar una respuesta contundente, si bien la mayor tolerancia que se está observando respecto a la expansión de este tipo de uniones, lo mismo que en relación con el incremento de la disolución de las parejas (separaciones y divorcios) y los nacimientos fuera de unión, auguran la instalación de la unión libre como un modelo de formación familiar alternativo.

Todos estos cambios juegan un rol preeminente en lo que se ha dado en llamar la Teoría de la Segunda Transición Demográfica.

Por su parte, la influencia de la migración sobre la organización familiar y el envejecimiento de la población dependen mucho de su magnitud y características diferenciales. Si es selectiva por edad y sexo, afecta tanto a las estructuras de la población de origen como a las de destino, y puede desequilibrar en ambos lugares los mercados matrimoniales y hacer descender la fecundidad entre quienes están unidos por la ausencia de alguno de los miembros de la pareja e influir, así, directa e indirectamente, en el envejecimiento de las localidades de origen, sobre todo cuando estas son pequeñas.

Podemos resumir las consecuencias de los cambios demográficos sobre la familia de la manera siguiente:

- Las personas viven más tiempo pero las parejas conyugales duran menos.
- Más personas pasan más tiempo solteras debido a la postergación de la primera unión y del primer matrimonio.
- Una vez casadas o unidas las parejas tienen pocos hijos.
- La interrupción de uniones incrementa a su vez el contingente de población fuera de la reproducción (separados, divorciados y viudos).
- La migración desequilibra los mercados matrimoniales y separa temporalmente las parejas conyugales.

Todo lo anterior apunta a un retroceso del modelo de familia nuclear tradicional, conformada por padres e hijos unidos de manera estable, con roles de género claramente definidos, jerarquizada en cuanto a las relaciones entre padres e hijos y cuyo principal objetivo debía ser la reproducción, es decir, el modelo de familia cristiana monogámica e indisoluble pregonado por la Iglesia Católica y adoptado como normativo en nuestras sociedades. Esta forma de organización de la vida familiar está siendo reemplazada por una heterogeneidad de arreglos familiares. En estas nuevas familias, las relaciones entre sus miembros son menos autoritarias y, por lo mismo, menos formales, el nivel de escolaridad de todos sus miembros es más elevado y, en forma cada vez más frecuente, la madre participa en la actividad laboral.

El reconocimiento de las transformaciones de la familia recién enunciadas, así como el ajuste de las políticas necesarias para enfrentarlas, comenzó en los países desarrollados hacia mediados de los años sesenta. Cambios semejantes afloraron en América Latina desde hace unos años y la CEPAL los consigna en el *Panorama Social de América Latina* del presente año como uno de los elementos que está presionando para la adopción de un *Nuevo Pacto de Protección Social* en la región (CEPAL 2007). El objetivo de este nuevo pacto es el de lograr una solidaridad integral que contribuya a la cohesión social. El modelo de bienestar de una sociedad fundada en el trabajo y en una familia nuclear biparental estable con un jefe proveedor y con esposa e hijos dependientes no funcionó porque no fue inclusivo, porque dejó y continúa dejando fuera de los esquemas de protección a la población no vinculada al mercado de trabajo formal. De aquí que en la actualidad se plantee como alternativa un sistema de solidaridad integral que combine mecanismos de financiamiento de tipo contributivo y no contributivo.

Esta nueva perspectiva, que ya está presente en muchos países de la región, requiere nuevas políticas y, más ampliamente, definir una nueva institucionalidad que considere tanto los efectos demográficos como sociales de un incremento de la participación económica de la mujer, así como de las exigencias de una mayor equidad de género y, muy especialmente, la elevación de los niveles de bienestar del conjunto la población (salud, educación).

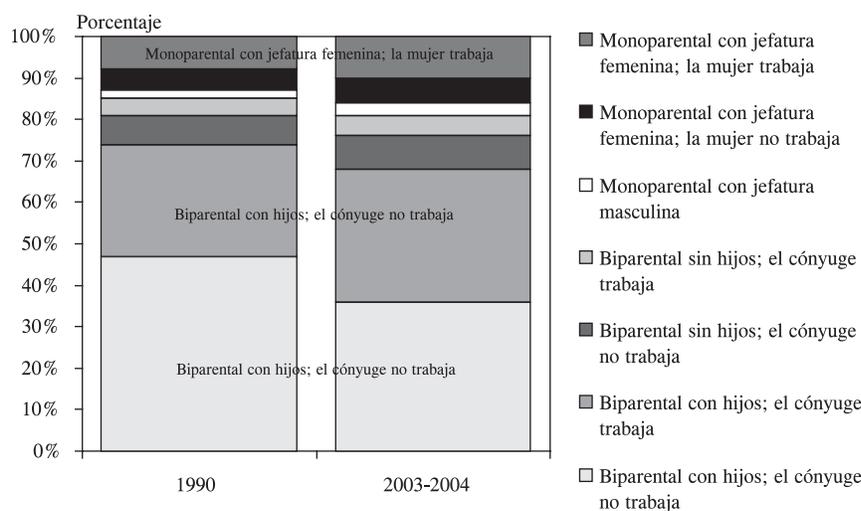
Las interrelaciones entre cambios demográficos, sociales, culturales y económicos se ven claramente reflejadas en la gráfica 1. En ella observamos cómo en las zonas urbanas de América Latina se ha transformado la estructura de los hogares y de las familias.

Los rasgos más sobresalientes de la evolución en los últimos trece años son los de un incremento de los hogares monoparentales con jefatura femenina y biparental con hijos donde la mujer trabaja; hogares que representaban en el período 2003-2004 el 42 por ciento del total de hogares (7 puntos porcentuales más que en el año 1990). Si a esta proporción agregamos aquella de hogares biparentales sin hijos tenemos que en el 47 por ciento de los hogares hay mujeres que trabajan. O sea, el patrón de participación de la mujer en el mercado laboral se consolida en América Latina y con él la necesidad de articular la vida familiar con la laboral.

### **Lineamientos de las políticas de la Unión Europea destinadas a la conciliación de la vida familiar y laboral**

La política de la Unión Europea gira en la actualidad en torno al reconocimiento de la rentabilidad social de las funciones de la familia. En la familia nacen los hijos, se les cuida y

Gráfica 1. Región migratoria tradicional: municipios según grado de despoblamiento, 1990-2005



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: <sup>1</sup> promedio simple.

se les socializa y también se atiende a otros familiares dependientes y discapacitados. De la crianza de los hijos al cuidado de la población anciana dependiente el intervalo es escaso y muchas veces ambas etapas se traslapan, convirtiendo en excesiva la carga de las mujeres en las sociedades donde se les sigue asignando el papel de cuidadoras. Las familias donde la mujer trabaja no pueden cumplir adecuadamente con las funciones de proveer bienestar sin la colaboración del Estado, en todos sus niveles, del sector privado y de entidades de carácter mixto.

Otra restricción que impone la existencia de una diversidad de familias es la necesidad de cambiar la unidad de protección. Hoy en día, la filiación representa el objeto central y fuente de legitimación de la protección social de la familia, en lugar del vínculo conyugal. Muchos sistemas continúan considerando a la pareja biparental casada y estable como sujeto a los derechos de seguridad social y otros beneficios de protección (Meil, en Arriagada, 2005).

En cuanto a la búsqueda de la articulación de las esferas de trabajo y vida familiar Meil e Iglesias (2001) definen cuatro orientaciones básicas en el ámbito de los países de la Unión Europea:

- Políticas destinadas a facilitar la libre elección entre interrumpir la vida laboral o compaginarla con la vida familiar.
- Políticas que buscan promover el cuidado de los niños en el hogar compensando los costos de esta decisión (pero no ofreciendo servicios para los niños menores de 3 años).

- Políticas liberales donde las familias deben correr con los costos de la crianza.
- Política de permisos laborales amplios y con garantías de retorno al trabajo pero privatizando los costos derivados de esta opción.

### **Propuesta de políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral para México**

- En el corto plazo: reunir todas las disposiciones contenidas en las distintas leyes y reglamentaciones que apunten a la conciliación de la vida familiar y de trabajo, tanto para los hombres como para las mujeres. Tener en cuenta que diversas reglamentaciones pueden operar en sentido divergente.
- En el mediano plazo:
  1. Definir algunas orientaciones básicas en cuanto a la manera en que debe operar esta conciliación y asegurar la coherencia entre las distintas regulaciones.
  2. Generar una o varias propuestas legislativas o reglamentarias que complementen las disposiciones ya existentes, destinadas a asegurar que la familia pueda cumplir con las funciones de brindar protección a sus miembros dependientes sin descuidar las relativas a la propia pareja o el jefe o jefa de una familia monoparental.
  3. Involucrar a todos los niveles de gobierno y al sector privado en la construcción de una política integral
- En el largo plazo: Implementar políticas conducentes a cambios culturales profundos, como el que implica una redistribución de los roles dentro de la pareja conyugal.

### **Bibliografía**

- CEPAL, (2007), *Panorama Social de América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Meil, G., (2005), “La protección social de la familia: situación actual y tendencias en la Unión Europea” en Arriagada, (Ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, ONU/CEPAL/UNFPA, Santiago de Chile.
- Meil, G. e Iglesias de Ussel, (2001), *La política familiar en España*, Ariel, Barcelona.
- VID, (2007), “Eventful Years: New Pathways to Family Formation”, en *The Vienna Institute of Demography 2002-2006: a Five Year Portrait*.



## Legislación y políticas públicas hacia las familias<sup>1</sup>

Marina Ariza, Universidad Nacional Autónoma de México  
Orlandina de Oliveira, El Colegio de México

Resulta difícil lograr transformaciones hacia formas más democráticas de convivencia familiar sin alterar simultáneamente el escenario de marcada desigualdad económica y de exclusión social que padecen amplios sectores de la población mexicana. El logro de un mayor bienestar familiar requiere, entre otras cosas, contrarrestar los mecanismos de reproducción de las inequidades de género y de generación, enfrentar la violencia doméstica y los efectos perniciosos de las distintas formas de discriminación en contra de las mujeres, los jóvenes y ancianos, así como procurar el reconocimiento de los derechos sociales de los niños, los ancianos y los relativos a la salud reproductiva.

Se requiere una mejor adaptación de la legislación a todas las demandas de las convenciones internacionales firmadas por el país; implementar políticas integrales y adoptar acciones que eliminen la discriminación *de facto* y todas las formas de violencia contra las mujeres, niños y las personas de la tercera edad (Mehrotra, 1998). La implementación y el seguimiento de las políticas propuestas enfrentan una serie de obstáculos de carácter ideológico, financiero y administrativo. La concepción del modelo ideal de familia nuclear, presente aún en el imaginario y en muchos documentos programáticos, impide aceptar la diversidad familiar y lograr un pleno reconocimiento social de los arreglos alternativos (madres solas, mujeres sin pareja, parejas homosexuales, parejas sin hijos, unidades extensas o compuestas). Este hecho refuerza la vulnerabilidad de estos hogares y aumenta su exposición a situaciones de riesgo de pobreza, exclusión, y daño social. Por sus intereses contrapuestos, los actores involucrados en el diseño e implementación de políticas, programas y acciones dificultan la puesta marcha de las iniciativas y disminuyen su posible eficacia. La continuidad de las políticas se ve amenazada por los reducidos presupuestos disponibles (Arriagada, 1997).

En un análisis de las leyes nacionales sobre violencia doméstica en América Latina y el Caribe, Chiarotti (1998) señala varios aspectos relevantes desde una perspectiva de género que requieren ser considerados en la elaboración de nuevas leyes o en la reforma de las ya existentes, así como en el diseño e implementación de políticas:

<sup>1</sup> Este texto reproduce partes de dos trabajos previos de las autoras: (2006), "Regímenes sociodemográficos y estructura familiar: los escenarios cambiantes de los hogares mexicanos", en *Estudios Sociológicos*, revista del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, Vol. XXIV, No. 70, enero-abril, p. 3-30; y (2004), "Familias, pobreza y necesidades de políticas públicas en México y Centroamérica", en Irma Arriagada y Verónica Aranda (compiladoras), *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, CEPAL-UNFPA, Naciones Unidas, Serie Seminarios y Conferencias No. 42, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, p.153-196. En caso de hacerse, las citas deben hacer referencia ambos textos y autoras.

- la legislación actual habla de violencia familiar, doméstica o intrafamiliar, sin hacer mención explícita a la violencia contra las mujeres y las niñas,
- el lenguaje utilizado casi siempre es masculino,
- las leyes carecen de una perspectiva de género al asumir que todas las personas pueden ser víctimas por igual de la violencia,
- en algunos países no se hace mención explícita a la violencia sexual o patrimonial,
- en la mayoría de los casos la violencia no es vista como un crimen o un delito,
- se proponen en primera instancia procedimientos conciliatorios, que no resultan los más apropiados,
- los jueces que se hacen cargo son los de lo familiar y no jueces penales,
- no se ha previsto la creación de fondos especiales o partidas presupuestarias, y
- en algunos países no se ha identificado el organismo responsable de impulsar y dar seguimiento a las medidas que se proponen.<sup>2</sup>

Las leyes contra la violencia familiar deben ser vistas como parte de un cuerpo jurídico que necesita ser complementado con otras iniciativas de leyes, como, por ejemplo, la Ley de Paternidad Responsable que ha sido aprobada en Costa Rica y está en discusión en otros países de la región. Es notable la ausencia de legislación sobre las obligaciones y responsabilidades de los diferentes miembros de los hogares en cuanto a la ejecución de los trabajos reproductivos (quehaceres de la casa y cuidado de los hijos).

México, al igual que muchos otros países, no cuenta con un sistema integrado de políticas de familias que considere el conjunto de sus miembros y la diversidad de los hogares existentes cuanto a estructura, ciclo vital, jefatura, estratos de pobreza. Las políticas existentes son, en su mayoría, políticas fragmentadas que se dirigen en forma aislada a los integrantes de las familias (a las mujeres, o a los niños, o a los ancianos), no consideran sus interrelaciones ni las repercusiones que podrían tener los cambios en unos miembros sobre otros (Arriagada, 1997, 2001).

Con el propósito de lograr una mayor igualdad de género y de clase, aspecto crucial para el logro de un creciente bienestar familiar, es importante formular políticas de distintos tipos con objetivos específicos:

a) *Políticas igualitarias y universalistas* que garanticen los derechos sociales básicos de los ciudadanos, como el pago de pensión de retiro para los trabajadores, servicios de salud gratuitos para los jubilados, pensiones para viudas y huérfanos, y pago de indemni-

<sup>2</sup> Para un resumen de algunos de los principales aspectos de las leyes de violencia doméstica o intrafamiliar en Centroamérica y México, véase el proyecto CLADEM/UNIFEM en el sitio en Internet: <http://www.cladem.com/espanol/regionales/Violenciadegenero/Proyecto/index.aspx> .

zación por maternidad para las trabajadoras. Se debe impulsar, asimismo, la creación de los mecanismos institucionales que garanticen la aplicación de las leyes que estipulan, por ejemplo, dar la misma remuneración por el mismo trabajo a hombres y mujeres, o la incapacidad por embarazo (Orloff, 1993).<sup>3</sup>

*b) Políticas focalizadas* de combate a la pobreza, orientadas a hogares que presentan distintos requerimientos debido a su ritmo de crecimiento, su composición, la etapa del ciclo vital, o el grado de pobreza. El diagnóstico elaborado con base en las características sociodemográficas y socioeconómicas de los hogares en México nos ha permitido identificar a las familias monoparentales extensas y nucleares con jefatura femenina, las biparentales con hijos y el resto de las extensas, como las situaciones familiares más críticas a ser atendidas prioritariamente para lograr un acceso más equitativo a los recursos (ingresos, salud, educación) y una mejor distribución interna de ellos. Una gran proporción de familias extensas con jefatura femenina, a pesar de aprovechar la mano de obra disponible en sus hogares, no ha logrado traspasar la línea de pobreza. Los hogares monoparentales encabezados por mujeres poseen niveles altos de pobreza en casi todas las fases del ciclo familiar, y en los nucleares biparentales con frecuencia las esposas tienen que hacerse cargo de la crianza de los hijos aún pequeños. Las parejas viejas sin hijos dependen de los ingresos obtenidos de su propio trabajo, de pensiones de jubilación o de transferencias monetarias provenientes de familiares no residentes. Los programas de combate a la pobreza implementados no han logrado que gran parte de estos hogares dejen de ser pobres, apenas los han mantenido en una condición mínima de sobrevivencia.

*c) Políticas que facilitan el papel de la mujer como proveedora.* En un contexto de aumento de los hogares con jefatura femenina y de pérdida de importancia del modelo de jefe-proveedor exclusivo, se requieren medidas específicas para que las mujeres solas o las casadas obtengan los recursos necesarios para la manutención de sus familias.

1) *Programas de empleo de calidad* para las mujeres que permitan el acceso a recursos económicos y a prestaciones sociales básicas vinculadas al salario.

- *Pensión alimenticia:* garantizar el cumplimiento de la ley que establece la obligación del hombre de sostener a su familia. En México, cuando el jefe de familia vive en forma habitual en el hogar se presupone que sostiene a sus miembros. En estos casos, no se puede entablar juicio contra los que no se hacen cargo o no contribuyen al gasto familiar. La situación se dificulta aún más debido a la definición de “abandono de hogar”, que en el caso de los hombres se establece legalmente sólo después de seis meses consecutivos de ausencia (Brachet-Márquez, 1996). Otro aspecto que dificulta la aplicación de la ley, en el caso de los padres ausentes, separados o divorciados, es la imposibilidad de descontar la pensión alimenticia directamente de la nómina de pago debido a la gran proporción de trabajadores que carece de contrato de trabajo o a las situaciones en que éstos no reflejan los ingresos reales (Brachet-Márquez, y Oliveira 2002).

<sup>3</sup> En México, el Código del Trabajo no prohibió el despido de una mujer casada con el propósito de no otorgar el pago de dicha prestación. Esta práctica ha sido común en las industrias maquiladoras, al igual que la prueba de embarazo para decidir sobre la contratación de la mano de obra femenina, hasta fecha reciente cuando fue sustituida por la recontractación cada seis meses, período por el cual no se hacen acreedoras a ningún tipo de prestación (Brachet-Márquez y Oliveira, 2003).

- 2) *Programas de cuidado de niños y ancianos*: garantizar que las familias tengan acceso a servicios de cuidados de niños y ancianos, que permitan a hombres y mujeres cumplir en forma adecuada sus responsabilidades laborales y domésticas. Este aspecto es fundamental para lograr una reestructuración de las formas de organización de los trabajos reproductivos.
- 3) *Transferencias monetarias o no monetarias a las mujeres* como parte de programas de institucionalización de los servicios de cuidado de niños y ancianos en la familia o en la comunidad.
- 4) *Medidas de exención fiscal* como un instrumento de redistribución de ingresos a las jefas de hogar. La implementación de prerrogativas fiscales permitiría aminorar la situación de los hogares con jefas que se agrava sobre todo cuando, además de los hijos, hay que cuidar de los ancianos cuyas pensiones son inexistentes o insuficientes para su sustento (Orloff, 1993; Brachet- Márquez y Oliveira, 2002).

**d) Políticas transformadoras dirigidas a:**

- 1) Combatir las causas estructurales de la pobreza y la marcada desigualdad de ingreso existente.
- 2) Modificar la ideología que sustenta el modelo tradicional de familia (en descenso en la región), la que indirectamente justifica la elevada violencia contra las mujeres y la división sexual de los trabajos reproductivos prevalente. Se requiere de políticas culturales orientadas a la transformación de las visiones tradicionales sobre las familias dirigidas a los medios de comunicación. El propósito debería ser lograr la aceptación social de la diversidad de arreglos familiares existente en nuestras sociedades, la valoración positiva de formas más equitativas de convivencia familiar y la defensa de los derechos ciudadanos. La construcción de un nuevo discurso implica el cuestionamiento de las concepciones ideologizadas de la familia nuclear como modelo ideal, de la división sexual del trabajo como algo natural e inmutable y de la violencia familiar como una cuestión privada.
- 3) Cambiar las pautas tradicionales de división sexual del trabajo doméstico y extradoméstico y fortalecer las formas de convivencia familiar más democráticas (véase, Arriagada, 1997, 2001). En una situación de presiones cruzadas sobre las familias, y las mujeres en particular, derivadas parcialmente de las consecuencias de los procesos de reestructuración del ámbito de la producción, deterioro de las condiciones de trabajo, elevados niveles de pobreza, así como de la redefinición del papel del Estado, es necesario repensar las formas de organización del ámbito de la reproducción con la finalidad de hacerlas más acordes con la diversidad familiar y los niveles de pobreza existentes en la región.

Nos parece importante examinar con más detalle algunas estrategias para lograr modificaciones en la división sexual de los trabajos reproductivos. La disminución del rol del Estado en la provisión de servicios sociales, en un contexto de deterioro de los salarios y de las prestaciones laborales, de pérdida de la estabilidad del empleo y aumento de la vulnerabilidad de amplios sectores de la población, ha significado una transferencia a las familias de responsabilidades antes a cargo del sector público; responsabilidades que ellas no pueden asumir cabalmente, por diversas razones. Esta transferencia genera una sobrecarga de trabajo para las mujeres, quienes han incrementado en forma importante su participación en la actividad económica para compensar los bajos salarios del jefe del hogar o para lograr por sí mismas la manutención de sus familias en un contexto de lentos cambios en la división sexual del trabajo.<sup>4</sup>

Para avanzar hacia la reorganización del ámbito de la reproducción se requiere de la consideración de diferentes estrategias, que deben ser vistas como complementarias antes que excluyentes:

- Repensar el modelo de prestación de servicios de cuidado subyacente a las políticas neoliberales e incorporar en forma explícita a la familia como un ámbito de asignación de servicios de bienestar, valorado y reconocido institucionalmente, al igual que el Estado y el mercado. Desde esta óptica, se conceptúan los servicios de cuidado como trabajo y prácticas alternativas de ciudadanía, que podrían ser aprovechados para ampliar los derechos sociales de las mujeres. Se trata de la institucionalización del papel de las familias en la prestación de servicios mediante diversas formas de transferencias (monetarias o no monetarias) por parte del Estado (Orloff, 1993, O'Connor, 1993).
- Lograr una creciente presencia de la comunidad en la prestación de los servicios requeridos para la manutención de la fuerza de trabajo y el cuidado de niños. A través de una mayor participación comunitaria se podría alcanzar la restructuración de la esfera de la reproducción, y la mayor autonomía de las organizaciones de la sociedad civil frente al mercado y al Estado. Esta estrategia se sustenta en el apoyo mutuo y la solidaridad, y procura el empoderamiento de los más necesitados. Requiere que se institucionalice el trabajo comunitario como una práctica reconocida de producción y reproducción; amerita la transferencia de recursos –monetarios y no monetarios– a las asociaciones locales por parte del Estado y los sectores empresariales.
- Propiciar cambios marcados en la división sexual del trabajo intrafamiliar hacia pautas más equitativas en la distribución de las tareas reproductivas. Se requiere de políticas estatales y empresariales, de cambios en la legislación, en la esfera productiva y en la organización laboral, para favorecer que hombres y mujeres cumplan sus roles laborales y familiares (Arriagada, 1997).

En las diferentes estrategias propuestas, el papel del Estado, vía la implementación de políticas sociales, es crucial. Es necesario crear los mecanismos legales, institucionales y fiscales que conduzcan a los sectores empresariales (nacionales e internacionales) a asumir parte de la responsabilidad por los costos de reproducción de la fuerza de trabajo,

<sup>3</sup> Para el caso de México, véase: entre otros, Rendón, 2003; García y Oliveira, 2001 y 2004 b.

provistos por el trabajo gratuito en el nivel comunitario y familiar. En suma, se requiere la consolidación de nuevas formas de interlocución entre Estado y sociedad civil, que hagan más factible la participación de distintos actores sociales (gobierno, grupos empresariales, organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios) en la elaboración e implementación de políticas sociales orientadas a las familias.

### Bibliografía

Arriagada, Irma (1997), Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo, Serie Políticas Sociales 21, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 54 p.

Arriagada, Irma (2001), Familias Latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales, núm. 57, 60 p.

Brachet-Márquez Viviane (1996), “Poder paterno, poder materno y bienestar infantil: el papel de la legislación familiar”, en Claudio Stern (coord.), El papel del trabajo materno en la salud infantil, El Colegio de México y Population Council, pp. 314-386.

Brachet-Márquez Viviane y Orlandina de Oliveira (2002), “Mujer y Legislación social mexicana”, Estudios Sociológicos. El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos, vol. 20, núm. 60, p. 537-581.

Chiarotti, Susana (1998), Violencia contra las mujeres en América Latina y El Caribe,

Comité de Latinoamérica y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Coordinadora Regional (CLADEM). (DE, 29 de septiembre, 2004: <http://www.socwatch.org.uy/en/informesTematicos/57.html>).

(DE, consultada el 8 de septiembre, 2004: <http://www.undp.org/rblac/gender/legislation/bookmap.htm>).

García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2001), “Cambios socioeconómicos y división del trabajo en las familias mexicanas”, Investigación económica, vol. 61, núm. 236, abril-junio, p.137-162.

García, Brígida y Orlandina de Oliveira (2004b), La transformación de la vida familiar en la Ciudad de México y Monterrey, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano y Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

Mehrotra, A. (1998), Gender and Legislation in Latin America and the Caribbean, Havana, Development Program Regional Bureau for Latin America and the Caribbean.

- O'Connor, Julia (1993), "Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues", *British Journal of Sociology*, vol. 44, núm. 3, septiembre, p. 501-518.
- Orloff Shola, Ann (1993), "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", *American Sociological Review*, vol. 58, no. 3, p. 303-328.
- Rendón, María Teresa (2003), *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el México del siglo XX*, México, Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG)/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).



## Intercambios familiares: retos para la política

*Cecilia Rabell, Universidad Nacional Autónoma de México  
María Eugenia D'Aubeterre, Universidad Autónoma de Puebla*

Queremos presentarles los resultados de una investigación que apenas estamos terminando. Los datos provienen de la *Encuesta Nacional de la Dinámica de las Familias en México*, levantada en 2005. Se entrevistó a cerca de 24 mil personas y la información es representativa a nivel nacional.

Estos resultados son interesantes porque permiten abordar un tema que no se había analizado hasta ahora en México: cómo son los intercambios familiares. Es decir, qué bienes y qué servicios dan y reciben las familias en México en situaciones de emergencia o en situaciones de la vida cotidiana. Se recibieron alrededor de 84 mil respuestas que hubo que clasificar. Esta es la información de la que partimos para hacer nuestro análisis.

El análisis de los intercambios familiares que emprendimos constituye un intento por ir más allá de las fronteras del grupo residencial e insertarlo en la trama más amplia de parientes y cercanos con los que interactúa mediante prestaciones de diversos tipos de bienes y servicios, ya que las ayudas que registramos son sólo aquellas que fueron otorgadas a, y recibidas de, personas que no residen con los entrevistados.

Hablaremos sólo de las ayudas que circulan en momentos críticos de la vida de los hogares: muertes de seres queridos, enfermedades graves o crónicas, severos problemas económicos, pérdida del empleo, accidentes. En el cuadro 1 se muestra la proporción de ayudas recibidas y dadas, según los problemas que están destinadas a resolver.

*Cuadro 1. Proporción de ayudas recibidas y dadas, según el problema que están destinadas a resolver*

	Ayudas recibidas	Ayudas dadas
Problemas económicos		
Dinero	49	39
Bienes	2	4
Problemas emocionales	25	25
Mantenimiento cotidiano	8	12
Salud y enfermedad	7	12
Problemas laborales	4	4
Otros	7	5
Total	100	100

Fuente: *Encuesta Nacional de la Dinámica de las Familias* (ENDIFAM, 2005).

Observamos que las ayudas que circulan en estas circunstancias de la vida de los hogares y de las personas están orientadas a resolver dos tipos de problemas fundamentalmente: problemas económicos (pago de vivienda, servicios médicos, etcétera) y problemas emocionales de relaciones en el ámbito familiar o personal (conflictos, divorcios, problemas conyugales o con los hijos, etcétera). En un alejado tercer lugar aparecen las ayudas para resolver el mantenimiento cotidiano doméstico o para apoyar en caso de enfermedad.

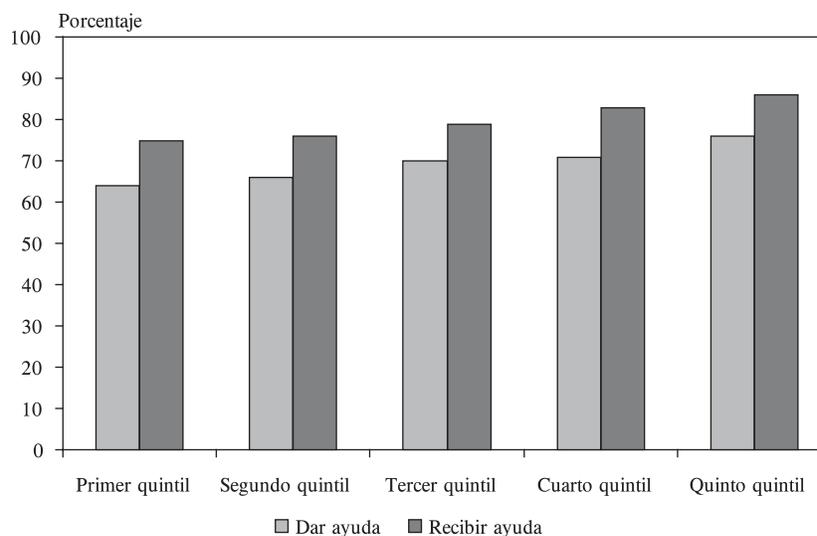
Tratándose de situaciones extraordinarias, el dinero donado constituye, sin lugar a dudas, la modalidad de ayuda recibida y dada más significativa. Así, las donaciones en dinero representan el 49 por ciento del total de las ayudas recibidas y el 39 por ciento de las ayudas dadas a los parientes y allegados con los que no se comparte vivienda.

Las donaciones monetarias no sólo previenen el hundimiento económico y el endeudamiento del grupo familiar que recibe la ayuda sino que traducen una proximidad psicológica y afectiva necesaria para que los involucrados se atrevan a confiar sus dificultades; además, en estas situaciones, las sumas de dinero involucradas suelen ser elevadas.

Por su parte, el apoyo moral para resolver problemas emocionales alcanza porcentajes semejantes, la cuarta parte de las ayudas en cada caso. Estos datos admiten varias lecturas, quizá estén mostrando los elevados niveles de malestar emocional y la conflictividad que rodea la vida de las personas; pero, al mismo tiempo, expresarían la importancia que tienen parientes y allegados para intervenir en tales circunstancias, generalmente íntimas.

En suma, ambos tipos de ayuda (apoyos emocionales y monetarios) en situaciones críticas tienen como trasfondo un ingrediente fundamental del capital social: la confianza depositada en figuras claves, adscritas a otros espacios que desbordan el cuadro estrecho de los vínculos entre padres, hijos y hermanos residentes en un mismo hogar.

*Gráfica 1. Proporción de ayudas dadas y recibidas, según quintil socioeconómico del donador o receptor*



Nota: Se incluyeron solamente aquellos entrevistados que declararon haber vivido una situación de crisis en su familia.

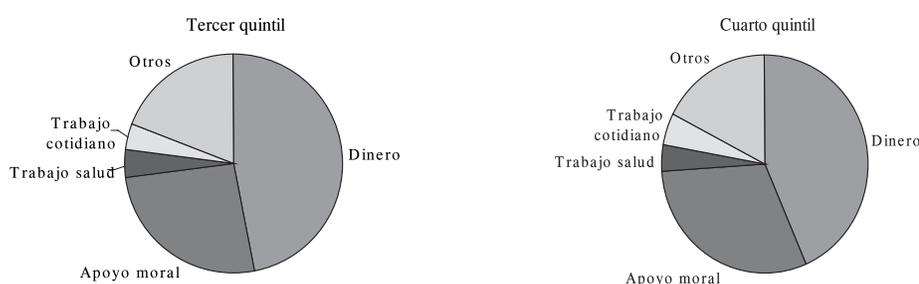
Fuente: *Encuesta Nacional de la Dinámica de las Familias (ENDIFAM, 2005)*.

Ahora bien, si analizamos las tasas de ayudas que se brindan y reciben en los distintos estratos sociales, es decir, según quintil socioeconómico, aparecen, en forma inequívoca, no sólo la vulnerabilidad diferencial de los hogares y los problemas que los aquejan, sino la singular modalidad de participación en estos sistemas de prestaciones según la disponibilidad de recursos.

Las tasas de ayudas dadas según el quintil socioeconómico al que pertenecen los hogares tienen siempre una tendencia ascendente a medida que aumenta el nivel socioeconómico. Podemos entonces sostener que las familias que pertenecen a los estratos sociales más altos tienen mayor capital social, en este caso, más acceso a bienes y servicios para resolver problemas en situaciones de crisis.

Nos podemos preguntar qué ayudas son las que se reciben en los distintos estratos socioeconómicos, según el problema que están destinadas a resolver:

Gráfica 2.



Nota: Se incluyeron solamente aquellos entrevistados que declararon haber vivido una situación de crisis en su familia.

Fuente: *Encuesta Nacional de la Dinámica de las Familias* (ENDIFAM, 2005)

Es claro que, a medida que ascendemos en la escala socioeconómica, el peso de las ayudas monetarias disminuye progresivamente; en cambio, las ayudas recibidas en apoyo moral son más frecuentes a medida que aumenta el nivel socioeconómico. Así, mientras que en el quintil más alto circula casi la misma proporción de ayudas monetarias que morales, entre los estratos más pobres, las ayudas monetarias representan más de la mitad del total de las ayudas recibidas (52%) y los apoyos morales tienen una importancia bastante secundaria (10%).

Brevemente dicho: los más acaudalados reciben apoyo moral (consuelo, afecto, compañía) y dinero en proporciones más equilibradas cuando se ven urgidos de ayudas en situaciones de emergencia; en cambio, entre los más pobres circulan, comparativamente, más ayudas en dinero y trabajo para paliar los efectos de las contingencias críticas.

Hay un marcado contraste entre las proporciones de dinero y de “sentimientos” que circulan; esto nos sugiere dos ideas: que las necesidades de cada sector socioeconómico son muy diferentes y también que la manera de nombrar a las adversidades y los apoyos esperados en cada caso varían de acuerdo a los sectores.

Ahora vamos a comentar los resultados de un modelo de regresión logística diseñado para conocer las características que hacen que una familia que ha vivido una situación de crisis no haya recibido apoyo alguno. Si en momentos de crisis, cuando se manifiesta fuertemente la solidaridad de parientes y amigos, no se recibe ayuda, entonces podemos suponer que estos hogares representan los casos más dramáticos de ausencia de apoyo externo al hogar. Veamos dos casos extremos:

*Cuadro 2. Probabilidades de no recibir ayuda habiendo tenido una situación de crisis en la familia*

	Probabilidad de no recibir ayuda (porcentaje)
Jefatura masculina	} 45%
Dos últimas fases del ciclo familiar	
Quintil socioeconómico más bajo	
Ningún cercano afectivo	
Jefatura femenina	} 11%
Tres primeras fases del ciclo familiar	
Quintil socioeconómico más alto	
Uno o más cercanos afectivos	

Nota: resultados de un modelo de regresión logística.

Fuente: *Encuesta Nacional de la Dinámica de las Familias* (ENDIFAM, 2005)

Los hogares con mayor probabilidad de no recibir ayuda tienen las siguientes características:

- a) los hogares tienen jefatura masculina, se encuentran en una de las dos últimas fases del ciclo familiar (es decir, se trata de hogares en los que el hijo menor tiene más de 23 años o bien se trata de hogares de parejas mayores solas), además pertenecen al quintil socioeconómico más bajo y los entrevistados (el jefe o su cónyuge) declaran no tener ninguna persona cercana afectivamente. La probabilidad de no recibir ayuda en momentos de crisis es de 45 por ciento.

Los hogares con menor probabilidad de no recibir ayuda tienen las siguientes características:

- b) los hogares tienen jefatura femenina, están en alguna de las tres primeras fases del ciclo familiar (es decir, se trata de parejas jóvenes sin hijos o bien parejas con hijos pequeños o adolescentes), además tienen un nivel socioeconómico alto y los entrevistados dijeron tener una o más personas cercanas. La probabilidad de no recibir ayuda es de sólo 11 por ciento.

Creo que estos análisis son útiles para mostrar las características de las familias más vulnerables, aquellas con menor capital social que tienen pocas capacidades de movilizar los apoyos que pueden necesitar en situaciones críticas de la vida.

En efecto, los datos demuestran que hay que poner en duda dos ideas: la idea de que la familia tiende hacia la individuación y el parentesco se desdibuja y también la postura que sostiene que las redes familiares garantizan la reproducción del grupo familiar, independientemente de los cambios de toda índole vividos por las sociedades contemporáneas.

De hecho, lo que nuestros datos muestran es que las redes familiares reproducen las desigualdades.

**Propuesta:** al hacer los diagnósticos sobre el bienestar o la vulnerabilidad de las familias, se deberá tomar en cuenta su mayor o menor inserción en el sistema de intercambios familiares. La familia no puede ser considerada un ente autárquico.



## Los hogares y las familias en la instrumentación de la política de población

Carlos Javier Echarri Cánovas  
El Colegio de México

Quisiera comenzar por agradecer a los organizadores la oportunidad de participar en esta sesión del Foro y poder contribuir así al proceso de consulta para la elaboración del *Programa Nacional de Población 2008-2012*. Voy a aprovechar la ocasión para reiterar una serie de planteamientos que he venido haciendo en varios foros.

El primer punto que quiero abordar es de semántica: no sobra recordar la diferencia entre familia y hogar, así como recalcar la necesidad de hablar de familias, en plural, tanto desde la investigación académica como desde la administración pública. Mientras que el término de “familia” suele hacer referencia a los vínculos conyugal y filial, así como a la parentela, el de “hogar” remite a la cohabitación, a un conjunto de personas que comparte un mismo espacio de existencia y reproducción cotidiana. El *Programa Nacional de Población* debe tener como uno de sus puntos de partida el reconocimiento a la diversidad de formas y arreglos familiares, sin adoptar un modelo único de familia. Si bien en el anterior PNP se habla de familias, no es explícito este reconocimiento de la realidad familiar mexicana.

Uno de los aspectos más importantes de esta heterogeneidad familiar es que hay que considerar el ciclo de vida de los hogares; éstos pasan por diferentes estadios, con la coresidencia de distintas personas en el tiempo y, sobre todo, sigue dándose un patrón de patrivirilocalidad: alrededor de la mitad de las nuevas parejas conyugales comienzan su vida en común en casa de los suegros, con una duración media de tres años. Cabe señalar que buena parte de los niños comienza su vida residiendo en casa de sus abuelos.

Claramente, la política de vivienda no considera esta coresidencia multigeneracional. A pesar de que no se alcanzaron en su totalidad las metas programadas, la construcción de viviendas nuevas tuvo un auge impresionante. Sin embargo, parecería que en su planeación primaron las consideraciones de orden financiero y espacial, sobre otras de tipo social y ambiental. Los “desarrollos”, en vez de generar realmente desarrollo, desdeñan la satisfacción integral de necesidades y derechos básicos de las personas, como el acceso a la educación y a la salud, bajo la premisa de la sustentabilidad ambiental. El tamaño y la composición de los hogares deben ser considerados al diseñar políticas destinadas a las familias y los niños, en especial las políticas habitacionales, que tienen una gran influencia en el desarrollo del capital humano de los niños.

Resulta de especial relevancia considerar esta diversidad de arreglos familiares a lo largo de la vida cuando la familia se vuelve una mediadora para el disfrute de derechos: el ejemplo más claro es el del Seguro Popular, que afilia a familias, no a los individuos, quienes son en realidad los titulares del derecho a la atención a la salud. Sería recomendable hacer una evaluación de las personas que quedan fuera del ámbito de aplicación de este programa, por la utilización de una definición de familia que se basa en el modelo nuclear de hombre proveedor y que asume una neolocalidad generalizada.

Por otra parte, no hay que olvidar que hay un aspecto en el que la política de población no ha tenido el éxito esperado: en el aplazamiento del inicio de la reproducción. Precisamente este es el punto que yo considero debe volverse central en la formulación del PNP. Lo que en el PNP vigente constituye la línea de acción 5 de la estrategia 5 debería convertirse en una estrategia por sí sola.

Si bien generalmente es aceptado que la transición demográfica clásica es seguida de la denominada segunda transición demográfica, entre cuyos componentes se encuentra el retraso de la unión y de la edad en que se tiene el primer hijo, esto no ocurre en nuestro país. En la región latinoamericana, desde fines de la década de los ochenta, ella, la fecundidad antes de los 20 años ha presentado una tendencia distinta a la de la fecundidad general: primero resistente a la baja, y luego con una nueva propensión al aumento en varios países, entre ellos el nuestro.

Esta resistencia a la disminución del embarazo temprano tiene una serie de repercusiones en los ámbitos cultural y político: cabe destacar el inicio cada vez más temprano del ejercicio de la sexualidad en los y las jóvenes, y el impacto de los medios de comunicación. Por otra parte, evidencia la insuficiente educación sexual en el sistema educativo nacional, la falta de políticas públicas de salud sexual y reproductiva para adolescentes y mujeres jóvenes no unidas, y la no consideración de los derechos sexuales y reproductivos de las adolescentes. Entre las razones que se aducen para explicar esta tendencia se mencionan una mayor libertad sexual, el debilitamiento de los controles sociales que restringen la sexualidad a las uniones conyugales, la escasa práctica anticonceptiva entre la población joven soltera y sin hijos, así como los patrones culturales de valoración de la maternidad que llevan a muchas mujeres a embarazarse ante la duda de su propia fertilidad.

En el ámbito educativo, no hemos logrado regulaciones precisas que eviten la expulsión o marginación de la escuela de las estudiantes embarazadas. Es necesario aclarar que, a diferencia de otros países, el embarazo adolescente no es la principal causa de deserción escolar, sino los apremios socioeconómicos, la desmotivación o la frustración por la mala calidad de la educación o su escasa relevancia para encontrar empleo bien remunerado.

Todos estos puntos deberían ser la base de múltiples líneas de acción para modificar, en el marco del respeto a los derechos sexuales y reproductivos, uno de los patrones de formación familiar más frecuentes en nuestro país, pero que no asegura las mejores condiciones para los miembros de las nuevas parejas.

Por otra parte, la formulación del PNP debe tomar en cuenta que empieza a surgir de las legislaturas estatales el reconocimiento a nuevas formas de vida en común: las sociedades de convivencia en el Distrito Federal y el Pacto de solidaridad en Coahuila. Hay que ser claros que, por lo menos en el caso del D.F., no se trata de un matrimonio homosexual, como lo manejan algunos medios, sino que es un instrumento que puede beneficiar a otros grupos de personas, cuya vida en común está basada en el afecto, la confianza o el compañerismo, sin que medie la atracción sexual. Es el caso particularmente de personas

de la tercera edad, a veces del mismo sexo, que se cuidan mutuamente y se acompañan en la última parte de su vida y que, a la muerte de aquel a cuyo nombre estaban los bienes, especialmente la vivienda, con mucha frecuencia se encuentran de un día para otro en la calle, sin el más mínimo apoyo o sostén. La política social debe reconocer estas nuevas realidades, no sólo porque se trata de nuevos derechos reconocidos por las legislaturas locales, sino porque, en vista del proceso de envejecimiento al que ya hemos entrado, pueden tener una presencia importante entre las formas de convivencia de la población.

En diferentes ocasiones me he referido al tema de la jefatura femenina y he reiterado que no se trata de un concepto que resulte muy útil para acercarnos a las condiciones socioeconómicas de los hogares o a la caracterización de poblaciones marginadas o con necesidades especiales. Lo anterior se debe a la falta de precisión del término y a que muchas veces se trata de una construcción estadística, reflejo de una cultura patriarcal a la cual no escapan las operaciones de recolección de información.

Los datos del jefe del hogar son un pobre acercamiento a la organización económica de las familias, especialmente cuando se toma en consideración a los miembros no corresidentes. De la misma manera, utilizar la categoría de “Madre soltera” para identificar poblaciones prioritarias para la política social puede estar errado. En primer lugar, si bien el fenómeno de la procreación prenupcial –especialmente el primer embarazo– es bastante común, también resulta muy frecuente que estas mujeres entren en unión precisamente por ese embarazo o por la presencia del hijo. La figura de la mujer que se encarga ella sola de criar a sus hijos es estadísticamente rara: solamente representan al dos por ciento de las madres con hijos corresidentes. La solidaridad familiar prevalente en nuestro país hace que estas mujeres y sus hijos muy frecuentemente sean apoyados por sus familias y que residan en el mismo hogar.

Así, el que haya programas que dan becas a madres solteras, o bien que les reservan un diez por ciento de los créditos del FOVISSSTE, sin una definición precisa de qué se entiende por madres solteras, podría estar llevando a algunas mujeres a no legalizar sus uniones, para no perder esos beneficios. Habría que preguntarse si estas medidas efectivamente están dirigidas a resolver los problemas de discriminación que sufren las mujeres. La inclusión de estos términos en el PNP no debería ser una base para la definición de grupos prioritarios, sin una definición clara que permita sustentar en la investigación sociodemográfica que efectivamente sean conjuntos de personas que sufren de inequidades que las llevan a enfrentar mayores dificultades para la satisfacción de sus necesidades y el disfrute de sus derechos.



## Relatoría

*Mauricio Padrón Innamorato*  
*Universidad Nacional Autónoma de México*

En estas líneas, más que realizar un resumen textual de las exposiciones realizadas durante la sesión sobre Familia que se llevo a cabo en el marco del Foro Nacional: Las Políticas de Población en México. Debates y Propuestas para el *Programa Nacional de Población 2008-2012*, se pretende rescatar el ánimo presente durante el debate, así como retomar las ideas generales subyacentes a las presentaciones específicas.

Es así, que para comenzar se debe recordar que existen en la actualidad, aunque no es algo nuevo, una diversidad de estudios que señalan la necesidad de reconocer la emergencia, la permanencia y el cambio de arreglos familiares específicos, cuya composición y organización interna pueden estar muy alejadas de lo que se observa en el modelo nuclear de familia, sugiriendo que las implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales de la existencia de estos nuevos arreglos familiares son muy importantes en la sociedad actual.

Entonces, si bien los cambios en las estructuras familiares son reconocidos por los trabajos y la investigación académica, también deben ser tomados en cuenta por las autoridades, quienes deben destacar el aumento de la heterogeneidad de las familias asociado al crecimiento de las familias monoparentales (especialmente de las encabezadas por mujeres) y de las uniones libres, entre otros fenómenos de carácter demográfico y social.

Los datos existentes muestran que se ha reducido el número de hogares que responden al modelo nuclear tradicional, lo que conlleva a que las funciones desarrolladas en las familias y en los hogares se hayan modificado como consecuencia de la participación mayoritaria de las mujeres en el mercado laboral y de las transformaciones culturales producto de la realidad actual, cambios que, como se mencionó, responden a variaciones en los patrones demográficos, culturales y económicos que exigen modificar el enfoque de las políticas públicas que garantice la incorporación plena de todos los grupos y realidades existentes.

En esta perspectiva, las ponentes reconocieron explícitamente estos cambios haciendo referencia a una serie de razones, de índole demográfica, social, económica y cultural que da origen a las transformaciones mencionadas y entre las cuales se deben destacar: la disminución sostenida de la fecundidad, el incremento en la esperanza de vida, la postergación de la edad a la primera unión, la postergación de la edad al primer hijo, el incremento de las uniones informales, la secularización de la vida social, la inestabilidad de las uniones, la reincidencia matrimonial, la migración, el aumento de la participación laboral de las mujeres y los mayores niveles educativos de las mujeres.

Todos estos fenómenos repercuten de manera directa en la composición y estructura de las familias, provocando un incremento de hogares no tradicionales (unipersonales, monoparentales de jefatura femenina, nucleares biparentales sin hijos) con la contraparte dada

por la pérdida de importancia del hogar normativo (nuclear biparental con hijos) (Ariza y De Oliveira, 2006).

Es así, que durante el desarrollo de la sesión se hizo explícito que en un contexto de profundos cambios, el cuál es el ámbito de acción de la política de población, esta debe reafirmar la vocación de respeto a las libertades individuales, a los derechos humanos, y a la diversidad creciente en la vida familiar en México.

Dentro de este marco de análisis, que aquí se presenta de manera general y resumida, pero en el cual se podrá profundizar con la lectura de los artículos correspondientes, se plantearon como necesidades a tener en cuenta a la hora de pensar y diseñar políticas públicas dirigidas al conjunto de la población, pero en especial a los grupos familiares, las siguientes:

- Se deberá pensar y diseñar un sistema integrado de políticas de familia que atienda la diversidad y las necesidades diferenciales de los hogares según su estructura y el momento por el que atraviesan, en términos del ciclo de vida de la familia.
- Se deberá anticipar los requerimientos anunciados por el cambio demográfico y por la desigualdad entre los tipos de hogar, pero también al interior de los hogares.
- Se debería reconocer a la familia como ámbito institucional de asignación del bienestar social.
- Se debería lograr una mayor integración entre los niveles familiar, local, comunitario y estatal en la aplicación y gestión de las políticas.
- Se debería lograr la consolidación de los avances en materia de salud reproductiva, sobre todo en lo que se refiere a la responsabilidad compartida por hombres y mujeres en este ámbito.
- Se debe lograr el ejercicio efectivo de estos derechos por parte de los grupos más desprotegidos de la población.

Queda claro entonces, que los intensos cambios asociados a las relaciones sociales, familiares y laborales hacen que la familia se vuelva un ámbito de intervención sumamente complejo de las políticas públicas.

Haciendo referencia a algunos de los planteos realizados durante la sesión de trabajo se debe mencionar que, de la misma manera que las políticas de género, aquellas que se dirigen a las familias enfrentan un obstáculo que debe ser superado y que se vincula con la cuestión de los valores que se asocian con los temas que tienen que ver con las familias.

Así, más allá de los esfuerzos realizados en la elaboración y aplicación de políticas de género, aún hacen falta iniciativas que consideren el uso del tiempo y se dirijan a conciliar el trabajo y la vida familiar para ambos sexos, es decir, que aun persisten dificultades para orientar la asignación de funciones al interior del hogar, por lo que la división del tiempo destinado al trabajo doméstico y al cuidado familiar es muy desigual entre hombres y mujeres, carga de trabajo que se deposita en su mayoría en las mujeres, trabajen estas o no fuera de la unidad doméstica.

Dicho lo anterior, se vuelve indispensable desarrollar políticas orientadas a las familias desde una perspectiva de género, para que el trabajo doméstico y de cuidado sea compartido y redistribuido. Es más, se reconoce como necesario el diseño de políticas públicas enfocadas a las familias, haciendo énfasis en que las medidas que se propongan tiendan a conciliar el trabajo remunerado y no remunerado de hombres y mujeres.

Una vez reconocidas y especificadas las necesidades generales, se planteo una serie de lineamientos y propuestas que deberán ser analizadas e incorporadas tanto en las discusiones previas, en el diseño y finalmente, en la elaboración de las políticas de población, básicamente en las que tienen que ver con los asuntos relacionados con las familias o con los grupos familiares.

Este conjunto de ideas puede ser resumido en los siguientes puntos: se deberá lograr la elaboración de un conjunto de políticas universales e igualitarias, las propuestas de políticas deberán ser focalizadas a familias e individuos especialmente vulnerables con miras a elevar la calidad de vida de las familias, se deberán elaborar políticas concretas de promoción del papel de proveedora económica de la mujer, se deberán incluir propuestas de políticas de transformación de las causas estructurales de la pobreza.

Además, se deberán implementar políticas de transformación de la ideología familiar predominante; se promoverá el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y otros miembros de la familia, especialmente de los pertenecientes a grupos vulnerables; se delinearán políticas que promuevan una vida sin violencia, promoción que se deberá enfocar básicamente a sectores como la educación, la salud y el trabajo; se deberá promover la igualdad de oportunidades; y, finalmente, se promoverá la conciliación de la vida laboral con la familiar, quitando así el peso de este desafío a las familias y específicamente a las mujeres.

Como forma de concluir sobre lo expuesto, tanto por las ponentes como por el público que estuvo presente durante la sesión aquí reseñada, es importante rescatar algunas de las consideraciones que tuvieron mayor nivel de consenso a la hora del debate final, en este sentido se debe mencionar que el tema de la diversidad familiar, que se ha convertido en una característica actual de nuestra sociedad no ha estado presente en programas de población anteriores y es algo que se debe incorporar si se quieren elaborar políticas inclusivas y universales.

Por otro lado, se planteo que se deben hacer explícitos los temas mas relevantes para las familias a través de la creación y aplicación de indicadores específicos; si se toma a la familia como eje rector de la protección social, como se ha planteado en informes oficiales y de organismos internacionales, se deberá ser conciente de los riesgos que esto conlleva y hacerlos explícitos.

A la hora de diseñar políticas de población con un enfoque de género será necesario conocer la percepción de los hombres y adelantar las posibles conductas de estos a la hora de plantearles el asumir responsabilidades compartidas, es decir, se deberá atribuirle responsabilidad a los hombres en diversos temas, sobre todo en lo referido a la procreación.

Por último, será necesario reconocer la heterogeneidad existente entre las familias, pero también deberá ser un tema central de las políticas de población el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad al interior de los grupos familiares, esto como una forma de establecer claramente las diferencias entre aquellos derechos que son exclusivos de los individuos y a aquellos que se pueden extender al grupo familiar.

Se deberá entonces realizar un esfuerzo por hacer visible la situación de miles de individuos que viven en núcleos familiares no tradicionales y que, sin embargo, hasta el momento no han sido reconocidos por la normatividad social.

Reconocer entonces, que la “Familia” puede no corresponder al modelo de la familia tradicional, exige modificar leyes y adecuar programas sociales, de modo que los implicados en procesos de reestructuración familiar no se vean marginados por los dispositivos sociales y legales creados en torno a la familia nuclear conyugal residencial.

# **Capítulo VIII**

---

## **Población y salud**



# La compleja situación de la mortalidad por causas de los adultos en edad productiva en México<sup>1</sup>

Carolina Martínez Salgado  
Universidad Autónoma Metropolitana

## Introducción

Hacia mediados del siglo pasado, una de las preocupaciones centrales de la política de población fue el predominio, en la estructura de edad, de los grupos más jóvenes. A finales de siglo el problema se había trasladado ya al otro polo: el incremento de personas en edad avanzada, con la amenaza de que no hay ni pensiones ni atención médica que basten para atenderlos. Por lo demás, los expertos coinciden en la apreciación de que difícilmente podría encontrarse una estructura poblacional más propicia que la actual para el despliegue de las potencialidades productivas de los habitantes del país. El contingente más numeroso de la población (poco más del 60%) está compuesto justamente por quienes tienen entre 15 y 64 años: la edad productiva. Sin embargo, parecería que también la cantidad de adultos en edad de producir resulta excesiva (como lo sugieren las difíciles tendencias de la migración internacional). Porque, como también lo muestran los expertos, las posibilidades de que esas potencialidades se realicen no dependen sólo de la determinación de las personas, sino de las condiciones que la estructura económica y social ofrecen para que esto pueda ocurrir (Alba *et al.*, 2006).

Ahora bien, los adultos en edad productiva de hoy serán los adultos mayores de mañana, o al menos lo serán aquellos que alcancen a sobrevivir. ¿Y en qué condiciones lo harán? A través del examen del perfil de la mortalidad por causas de la población de 15 a 64 años a principios de este siglo intentaré llamar la atención hacia algunos de los ángulos más preocupantes de una grave y compleja problemática, que no tiene que esperar al futuro para mostrar sus efectos porque éstos están ya aquí, en nuestro más inmediato presente.

<sup>1</sup> Un estudio más detallado sobre esta problemática puede encontrarse en el documento elaborado por la autora para una publicación del Área de Investigación en Salud y Sociedad, Departamento de Atención a la Salud, UAM-Xochimilco, titulado: *El perfil de la mortalidad por causas de los adultos en edad productiva en México a principios del siglo XXI: Un panorama preocupante.*

## **Qué nos enseña sobre la vida el estudio de la mortalidad por causas**

Como lo he propuesto en trabajos previos, el perfil de daños a la salud no es independiente de lo que ocurre en el mundo en el que habitan los sujetos que así enferman y mueren (Córdova *et al.*, 1989:80 y 1989a; Martínez, 1993 y 1999; Martínez y Leal, 2005). Por el contrario, como postulé hace ya un buen número de años: “las causas de muerte pueden interpretarse como el saldo final o desenlace de las condiciones de vida y los riesgos para la salud que en éstas se originan, y del efecto real de la políticas de salud que ante esta situación se ofrecen” (Martínez, 1990:12). Es por eso que la estructura de las causas de muerte puede interpretarse como una de las manifestaciones de las circunstancias en las que transcurre la vida de los integrantes de cada grupo de la población, y su estudio puede aportarnos importantes enseñanzas.

Por lo demás, en sociedades como la nuestra la principal alternativa de la que disponemos para enfrentar los daños a la salud son los servicios que proporciona el Sector Salud, del cual se espera que responda a través de sus políticas específicas. Por eso el análisis de la mortalidad por causas aporta también un parámetro importante para la evaluación de la eficacia de esas políticas, tanto en su vertiente preventiva como en la curativa (Martínez y Leal, 2000:15; Martínez y Leal 2002).

Es con estas ideas que propongo acercarnos a examinar, aún si es muy brevemente, las causas de mortalidad de los adultos en edad productiva, como invitación a la reflexión sobre la compleja situación que a ésta subyace y a la búsqueda de alternativas que resulten más adecuadas para enfrentarla que las extremadamente limitadas de las que hoy día disponemos.

## **La mortalidad por causa de los adultos en edad productiva**

El grupo de 15 a 64 años comprende, sin duda, etapas del ciclo vital bastante heterogéneas (entre ellas, la etapa reproductiva femenina). Así que, al revisar los problemas de salud que conducen a su muerte, conviene diferenciar lo que sucede en los distintos subgrupos de edad y sexo. De las muchas características que este análisis podría considerar, voy a destacar aquí sólo tres:

- a) Una peculiaridad que caracteriza a sus niveles de mortalidad.
- b) La patología que amenaza la vida de este grupo de la población.
- c) La condición de derechohabiente de los fallecidos.

Por lo que se refiere al primero de estos puntos, si bien los niveles de mortalidad de las personas de 15 a 64 años en los primeros años de este siglo no son, comparativamente, tan elevados como los de los adultos mayores (de hecho, los grupos de 15 a 24 y de 25 a 34 son los que suelen exhibir los niveles más bajos), es llamativo que los hombres tengan tasas de mortalidad de más del doble que las mujeres, en especial en el grupo de 25 a 34 años (SSA, 2007). En lo que atañe al segundo de los puntos mencionados, si examinamos el perfil de causas de mortalidad en el año 2005, subdividiendo a este gran conjunto en dos subgrupos: los menores de 30 años y los que están por arriba de esta edad, y considerando lo que ocurre a los hombres y mujeres de cada uno de éstos, podremos observar lo siguiente (INEGI, 2005). La población en edad productiva más joven murió principalmente

por accidentes, homicidios, tumores malignos, suicidios y VIH/SIDA (en ese orden). Sin embargo, los accidentes fueron notablemente más frecuentes en los hombres, y los tumores en las mujeres. Los suicidios y el VIH/SIDA se presentan con una proporción mayor en los hombres que en las mujeres, en tanto que los padecimientos relacionados con el embarazo, parto y puerperio dieron cuenta de cerca del diez por ciento de los fallecimientos femeninos en este grupo de edad.

En cuanto al subconjunto de 30 a 64 años, las causas de muerte más comunes fueron la diabetes mellitus y los tumores malignos, ambos proporcionalmente mayores en las mujeres que en los hombres, en tanto que para el contingente masculino las dos primeras causas de defunción fueron las enfermedades del hígado y los accidentes. Las muertes por enfermedades del corazón mostraron proporciones altas, tanto para los hombres como para las mujeres, y aquellas ocasionadas por enfermedades cerebrovasculares, si bien de frecuencia menor que las cardiovasculares, figuraron entre las primeras diez. Para los hombres, los homicidios fueron notablemente más altos que para las mujeres, al igual que los fallecimientos por VIH/SIDA.

Aún cuando no pueden plantearse relaciones mecánicas entre la mortalidad y la morbilidad, lo anterior sugiere que la población en la etapa más productiva del ciclo vital está amenazada por serios padecimientos de alta letalidad, algunos de ellos de tipo crónico y otros que parecen brotar de la ansiógena situación en la que transcurre su vida: una problemática de salud originada en complejas constelaciones causales de no fácil prevención, de serias consecuencias y de costosa atención médica.

Pero me queda aún por considerar el tercero y último de los puntos sobre los cuales he querido aquí concentrar la atención: la cobertura de los servicios públicos de atención médica. Cerca de la mitad de quienes murieron en 2005 no eran derechohabientes (ni siquiera del sumamente limitado servicio del Seguro Popular), y esta proporción fue mayor para los más jóvenes (SSA, 2007). En el grupo cuya situación estamos estudiando aquí, la no derechohabencia fluctuó desde el 52.3 por ciento para quienes murieron entre los 15 y los 24 años de edad, hasta el 35.5 por ciento de los fallecidos entre los 55 y los 64.<sup>2</sup> Lo anterior evidencia la insuficiencia de las coberturas de atención médica (sin mencionar siquiera el problema de la calidad). En este trabajo no abordaré el problema de las condiciones económicas de la población afectada, pero es conocido el nivel de precariedad de los niveles de ingreso, lo que implica que el déficit en la cobertura de los servicios públicos de atención médica difícilmente podría ser paliado a través del acceso a los servicios privados (Martínez y Leal, 2000).<sup>3</sup>

## Conclusión

Quienes enferman y fallecen en este grupo de edad tendrán que ser descontados del contingente que (de existir las condiciones económicas adecuadas) podría haber contribuido a la generación de bienes y servicios, tanto para sí mismos como para su familia y la sociedad en su conjunto. Durante sus episodios de enfermedad, y sobre todo en las etapas que preceden a su fallecimiento, pasan junto con sus familias por dramáticas experiencias no sólo

<sup>2</sup> Esto sin hacer ninguna suposición sobre cuál habrá sido la derechohabencia de aquellos para quienes no se especificó, cuyo porcentaje supera el diez por ciento de las defunciones.

<sup>3</sup> Que, por lo demás, muy probablemente resultarían también insuficientes.

económicas sino humanas, en ausencia de los servicios médicos adecuados para enfrentar la patología emanada del “portafolio de riesgos” (Douglas y Wildavsky, 1982) tácitamente aceptado por la sociedad de la que forman parte.

El sector salud de un gobierno responsable no se replegaría a las actividades preventivas más elementales y de menor costo, ni dejaría en el abandono a quienes enferman. En cambio, se preocuparía por diseñar políticas que, mediante un adecuado equilibrio entre la prevención y la cura, atendiera en forma eficaz los problemas de salud inherentes al perfil epidemiológico de los habitantes del país (Martínez y Leal, 2000 y 2002). Al decir todo lo anterior parto del supuesto de que la salud es todavía un valor que se considera importante defender.

### Referencias bibliográficas

Alba F, Banegas I, Giorguli S, Oliveira O. El “bono demográfico” en los programas de las políticas públicas de México (2000-2006): un análisis introductorio. Ponencia presentada en la *VIII Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México: Repensando la agenda de políticas y acciones en el ámbito poblacional*. Sociedad Mexicana de Demografía, 6 a 9 de septiembre, Guadalajara, Jal.

Córdova A, Leal G, Martínez C, 1989. *El ingreso y el daño. Políticas de salud en los ochenta*. México: UAM-X.

Córdova A, Leal G, Martínez C, 1991. ¿Hacia dónde va el perfil de daños a la salud de la población mexicana? *Reporte de investigación 61*. México: División de Ciencias Biológicas y de la Salud, UAM-X.

Douglas, M. y Wildavsky, A. (1982) *Risk and culture. An essay on the selection of technical and environmental dangers*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.

INEGI, 2005. Porcentaje de defunciones generales de 15 a 29 años por sexo y principales causas, 1990 a 2005; Porcentaje de defunciones generales de 25 a 64 años por sexo y principales causas, 1990 a 2005. Disponibles en URL: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob49&c=3226> y [t=mpob50&c=3227](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob50&c=3227), citado el 31 de mayo de 2007.

Martínez Salgado C., 1990. Causas de muerte. Manifestación de las desigualdades sociales. *Demos*. Carta demográfica sobre México 1990. México: IIS-UNAM.

Martínez C y Leal G, 2000. Población y salud en México. Perspectivas de fin de siglo. *Reporte de investigación 84*. México: División de Ciencias Biológicas y de la Salud, UAM-X.

Martínez C y Leal G, 2002. La prevención y la cura. En busca de nuevos equilibrios. En: *Creatividad y quehacer científico en la UAM-Xochimilco 2001*. México: UAM-X, págs 523-534.

Martínez C. y Leal G, 2003. La transición epidemiológica en México: un caso de políticas de salud mal diseñadas y desprovistas de evidencia. *Estudios demográficos y urbanos* 17(3):547-570.

Martínez C. y Leal G, 2005. El cuidado de la salud de la población urbana en condiciones de pobreza: nuevo polo de una difícil problemática. *Papeles de población* 43:149-165.

SSA, 2007. SINAIS. Mortalidad. Disponible en URL: <http://sinais.salud.gob.ms/mortalidad/>  
Citado el 31 de mayo de 2007.



# Hacia una política integral de salud para los ancianos mexicanos

*Leticia Robles Silva*  
*Universidad de Guadalajara*

## Introducción

**E**n México es urgente diseñar políticas de salud para los ancianos, no sólo por su mayor número, sino porque constituyen un grupo vulnerable debido a la presencia de dependencia, enfermedad y discapacidad, lo cual implica una gran inversión y gasto para su atención en salud. Esta inversión y gasto no sólo se da tanto a nivel institucional como familiar, por ejemplo, los gastos catastróficos en salud en hogares mexicanos aumentan con la presencia de ancianos (Sesma-Vázquez *et al.*, 2006); en cambio, el Sector Salud hará una mayor inversión en salud, si en 2004 la erogación estimada fue de dos mil millones de dólares americanos sólo para este grupo, en 2050 será de 133 mil millones (Mojarro y Valencia, 2006), lo cual podría convertirse en un problema por lo menos igual de serio que el de las pensiones. De ahí la relevancia de definir políticas de salud dirigidas a la vejez.

Una de las tendencias internacionales para el diseño de una política de salud para la vejez es formularla a partir de las necesidades sociales, pero también a partir del conocimiento de la eficacia de las varias alternativas disponibles para enfrentarlas. En este sentido, la siguiente propuesta se orienta en función de las experiencias exitosas a nivel internacional en países de ingresos medios y bajos, como México, y ofrece una visión de hacia dónde dirigir los esfuerzos en términos de una política de salud para la vejez.

## Las condiciones de salud durante la vejez

Un fenómeno de la transición epidemiológica y demográfica es el desplazamiento de la muerte a las edades avanzadas, es decir, ahora ya no mueren más niños sino ancianos. Por otra parte, durante la vejez, las condiciones de salud-enfermedad están definidas por la “doble carga de la enfermedad”, de modo que predominan las enfermedades crónicas acompañadas de enfermedades infecciosas y nutricionales particulares, así como problemas focalizados del grupo de traumatismos. A lo anterior se añaden las condiciones crónicas no mortales productoras de incapacidades: demencia, depresión, problemas de dentición, disminución visual y auditiva, incontinencia. Finalmente, un rasgo de la vejez es la discapacidad, 20 por ciento de los ancianos mexicanos tiene dificultades con las actividades de la vida diaria (Patel *et al.*, 2006) y la auto-percepción de mala salud oscila entre 4 y 39 por ciento (WHO, 2006; Reyes *et al.*, 2004).

En suma, las políticas en salud para la vejez deberían centrarse en dos problemas a resolver: por un lado, las enfermedades y las condiciones crónicas y, por el otro la discapacidad.<sup>1</sup>

### **Hacia una visión integral de la política en salud para la vejez**

La tendencia internacional es pugnar por una política de salud integral que incluye dos estrategias: una centrada en la prevención y control de las enfermedades con el fin de lograr una “vejez saludable” (Stein y Moritz, 1999; WHO, 2005), y otra en el desarrollo de la atención de largo plazo para responder a las necesidades derivadas de la discapacidad y las causas que la producen, evitar el deterioro en los niveles de funcionalidad y mantener al anciano con una vida independiente el mayor tiempo posible (WHO/AHE, 2000).

La posibilidad de una política de salud exitosa y efectiva en términos de costo-beneficio para la vejez requiere de ambas estrategias, y ambas deben ser pensadas como una política integral a nivel nacional lo cual es recomendable por encima de políticas sectorizadas para cada estrategia; sólo a través de una política integral es posible coordinar los múltiples servicios requeridos para responder a las necesidades de salud de la vejez.

Lo anterior implica un esfuerzo por integrar servicios provenientes de distintas instancias gubernamentales, ya que no es únicamente el sector salud quien debe involucrarse, sino también otras secretarías de Estado, el tipo de servicios requeridos no son exclusivamente de tipo sanitario sino también social, por lo tanto debe ser una política intersectorial.

De acuerdo con las evaluaciones la localización de los servicios a nivel del hogar o comunitario constituye una pieza clave en el éxito de la mayoría de las intervenciones de prevención de enfermedades crónicas y la rehabilitación, así como en el otorgamiento de los servicios de atención de largo plazo. Se trata de des-institucionalizar los servicios y acercarlos a los ciudadanos en los espacios donde viven, es decir, en la comunidad, donde han tenido mejores resultados, pero sin eliminar los servicios institucionales para ciertos subgrupos de ancianos más vulnerables.

La responsabilidad compartida, entendida como el involucramiento y la participación no sólo del sector público y privado, sino también del nivel comunitario, son fundamentales para la expansión de los servicios, pero también para potenciar sus efectos. Asimismo, esta misma idea implica trabajar a partir de equipos multidisciplinarios de trabajadores de la salud y no de esfuerzos aislados y desvinculados de los distintos campos profesionales de la salud o del sector social.

La política en salud debe estar dirigida a todos los ancianos mexicanos, pero deberá poner especial atención en dos grupos vulnerables: los pobres y los ancianos migrantes que regresan de Estados Unidos. Ambos grupos enfrentan las mayores dificultades en cuanto a atención en salud y acceso a los servicios.

Si bien estos son los rasgos de una política integral, cada una de las estrategias debe considerar las particularidades de sus propios objetivos al momento de la implementación.

<sup>1</sup> Lo anterior no implica eliminar las estrategias para las enfermedades infecciosas y los traumatismos, empero quiero enfatizar en aquellos problemas a los cuales poca atención se le ha prestado en términos de política para la vejez en México

## Las acciones para una vejez saludable

El objetivo de una política para una vejez saludable es garantizar un envejecimiento con el mínimo de discapacidades y problemas de salud (Brands y Yach, 2002). Esto sólo es posible si las acciones se realizan a lo largo de la vida, y no únicamente durante la vejez, lo que implica que la población objetivo abarca desde la niñez hasta la ancianidad. Por otra parte, debe poner especial atención en las enfermedades crónicas, pero trabajar con el conjunto de ellas y sus riesgos (WHO, 2005), no en programas y acciones particulares para cada enfermedad, como sucede hoy día en nuestro país, donde se diseñan programas para cuanta enfermedad crónica existe.

Las acciones para el control de la enfermedad deben incluir no sólo la atención médica sino también la prevención terciaria a través de la rehabilitación con base comunitaria y los cuidados paliativos (Guralnik, Fried y Salive, 1996).

## La atención de largo plazo

La atención de largo plazo es definida como el conjunto de actividades dirigidas a satisfacer las incapacidades crónicas de las personas, ya sea a través de cuidadores informales (familia y amigos) o cuidadores formales, como son profesionales y paraprofesionales, terapeutas tradicionales y voluntarios. Incluye una amplia gama de servicios como los de cuidado personal (bañarlos), actividades domésticas (preparación de alimentos y limpieza de la casa), manejo de actividades extra-domésticas (compras, transporte), aparatos de apoyo (bastones y andaderas), la aplicación de la más avanzada tecnología (sistemas de alerta de urgencias, sistemas computarizados de recordatorio de medicamentos), y modificaciones del hogar (rampas y barandales). Esta mezcla de servicios pueden ser proporcionados en los hogares, en la comunidad o en instituciones, y está diseñada para minimizar, restaurar o compensar la falta de independencia física o de funcionamiento mental (Kodner, 2003; WHO, 2002).

De acuerdo en las evaluaciones y revisiones de las políticas y programas de atención de largo plazo, es posible y deseable implementarlas en los países de ingresos medios como México; para ello es recomendable que los países en desarrollo no repitan los errores cometidos en los países de ingresos altos y más bien recuperen las experiencias exitosas.

El diseño de una política nacional de atención de largo plazo *ex-profeso* y con los programas y acciones que garanticen su implementación a nivel nacional, sub-nacional, regional y local, pero con una alta flexibilidad para adaptarse a las necesidades particulares de las comunidades a nivel local, es un requisito para su éxito. Además, debe operar independientemente del resto de los programas del sector y contar con un financiamiento propio y un respaldo legislativo. Para garantizar su desarrollo debe aprovechar los recursos y la infraestructura existente, lo cual incluye considerar las estructuras comunitarias y familiares del cuidado informal existentes, ya que no es objetivo desarticularlas ni desaparecerlas, sino trabajar en conjunto con ellas. Esto conlleva que si se desea que sea exitosa y efectiva deberá priorizar su otorgamiento en el hogar y con base comunitaria (Johri, Beland y Bergman, 2003), lo que además responde a las preferencias de los ancianos de continuar viviendo en sus hogares.

En el caso de la atención de largo plazo, la población objetivo no está compuesta únicamente por los ancianos sino también por sus cuidadores, particularmente las mujeres, quienes asumen esta responsabilidad en las familias.

Finalmente, para su operación y para garantizar equidad es fundamental la existencia de una vía de entrada única a través de un “coordinador de casos”, con lo cual se eliminan las barreras de accesibilidad y se logra una mejor utilización de los servicios.

### **Conclusiones y recomendaciones para futuras agendas**

De acuerdo con las evidencias, invertir en políticas de salud para la vejez contribuye a conservar y mantener una población envejecida en buenas condiciones de salud y bienestar. En este sentido, las dos propuestas anteriores son valoradas hoy en día como las alternativas no sólo para resolver las necesidades de los ancianos actuales, sino también de las futuras generaciones. De acuerdo con las evaluaciones y experiencias en países, tanto de ingresos altos como medios y bajos, es viable la existencia de ambos modelos y representan una inversión redituable, tanto a nivel económico como por sus efectos en el mejoramiento de las condiciones de salud de los ancianos.

La implementación de ambas estrategias requiere la concertación de esfuerzos de varios niveles del Estado y sus órganos de gobierno, pero también de la sociedad en su conjunto, representados tanto en la sociedad civil como en los organismos privados. El reto es reorientar el rumbo pero también de identificar las opciones más exitosas para hacerlas viables con los recursos disponibles. Esto implica tener un panorama claro de hacia donde dirigir las decisiones.

### **Bibliografía**

- Brands, A. y Yach, D. (2002) En *NMH Reader* World Health Organization, Geneve, p. 23.
- Challis, D. (2003) En *Key Policies Issues in Long-Term Care* (Eds, Brodosky, J., Habib, J. y Hirschfeld, M.) World Health Organization, Geneve, p. 139-192.
- Guralnik, J., Fried, L. y Salive, M. (1996) *Annual Review Public Health*, 17, 25-46.
- Johri, M., Bely , F. y Bergman, H. (2003) *International Journal of Geriatric Psychiatry*, 18, 222-235.
- Kodner, D. (2003) In *Key Policies Issues in Long-Term Care* (Eds, Brodosky, J., Habib, J. y Hirschfeld, M.) World Health Organization, Geneve, pp. 91-138.
- Mojarro, O. y Valencia, A. (2006) In *VIII Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México* Guadalajara, México, pp. 33.

- Patel, K., Peek, M., Wong, R. y Markides, K. (2006) *Journal of Aging and Health*, 18, 315-329.
- Reyes, S., Beaman, P., García-Peña, C., Espinel, C. y IMSS, G. N. d. I. s. E. e. e. (2004) En *La salud del adulto mayor. Temas y debates* (Eds, Muñoz, O., García, C. y Durán, L.) Instituto Mexicano del Seguro Social, México, pp. 139-154.
- Sesma-Vázquez, S., Pérez-Rico, R., Sosa-Manzano, C. y Gómez-Dantes, O. (2005) *Salud Pública de México*, 47, 37-46.
- Stein, C. y Moritz, I. (1999) World Health Organization, Geneve, pp. 20.
- WHO/AHE (2000) *Home-based long-term care. Report of a WHO study group*, World Health Organization, Geneve.
- WHO (2002) *Lessons for Long-Term Care Policy*, World Health Organization, Geneve.
- WHO (2005) *Preventing Chronic Diseases. A vital investment*, WHO/ Public Health Agency of Canada, Geneve.
- WHO (2006) SAGE. *WHO Study on Global Ageing and Adult Health*, WHO, Geneve. Disponible en <http://www.who.int/healthinfo/systems/sage/en/print.html> consultado 13 noviembre 2006.



## Las necesidades de salud y la política de población

Rosario Cárdenas  
Universidad Autónoma Metropolitana

Como consecuencia de las transformaciones sociodemográficas registradas en el país durante el siglo pasado, y particularmente a partir de los años setenta, el panorama en materia de salud se ha vuelto más complejo y las necesidades que es imperioso atender en esta área se han diversificado. A la reducción de la mortalidad debida a enfermedades transmisibles le ha seguido un incremento en la participación de aquellas no transmisibles (Cárdenas, 2002). La transformación del perfil de causas de muerte ha resultado en un aumento en la longevidad promedio, evidenciada por los cambios en la esperanza de vida. El surgimiento de enfermedades como el VIH/SIDA ha representado y continúa siendo un desafío para la investigación médica y los programas de salud, al tiempo que el impacto de su presencia en el país queda manifiesta en las cifras sobre mortalidad por causas (Secretaría de Salud, 2003). De manera simultánea, la adopción de ciertos comportamientos y las modalidades de organización social han redundado en el incremento de algunas enfermedades, así como en el de ciertas condiciones que predisponen para el desarrollo de otras, lo que provoca que hoy se reconozca que han alcanzado dimensiones epidémicas. Tal es el caso de la obesidad, el tabaquismo y la diabetes mellitus, por ejemplo (Giovannucci y Michaud, 2007).

Ya que el *Programa Nacional de Población* es el documento rector de las acciones requeridas para atender las transformaciones emanadas de la dinámica demográfica, coordinándolas con las señaladas en los diversos programas que abordan aspectos del desarrollo social, resulta particularmente pertinente, en virtud del panorama antes señalado, la inclusión de una mayor variedad de aspectos sobre salud con el propósito de consolidar los avances logrados en esta esfera, al tiempo que se responde a los rezagos que todavía prevalecen en algunos grupos de la población y los retos que representa la modificación de los patrones de morbilidad y mortalidad.

Indudablemente, la continuidad de las acciones en materia de planificación familiar ha sido un elemento fundamental no sólo para la consecución de los objetivos planteados en lo que podría denominarse la época moderna de la política de población en el país, sino también para la promoción del ejercicio del derecho de los individuos a decidir sobre su reproducción. Sin embargo, a pesar de los logros obtenidos, la información estadística muestra áreas de atención que requieren fortalecerse. El conocimiento sobre y el acceso a metodología anticonceptiva requiere ampliarse, particularmente entre la población joven. Este es un aspecto de singular importancia dada la confluencia de varios elementos. Por una

parte, la sinergia potencial entre la información sobre salud en una esfera y la adopción de comportamientos que se asocian a condiciones más saludables. La información, el acceso y uso de metodología anticonceptiva no sólo atañe al ejercicio de una reproducción decidida sino también a la de una sexualidad libre de riesgos. La epidemia de VIH/SIDA, cuyo efecto se espera continúe registrándose en el mediano plazo en el país (Secretaría de Salud, 2006:142-143), aunada a la identificación del papel que desempeña el virus del papiloma humano en el desarrollo de cáncer cervicouterino (Schiffman *et al.*, 1993), así como la prevalencia de las restantes infecciones de transmisión sexual, torna ineludible la urgencia de reforzar las acciones tendientes a garantizar la divulgación de información oportuna y adecuada sobre planificación familiar y aspectos relacionados con ésta a toda la población, así como la eliminación de las barreras al otorgamiento de metodología anticonceptiva.

Garantizar el acceso a la información y satisfacción de la demanda anticonceptiva no es el único aspecto de los programas de salud reproductiva que requiere ser considerado. Con frecuencia de manera implícita se equipara a la planificación familiar con la adopción de medidas para limitar el potencial reproductivo. Sin embargo, el verdadero ejercicio del derecho a la reproducción conlleva, además, el acceso a la atención de los problemas de infertilidad para los cuales haya alternativas terapéuticas. Este aspecto, aunado al reforzamiento de la consejería preconcepcional, la ampliación de la participación masculina en la utilización de métodos anticonceptivos y los anteriormente señalados respecto a la ampliación de cobertura de anticoncepción redundaría en programas de planificación familiar integrales, centrados en la satisfacción de las necesidades de la población.

Las condiciones de salud de las poblaciones indígenas representan un desafío para las acciones orientadas a atenderlas, al tiempo que un reflejo de los rezagos sociodemográficos que padecen estos grupos de la población. El análisis de la información estadística muestra patrones de mortalidad por causa que combinan las enfermedades transmisibles con la presencia de problemas no transmisibles y los efectos de la violencia, tanto entre los hombres como la ejercida contra las mujeres. En contraste con lo observado para la tasa de mortalidad infantil a nivel nacional en los últimos 20 años, donde se observaron reducciones importantes, las poblaciones indígenas registran diferenciales varias veces superiores para este indicador. La situación que guarda la salud de las poblaciones indígenas demanda programas diseñados *ex profeso*, que consideren no sólo los aspectos culturales que deberán abordarse, sino también la exigencia imperiosa de transformar los contextos económicos y de aislamiento en los que viven estos grupos de la población.

La población de jóvenes también presenta necesidades específicas en materia de salud, de cuya atención depende conservar en el futuro algunos de los logros obtenidos en esta área. Si bien es cierto que los estragos producidos por adicciones del tipo del tabaquismo no se manifiestan de inmediato y, por lo tanto, resultan difíciles de evidenciar, la información estadística muestra la frecuencia con la cual el consumo de tabaco inicia en la adolescencia, lo que hace más difícil a la población la interrupción de la adicción en etapas posteriores de la vida (Centers for Disease Control and Prevention, 2006; Secretaría de Salud, 2006:84-85). De igual forma, el abuso en el consumo de alcohol constituye una preocupación, tanto por el daño directo a la salud de las personas como por su participación en la ocurrencia de accidentes, el comportamiento violento y la adopción de otros hábitos no saludables (Secretaría de Salud, 2006:48-49; Stafstrom, 2007). El aumento de la mortalidad por suicidio requiere ser considerada una de las prioridades de la atención a la salud de la población, particularmente la de hombres adolescentes y adultos jóvenes. Dado que el *Programa Nacional*

*de Población*, al igual que el correspondiente de salud, tienen como propósito establecer lineamientos para el diseño de intervenciones, sería deseable contemplar, específicamente para el caso de la población joven, la inclusión de acciones tendientes a incorporar hábitos saludables del tipo de ejercicio regular, adopción de dietas balanceadas y construcción de autoestima (Chen *et al.*, 2006; Larson *et al.*, 2007; Pate *et al.*, 2000). Ello contribuiría a reducir la prevalencia de riesgo de padecer obesidad al igual que aquellos desórdenes alimentarios asociados a la autoimagen (bulimia y anorexia).

El incremento en el volumen de adultos mayores en el país representa uno de los logros derivados del mejoramiento de las condiciones de vida, en general, y de salud, en particular. Sin embargo, la ausencia de información oportuna, combinada con hábitos del tipo de tabaquismo, consumo excesivo de grasa, disminución del ejercicio físico, por ejemplo, han provocado que las personas alcancen estas etapas de la vida con discapacidades de diversa intensidad asociadas a distintos factores. Para la mayor parte de las discapacidades que afectan a la población adulta mayor no existe actualmente una medida médica que permita resarcir el daño ocasionado, con lo cual las personas permanecen sujetas a una terapia, generalmente farmacológica, por el resto de su vida. Es decir, el mantenimiento de su condición de bienestar en términos de salud depende de la utilización permanente de servicios de salud. Si bien es imposible modificar esta situación en el futuro inmediato, la imagen que exhibe debe llevarnos a promover acciones orientadas a posponer o evitar la aparición de dichas discapacidades. Ello conlleva el diseño de intervenciones de educación para la salud desde la infancia y el sostenimiento de las mismas a lo largo de la vida. Los resultados de un enfoque como el planteado no serían visibles de manera inmediata, pues las personas que han adquirido hábitos no saludables podrían bien estar ya padeciendo un daño irreversible asociado a los mismos o dificultárseles modificar sus patrones de consumo, sin embargo, la implementación y continuidad de intervenciones con características como las esbozadas contribuirían en el mediano y largo plazos a propiciar que las personas envejecieran en condiciones de menor deterioro físico o mental y, por ende, con mayor calidad de vida.

El estudio de los factores asociados a las grandes transformaciones en las condiciones de salud en distintas épocas y para distintas poblaciones ha puesto de manifiesto la sinergia entre aspectos sociales, económicos, ambientales y de infraestructura y los derivados del conocimiento médico y su aplicación para el desarrollo de tecnología en la disminución de la mortalidad (Högberg *et al.*, 1986; Johansson y Mosk, 1987; McKeown y Record, 1962). En este sentido, las carencias que en materia de disponibilidad de agua potable, calidad de la vivienda, alfabetismo, ingreso y acceso a satisfactores son algunos de los aspectos que requieren atención urgente como requisito indispensable para alcanzar los objetivos planteados en términos de salud.

Los elementos antes señalados evidencian una característica indispensable de los programas sociales, entre los cuales se ubican los de salud, que frecuentemente no se explicita: la obligatoriedad de acciones intersectoriales para la consecución de sus objetivos. Evaluar el desempeño de los servicios de salud o el impacto de sus acciones exclusivamente a través de indicadores de mortalidad o morbilidad es obviar la interrelación que guarda el estado de salud de la población con sus condiciones socioeconómicas y de vida. Aspectos tales como la mortalidad por desnutrición son manifestaciones de daños a la salud que tienen su origen en condiciones sociales de acceso a satisfactores y que no necesariamente denotan deficiencias en el sistema de salud. De aquí que el *Programa Nacional de Población*,

cuyo enfoque, dado el área que aborda, es necesariamente integral, se presenta como una oportunidad para reforzar el establecimiento de acciones comprensivas. Problemas de salud pública tan urgentes como la mortalidad materna, el nivel de mortalidad infantil que aún prevalece en el país, y los que han sido mencionados son sólo algunos cuya atención demanda instaurar acciones como las antes señaladas, y el *Programa Nacional de Población*, en conjunto con otros documentos rectores del desarrollo social, se presenta como un instrumento fundamental en la consecución de estos objetivos.

El fortalecimiento de los sistemas de producción de información estadística, la ampliación del análisis de dichos datos y la divulgación de los resultados de investigación constituyen elementos cruciales para el diseño de programas e intervenciones y la evaluación de los avances logrados. Los elementos enunciados sobre la situación de salud de la población, el panorama que éstos esbozan sobre las necesidades de atención a la salud y la heterogeneidad sociodemográfica del país subrayan la urgencia de extender los indicadores tradicionalmente empleados para monitorear la evolución de las condiciones de salud. En este sentido, la morbilidad se presenta como un elemento cuya dinámica será necesario incorporar en el futuro mediato en las proyecciones de demanda de servicios.

Tal como ha sido señalado, el *Programa Nacional de Población* representa una oportunidad para responder a los escenarios producto de las transformaciones sociodemográficas, al tiempo que una oportunidad para resolver el obstáculo que la desigualdad social impone sobre el desarrollo social del país.

## Referencias

- Cárdenas, R., 2002, Las causas de muerte en México, en: *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*. José Gómez de León y Cecilia Rabell (Coord.), Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional de Población, p. 109-144.
- Centers for Disease Control and Prevention, 2006. *Use of Cessation Methods Among Smokers Aged 16-24 Years-United States*, 2003, MMWR Morb. Mortal. Wkly. Rep, vol. 55, núm. 50, p. 1351-1354.
- Chen, M. Y., E. K. Wang y Y. J. Jeng, 2006. Adequate Sleep Among Adolescents is Positively Associated with Health Status and Health-related Behaviors, BMC Public Health, vol. 86, p. 59.
- Giovannucci, E. y D. Michaud, 2007. The Role of Obesity and Related Metabolic Disturbances in Cancers of the Colon, Prostate, and Pancreas. *Gastroenterology*, vol. 132, núm. 6, p. 2208-2225.
- Högberg, U., U. Wall y G. Broström, 1986. The Impact of Early Medical Technology on Maternal Mortality in late 19th Century Sweden. *International Journal of Gynaecology and Obstetrics* vol. 24, p. 251-261.

- Johansson S. R., Mosk C, 1987. Exposure, Resistance and Life Expectancy: Disease and Death During the Economic Development of Japan, 1900-1960. *Population Studies* vol. 41, p. 207-235.
- Larson, N. I., M. Story, C. L. Perry, D. Neumark-Sztainer y P. J. Hannan, 2007. Are Diet and Physical Activity Patterns Related to Cigarette Smoking in Adolescents? Findings from Project EAT, *Prev Chronic Dis*, vol. 4, núm 3, p. A51
- McKeown, T. y R. G. Record, 1962. Reasons for the Decline of Mortality in England and Wales during the Nineteenth Century. *Population Studies*, vol. 26, núm 2, p. 94-122.
- Pate, R. R., S. G. Trost, S. Levin y M. Dowda, 2000. *Sports Participation and Health-related Behaviors among US Youth*, Arch Pediatr Adolesc Med, vol. 154, núm 9, págs. 904-911.
- Schiffman, M. H., H. M. Bauer, R. N. Hoover, A. G. Glass, D. M. Cadell, B. B. Rush, D. R. Scott, M. E. Sherman, R. J. Kurman y S. Wacholder, 1993. *Epidemiologic Evidence Showing that Human Papillomavirus Infection Causes Most Cervical Intraepithelial Neoplasia*, J. Natl. Cancer Inst, vol. 85, núm 12, p. 958-964.
- Secretaría de Salud, 2003. Dirección General de Información en Salud. Mortalidad 2003. Cuadro 5. Principales causas de mortalidad general 2003.
- Secretaría de Salud, 2006. Salud México 2001-2005. *Información para la rendición de cuentas*. Primera edición, 193 páginas.
- Stafstrom, M., 2007. *Kick Back and Destroy the Ride: Alcohol-related Violence and Associations with Drinking Patterns and Delinquency in Adolescence*, Subst Abuse Treat Prev Policy, vol. 2, núm 1, p. 18.



## Relatoría

*Laura Elena Gloria Hernández  
Consejo Nacional de Población*

Los contenidos de los aspectos sobre salud que este documento sugiere incorporar en el *Programa Nacional de Población* parten de las conclusiones y la riqueza de los comentarios generados en la mesa pero, sobre todo, de un hecho importante: el reto que representará el envejecimiento de la población mexicana para el sistema de salud. El envejecimiento de la población representa un desafío para la seguridad social, tanto a nivel institucional como a nivel familiar y comunitario.

Se reconocen dos estrategias fundamentales para una política de salud integral que enfrente las crecientes demandas del envejecimiento poblacional: una está centrada en la prevención y promoción de la atención a la salud con el fin de lograr una “vejez saludable”, lo cual significa enfrentar el problema de las enfermedades crónicas a través de la prevención de sus factores de riesgo, la promoción de estilos de vida saludable y el control de dichas enfermedades a través de la prevención secundaria y la rehabilitación, pero sin descuidar el problema de las enfermedades infecciosas y los traumatismos. La segunda, el desarrollo de la atención de largo plazo que es una estrategia para responder a las necesidades derivadas de la discapacidad y las causas que la producen, evitar el deterioro en los niveles de funcionalidad y mantener al adulto mayor con una vida independiente el mayor tiempo posible.

De manera desagregada, las causas de muerte más importantes en el grupo de hombres y mujeres menores de 30 años son los accidentes, homicidios, tumores malignos, suicidios y VIH/SIDA, (más frecuente entre los hombres que entre las mujeres). En cuanto al grupo de 30-64 años, las causas de muerte más comunes son la diabetes *mellitus* y los tumores malignos, ambos proporcionalmente mayores en las mujeres que en los hombres. Lo anterior sugiere situaciones de riesgo y condiciones para la salud distintas para cada uno de los segmentos de edad y para cada sexo y permite sostener que la población en edad productiva está enfrentando padecimientos originados por causales de no fácil prevención, de serias consecuencias y atención costosa. En este sentido, la prevención de la patología que conduce a la muerte implicaría profundas transformaciones en los sistemas de salud, ya que el Sector Salud de un gobierno responsable se preocupará por orientar al resto de las políticas públicas en dirección a una mejoría de las condiciones en las que vive la población, disminuyendo riesgos y diseñando políticas que garanticen, en cada una de las etapas del ciclo de vida de las personas, un acceso adecuado y suficiente a la atención médica necesaria para enfrentar los padecimientos que configuran su perfil epidemiológico. Por otra parte, se debe considerar que en los años por venir el mejoramiento de la tecnología y los cambios en los estilos de vida pueden afectar la edad de aparición de las enfermedades crónicas y, simplemente, posponer la edad de aparición de la discapacidad y de la muerte.

En el contexto de la política de población, los adolescentes han sido siempre considerados como un grupo prioritario, en particular, dentro de los programas de prestación de servicios educativos y de comunicación. Sin embargo, el reconocimiento de la importancia de este grupo no se ha reflejado en acciones efectivas debido a que no ha habido continuidad y la información disponible muestra que el efecto de estas acciones ha tenido un alcance limitado, a diferencia de lo que ha ocurrido en los grupos de mayor edad. Al respecto se pone de manifiesto la necesidad de ampliar el conocimiento de la población sobre metodología anticonceptiva y de otorgarla de manera oportuna, mejorar la educación de los adolescentes en materia de salud reproductiva, especialmente en las escuelas, con miras a reducir la incidencia de los embarazos no planeados y de las infecciones de transmisión sexual, así como proporcionar a las adolescentes embarazadas la asistencia necesaria y el acceso a la atención y la educación sanitaria. Esta recomendación, que corresponde a la emitida por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, debe ser incluida en el nuevo *Programa Nacional de Población* (PNP) como una acción de muy alta prioridad en el campo de la salud sexual y reproductiva. El nuevo PNP debe reconocer el hecho de que una parte de los adolescentes del país tienen relaciones sexuales y que por ello es urgente dar acceso a los métodos anticonceptivos adecuados y acciones educativas en donde se oriente a esta población sin promover la culpa. Se debe dar una mayor importancia a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se debe promover el trabajo conjunto entre el gobierno y las ONG por su alto potencial para la innovación. También se debe tomar en cuenta la experiencia acumulada de estas instituciones. No se debe proponer acciones en los medios masivos de comunicación sin antes evaluar su impacto y tomando en cuenta las limitaciones de proporcionar información más específica por este canal y su alto costo.

Garantizar las condiciones que permitan a la población ejercer su derecho a la planificación familiar conlleva el acceso a metodología anticonceptiva y a los servicios diagnósticos y terapéuticos disponibles para atender la infertilidad y el fortalecimiento de la consejería preconcepcional.

Una población con alta prioridad para el sistema de salud debe ser la de los indígenas, ya que a los retrasos en indicadores tradicionales como la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacimiento se añaden las consecuencias de la violencia, tanto doméstica como entre hombres, los efectos del abuso en el consumo del alcohol y la transformación del perfil de la mortalidad por causas, la cual muestra la presencia de enfermedades no transmisibles al tiempo que las patologías transmisibles se han mantenido en niveles superiores a los observados en otros grupos de la población.

La atención de la salud de la población joven debe también ser considerada una prioridad en el PNP. Si bien tradicionalmente en estas edades se registran relativamente bajas tasas de mortalidad y morbilidad, es también en estos grupos donde se adoptan comportamientos no saludables del tipo de tabaquismo, abuso en el consumo de alcohol o adicciones. A las acciones ya señaladas sobre contenidos de educación, información y acceso a servicios de salud reproductiva habría que añadir aquellos que promuevan la incorporación de hábitos saludables, como la práctica de deportes, dietas balanceadas, construcción de asertividad y autoestima.

Para finalizar, se propone una coordinación multisectorial para promover acciones que permitan desarrollar políticas efectivas en la transformación de la salud de la población, tomando en cuenta que las acciones que se tomen ahora tendrán resultados no sólo en el corto sino también en el mediano y largo plazos.

## **Capítulo IX**

---

### **Población y pueblos indígenas**



## Población y pueblos indígenas

*Alfonso Sandoval Arriaga*  
*Fondo de Población de las Naciones Unidas*

**E**n primer lugar, expreso mi agradecimiento a la SOMEDE por habernos invitado a participar en este Foro y, en particular, en esta mesa dedicada al tema de los pueblos indígenas en el contexto de las políticas de población de México. Asimismo, agradezco especialmente la entusiasta disposición de los ponentes y del relator.

Desde la formulación del primer Programa Nacional de Población (1984-1988) se ha reconocido la importancia de la problemática asociada a los pueblos indígenas y la necesidad de que los programas de población tengan una adecuación específica para sus necesidades y demandas; sin embargo, podemos afirmar que, más allá del discurso político-técnico, aún no se han integrado plenamente, en los hechos, las políticas, los programas y las estrategias de trabajo requeridas en materia de población con los pueblos indígenas, en tanto sujetos activos de tales procesos.

Los participantes de esta mesa habrán de abundar en las consideraciones particulares de esta problemática. Empero, me parece necesario subrayar la necesidad de superar dos visiones de frecuente uso en estos temas: la de la “población indígena” como una categoría descriptiva y amorfa, que a menudo enmascara el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos sociales y políticos; y la de una serie de “rezagos por atender”, expresados generalmente como necesidades y carencias frente a los promedios nacionales, en lugar de un enfoque de derechos humanos y derechos indígenas, en el que las “brechas” se ubican no sólo en los “indicadores”, sino sobre todo en la implementación o el ejercicio de los derechos.

Al respecto, cabe hacer notar que dentro de cuatro días (el 29 de junio) se cumplirá un año de la aprobación, en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, presentada por un grupo de 23 países, México incluido. Esta Declaración consigna derechos individuales y colectivos en múltiples ámbitos: libre determinación, establecimiento de sus propios sistemas educativos, estrategias de desarrollo, igualdad de hombres y mujeres, derecho a pleno acceso y manejo de sus sistemas de salud, entre muchos otros. Asimismo, hace cuatro meses, en febrero de 2007, se presentó el *Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas*, Rodolfo Stavenhagen. En él se alude a las diversas “brechas de implementación entre la legislación, las instituciones públicas y las prácticas concretas a nivel local”, que siguen reproduciendo graves desigualdades (también incluido México). Es de gran importancia tener en cuenta

este marco de referencia en el análisis de los temas de población y de los desafíos para el periodo 2007-2012, concernientes a los pueblos indígenas de nuestro país.

Pasemos ahora a las presentaciones de los ponentes, con la invitación al debate sobre las propuestas respectivas.

# Crecimiento y estructura de la población indígena: tendencias y desafíos

*Germán Vázquez Sandrin*  
*Universidad Autónoma del Estado Hidalgo*

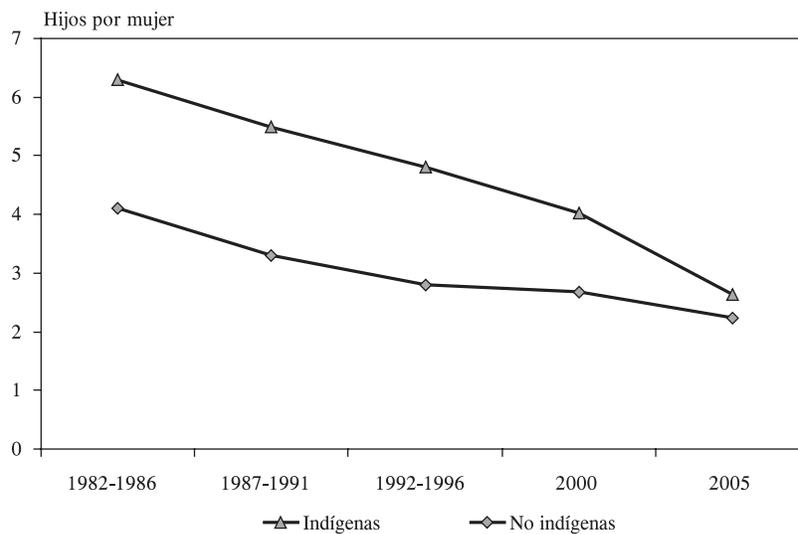
**E**l presente documento tiene por objetivo exponer de forma sintética las principales características demográficas del crecimiento y estructura de la población indígena de México en los últimos años. Fue escrito con el propósito de contribuir a la elaboración del *Programa Nacional de Población 2008-2012* y los resultados se presentan en términos de un diagnóstico de las tendencias principales del crecimiento y estructura de la población; posteriormente una sección de problemáticas o desafíos y; finalmente las propuestas de solución en el apartado de recomendaciones de políticas de población. Este documento es resultado del análisis de múltiples fuentes documentales y del cálculo propio de algunos indicadores demográficos. Se agradece al CONAPO la ayuda prestada para la estimación de datos recientes.

## Tendencias recientes

1. En términos de las tendencias en la dinámica demográfica de la población indígena, destaca la disminución de la proporción de la población hablante de lengua indígena desde mediados del siglo XX (Serrano, 2004). La disminución de la fecundidad explica en parte este fenómeno, igualmente la migración internacional. Sin embargo, el factor principal que explica esta tendencia desde 1950 hasta la fecha es la pérdida del marcador étnico (Vázquez & Reyna, 2006).
2. Una transición demográfica tardíamente ocurrida respecto a la población nacional. La mortalidad y fecundidad indígena están en descenso pero mantienen niveles superiores al promedio nacional (Fernández & Salas, 2001). La disminución de la fecundidad debida a la revolución anticonceptiva inició de forma generalizada en la población indígena a mediados de los años 1980. Sin embargo, según grandes grupos etnolingüísticos, se observan poblaciones que se encuentran en momentos completamente distintos de la transición demográfica. Algunos de ellos están en una etapa avanzada en dicha transición, mientras que algunos no han ingresado aún a la fase de una fecundidad controlada (Vázquez, 2005).

3. Resultado del incremento en la esperanza de vida, una reducción en la fecundidad y la pérdida del marcador étnico, la población indígena a nivel nacional está envejeciendo a partir de la década 1990. Sin embargo esta tendencia esconde desigualdades regionales y étnicas (Partida, 2005). La dinámica poblacional en los últimos 30 años según los principales grupos etnolingüísticos muestra muy variadas estructuras por edades de la población.
4. La fecundidad de las mujeres indígenas ha pasado de 6.3 hijos por mujer en 1982-1986 a 5.5 en 1987-1991 y 4.8 en 1992-1996. En el año 2000 era de 4.02 y en 2005 de 2.63. Las brechas de las TGF respecto a los no indígenas se están reduciendo (véase gráfica 1).

*Gráfica 1. Tasas globales de fecundidad según condición étnica*



Fuente: ENADID 1997 y 2006. Cálculos propios y del CONAPO.

5. El uso de métodos anticonceptivos depende fuertemente de la oferta ofrecida en los servicios de salud. El acceso a los servicios de salud pero principalmente al conocimiento de los métodos anticonceptivos y sus formas de uso es un elemento fundamental para que las mujeres que desean posponer o evitar un próximo embarazo utilicen métodos anticonceptivos para lograrlo. Este acceso a los métodos, entendido en forma amplia, es lo que está reduciendo el uso y es la razón principal de la demanda insatisfecha (Vázquez, 2006).

## Desafíos

### *Disminución de la población indígena nacional por pérdida de la lengua*

La migración a las ciudades y al extranjero, muchas veces forzada por las malas condiciones laborales y socioeconómicas imperantes en las pequeñas localidades rurales, incide en la pérdida de una tradición lingüística y cultural que ha sido transferida de padres a hijos desde antes de la conformación de la Nación Mexicana. Después de vivir varios años lejos de sus comunidades de origen, en muchos casos las personas tienden a abandonar su identidad y su identificación étnica. Los hijos de los migrantes ya no aprenden la lengua, que en esos contextos no tiene ninguna utilidad. Si a esto le sumamos la disminución de la fecundidad de las parejas hablantes de lengua indígena, particularmente de las bilingües que conforman la gran mayoría de ellas, aún cuando la mortalidad ha descendido incrementando la esperanza de vida, la población tiende a disminuir y continuará haciéndolo en lo que puede catalogarse como un proceso tendiente a la desindianización del país.

En el medio rural, el principal obstáculo de la disminución de la fecundidad se encuentra en la falta de acceso a los métodos anticonceptivos. A partir la segunda mitad de los años 1980, las parejas indígenas están optando por reducir su descendencia a través del uso generalizado de métodos anticonceptivos modernos. Estos son obtenidos en su gran mayoría por mujeres en las unidades del sector salud como resultado de la consejería una vez que acceden a los servicios para la atención del parto de sus hijos. Las mujeres que atienden sus partos con ayuda de parteras o en sus casas presentan porcentajes mucho menores de uso de métodos anticonceptivos. Las mujeres que hablan una lengua indígena pero no hablan el español, que suman un total de aproximadamente un millón de personas, aún no inician a controlar su fecundidad y el porcentaje de uso de métodos anticonceptivos es casi nulo entre ellas.

### *Atención a necesidades emanadas tanto de poblaciones jóvenes como envejecidas*

En el medio urbano así como en algunas regiones norteñas, la población indígena está envejeciendo aceleradamente por la pérdida de la identidad y por la fuerte emigración. En el caso de las regiones rurales y particularmente en el sureste, la población indígena continúa presentando una estructura joven y en un dinámico crecimiento, si bien presenta faltantes de efectivos a edades laborales a causa de la emigración a zonas urbanas y a Estados Unidos.

### *La mejoría de las condiciones locales de desarrollo en las localidades donde reside la población indígena*

Los componentes del crecimiento de la población indígena, mismos que determinan su dinámica demográfica, varían fuertemente con base en la dimensión geográfica (Delaunay, 2003). Las condiciones sociales y económicas prevaecientes en las pequeñas localidades donde reside la población indígena, actúan como un contexto restrictivo para el común de sus habitantes, sean indígenas o no, que determina en buena medida sus trayectorias

vitales. Por ello, el cambio en las condiciones socioeconómicas de las regiones indígenas, particularmente el mejoramiento en factores como educación, alimentación y salud, traerá aparejada una disminución en la mortalidad y la alteración en los patrones e ideales reproductivos, modificando así la dinámica demográfica de su población.

La residencia permanente en zonas urbanas de la población indígena puede ser la forma más rápida y exitosa de mejorar su condición de vida dado el mayor acceso a la educación, salud e infraestructura sanitaria y de vivienda. Si bien la población indígena forma parte de la pobreza urbana, en comparación con sus zonas de origen este cambio representa una gran mejoría. Desde hace años, muchas familias indígenas han optado por migrar definitivamente a la ciudad y a medida que se consolidan los asentamientos irregulares en los que residen, o gracias a los programas de mejoramiento urbano, a largo plazo gran parte de ellas ha logrado mejorar su calidad de vida y la de sus descendientes. Sin embargo esta estrategia tiene un alto costo social, en lo inmediato después de la migración implica el abandono de sus territorios, sus lazos sociales y costumbres. Después, la difícil integración a la sociedad urbana, en la que el indígena es menospreciado, los empuja en muchas ocasiones a negar su lengua y su identidad. Al final de toda una vida en la ciudad, las personas indígenas radicadas en zonas urbanas pierden lazos de solidaridad con los miembros de su comunidad de origen, lo cual los ubica en una situación de vulnerabilidad adicional a la exclusión social.

### **Recomendaciones de políticas de población**

1) Contribuir a detener el descenso de la población indígena ocurrido por pérdida de las lenguas autóctonas

- Informar a toda la sociedad sobre las consecuencias que tiene la pérdida secular de las lenguas autóctonas sobre la tendencial disminución de la población indígena en México y la pérdida de la diversidad cultural del país.
- Diseñar, producir y difundir a través de la radio indígena información y comunicación respecto a la importancia de la enseñanza de la lengua indígena en el seno del hogar para la efectiva transmisión intergeneracional de la lengua.
- Tener disponibles y difundir a través de textos, medios audiovisuales e informáticos los contenidos de los programas del CONAPO dirigidos a las comunidades indígenas en la lengua de sus correspondientes beneficiarios.
- Contribuir a formular y difundir campañas contra la discriminación étnica a causa de la lengua indígena.

2) Sentar las bases para la realización de un amplio proceso a nivel nacional de identificación de los Pueblos Indígenas de México y sus territorios para su demarcación clara y registro, con el objeto de que cada pueblo indígena se convierta en auténtico sujeto de derechos constitucionales y tenga una existencia precisa e unívoca en las leyes y en las estadísticas nacionales.

3) Elevar la información y el conocimiento del uso de métodos anticonceptivos en la población indígena, particularmente en el área rural, a través de ampliar la información, educación y comunicación correspondiente, basada en materiales y mensajes adaptados a sus lenguas.

4) Impulsar la realización de un programa de identificación de zonas urbanas para el desarrollo de la población indígena compuesta por los barrios donde se concentra la población indígena dentro de las ciudades de todo el sistema urbano nacional. En estas zonas organizar la participación concertada del Estado en sus distintos niveles para promover la convivencia interétnica; fortalecer la cohesión social y; revitalizar los lazos de solidaridad y de intercambio entre los miembros de cada grupo étnico pertenecientes a zonas geográficas y generaciones distintas. Para ello, ofrecer servicios educativos y de salud adaptados a sus culturas, impulsar la realización autogestiva de actividades culturales y sociales y promover la identidad étnica de la zona urbana así como su integración a la vida de la ciudad.

### Bibliografía

- Delaunay, Daniel (2003). Identidades demográficas del poblamiento y de los pueblos indígenas. Un análisis contextual. En F. Lartigue y A. Quesnel (coords.) *Las dinámicas de la población indígena. Cuestiones y debates actuales en México* (pp. 209-248) México: CIESAS-IRD-Miguel Ángel Porrúa.
- Fernández, P. & Salas, G. (2001). Comportamiento reproductivo de la población indígena. México: CONAPO *Serie documentos técnicos*.
- Partida, V. (2005). *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*. México: CONAPO.
- Vázquez, G. (2005). *Le changement de comportement reproductif de la population rural au Mexique: une étude comparative entre indigènes et non indigènes*, Tesis de doctorado no publicada, Université Paris III-Sorbonne Nouvelle.
- Vázquez, G. (2006) El cuello de botella en la transición de la fecundidad de la población indígena en México, Trabajo presentado en la *VIII Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México Repensando la agenda de políticas y acciones en el ámbito poblacional*, Septiembre, Guadalajara.
- Vázquez, G. & Reyna, A. (2006) Pérdida del marcador étnico y dinámica demográfica indígena de América Latina, Trabajo presentado en el *II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*, Septiembre, Guadalajara.



# Salud y derechos sexuales y reproductivos en los pueblos indígenas

*Silvia Loggia Gago*

*Fondo de Población de las Naciones Unidas*

## Introducción

**E**l estudio de los pueblos y poblaciones indígenas se enfrenta a la escasez de datos pertinentes y a las limitaciones en su cobertura, pero sobre todo el problema principal consiste en lograr representar con la información estadística disponible la complejidad de fenómenos que dan identidad a los pueblos indígenas y definen su territorio.

La prestación de servicios de salud, incluidos los de salud reproductiva y planificación familiar, constituyen junto con la educación, uno de los mecanismos primordiales para promover una auténtica igualdad de oportunidades. Para garantizar el derecho a la salud y a decidir sobre el número y espaciamiento de los nacimientos, el Sistema Nacional de Salud ha llevado a cabo diversas acciones para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios, lo que se refleja en un porcentaje creciente de parejas en edad fértil que recurren de manera activa a la práctica de la planificación familiar. Sin embargo, entre la población indígena persisten numerosos núcleos de la población en condiciones de aislamiento geográfico, que carecen o tienen un limitado acceso a los servicios y a la información en esta materia. En esas áreas geográficas se registran niveles elevados de mortalidad, una edad temprana al momento de contraer matrimonio y de tener al primer hijo(a) y escasa prevalencia de la anticoncepción. Ampliar el acceso a los servicios y atender a la población con mayores necesidades es una condición básica para garantizar el ejercicio pleno de los derechos reproductivos, al tiempo que constituye un componente medular de la equidad y la justicia social.

A pesar de las condiciones desfavorables en las que se encuentran las comunidades indígenas del país, se puede apreciar, que los patrones reproductivos actuales son mucho más favorables que en el pasado para proteger la salud de mujeres y niños, al disminuir los alumbramientos a una edad precoz, los embarazos demasiado próximos entre sí, los muy numerosos o los alumbramientos que ocurren a una edad más tardía en la vida de las mujeres. En este sentido, la salud reproductiva es un elemento intrínseco del bienestar y la calidad de vida de las mujeres y hombres y es una condición necesaria para el desarrollo de todo su potencial. Aunque en la última década las políticas sociales dirigidas hacia la población indígena han contribuido a mejorar sus condiciones de salud reproductiva, aun se presentan rezagos de tal magnitud que reclaman redoblar las acciones para abatir las desigualdades e inequidades que los aquejan en esta materia.

En esta ponencia se abordarán algunos aspectos relevantes que refuercen las políticas de población en materia de los derechos sexuales y reproductivos de la población indígena. Para ello, este trabajo abordará algunos de los indicadores relacionados con el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, así como la visión desde lo indígena y en materia de servicios de salud. Finalmente aportará algunas sugerencias para los futuros programas sectoriales.

## **1. Las fuentes de información y los principales indicadores en esta materia**

El ejercicio que se presenta continuación es a manera de ejemplo. Como se mencionó anteriormente, a pesar de los avances que se han presentado en la situación de la población indígena, los rezagos que enfrenta son todavía numerosos.

### **Atención prenatal**

El embarazo es un proceso que debiera transcurrir sin mayores complicaciones. Sin embargo, existen condiciones de la madre y del bebe que si no se detectan y tratan de manera oportuna y adecuada, pueden poner en riesgo la salud e incluso la vida tanto de la madre como del hijo(a). La atención prenatal es considerada como una estrategia para la detección oportuna de complicaciones y como una intervención eficaz para promover la salud de la madre y del recién nacido. La atención prenatal contribuye a que las mujeres puedan cursar embarazos y partos seguros; asegurar la mayor sobrevivencia de sus hijos e identificar los casos expuestos a riesgos específicos.

La atención prenatal puede reducir la morbi-mortalidad materna y perinatal, los partos pretérmino y el número de productos con bajo peso al nacer; de igual forma, con ella es posible identificar los factores de riesgo que permiten establecer acciones preventivas y terapéuticas oportunas durante el embarazo.

Los servicios de atención prenatal son ofrecidos por las instituciones del sector público, social y privado. La cobertura de la atención prenatal por algún tipo de agente ha aumentado en el país durante la última década. La evolución de la atención prenatal en el período señalado, identifica que cada vez es mayor el personal médico que realiza la revisión del embarazo; así entre las mujeres hablantes de lengua indígena, los médicos proporcionaron 56.1 por ciento del total de las atenciones en el período 1994-1997, incrementándose a 73.2 por ciento para el período 2000-2003, aunque esta cobertura es significativamente superior en las mujeres no hablantes de lengua indígena, 86.3 y 92.7 para los períodos señalados. Como se observa en el cuadro, este proceso ha impactado en la atención que desempeña la partera durante esta etapa, reduciéndose de 15.7 a 14.3 por ciento entre los períodos 1994-1997 y 2000-2003 en el ámbito nacional.

Un dato relevante es la creciente disminución en la proporción de mujeres embarazadas que cursaron su gestación sin vigilancia prenatal, al pasar de 22.7 en el periodo a 7.4 por ciento en el periodo 2000-2003, entre las mujeres hablantes de lengua indígena. En los últimos años, las estrategias institucionales han logrado tener un impacto en la reducción de este indicador en casi tres veces.

### **Cobertura institucional de la atención prenatal**

Las instituciones de salud del sector público atienden la mayor parte de la demanda de servicios de atención prenatal. Cabe señalar que en el período 1994-1997 y 2000-2003 ha habido un incremento del sector público en la atención del embarazo, con una sensible reducción de la participación del sector privado y se aprecia una creciente disminución de la intervención de la partera, en el período de referencia. En todos los sectores de la población se ha registrado un incremento de la participación del sector público, pero con mayor intensidad entre las mujeres hablantes de lengua indígena (65.6 a 80.9%) para el período mencionado anteriormente.

### **Inicio de la atención prenatal**

El trimestre en el que inicia la atención prenatal es un indicador útil, ya que permite medir la oportunidad de la atención para detectar y controlar los principales riesgos y daños a la salud materna e infantil. La Norma Oficial Mexicana para la atención de la Mujer durante el Embarazo, Parto y Puerperio y del Recién Nacido considera que un control adecuado del embarazo debe iniciar en el primer trimestre de gestación.

Cabe señalar que este indicador en los últimos años casi no ha tenido avances, se ha mantenido prácticamente en el mismo nivel desde 1994-1997 tanto para las mujeres hablantes como no hablantes, aunque entre las primeras sólo una de cada dos inicia su revisión en el primer trimestre de atención mientras que entre las no hablantes es una de cada tres.

### **Intensidad y calidad de la atención prenatal**

La Norma Oficial Mexicana para la Atención de la Mujer durante el Embarazo, Parto y Puerperio y del Recién Nacido establece que la mujer debe recibir un mínimo de cinco consultas prenatales.

La información disponible en el período 1994-1997 y 2000-2003 identifica que el promedio de consultas prenatales establecidas por la NOM (cinco consultas), también se ha mantenido prácticamente sin cambios, entre las mujeres hablantes de lengua indígena de 5.4 a 5.3 consultas en promedio y entre las no indígenas de 7.0 a 7.3 por ciento.

Asimismo, las mujeres que no alcanzan a cumplir con la norma todavía es de gran magnitud, principalmente entre las hablantes de lengua indígena, quienes alrededor del 40 por ciento, sólo tienen de 1 a 4 consultas prenatales, mientras que este porcentaje se reduce a 16.6 por ciento entre las no hablantes para el período 2000-2003.

La calidad de los servicios de la atención prenatal está determinada, en buena medida, por el tipo de acciones y exámenes que se realizan durante la consulta. Entre ellas destacan el control de peso y de la presión arterial de la mujer embarazada y la aplicación de la vacuna contra el tétanos.

En este ámbito también se han registrado avances importantes en el período de referencia, ya que el conjunto de las mujeres embarazadas sin importar su condición socioeconómica han incrementado el número de acciones y exámenes durante las revisiones prenatales. Sin embargo, entre las mujeres indígenas son relativamente más bajos en comparación

con las no hablantes. Así, el porcentaje de mujeres indígenas que se tomó la presión arterial es de 85.1 por ciento respecto del 96.3 por ciento registrado por las no hablantes; las que se pesaron asciende a 86.7 respecto del 96.9 por ciento de las no hablantes. En el caso de la vacuna contra el tétano los porcentajes son casi similares tanto en las mujeres hablantes como en las no hablantes (84.2 y 85.4 por ciento, respectivamente).

### **Atención del parto**

Para elevar el nivel de salud reproductiva de la población resulta de vital importancia la atención del parto en condiciones higiénicas y con personal capacitado. Asimismo, la falta de disponibilidad de los recursos médico-hospitalarios y las deficiencias en la atención del parto con frecuencia ponen en riesgo la sobrevivencia de la madre y de su hijo(a), ya que una parte importante de las complicaciones del embarazo se presentan alrededor del momento del alumbramiento.

La atención del parto, es una de las variables donde se observan todavía prácticas importantes de la medicina tradicional indígena, debido a que entre las mujeres hablantes, la atención del parto por la partera supera a la cobertura institucional del médico, ya que 47.1 por ciento de las mujeres se atiende con la partera, mientras que el médico tiene una cobertura de tan sólo 41.2 por ciento. Entre las no hablantes, la cobertura de atención del parto por el médico asciende a 92.6 por ciento, mientras que la atención de la partera es de sólo 5.4 por ciento.

### **Lugar de atención del parto**

La participación del sector público en la atención del parto es más elevado entre las mujeres no hablantes (68.3%), dado que entre las hablantes tan sólo asciende a 40.0 por ciento y principalmente se atienden con la partera (55.0%). Por su parte el sector privado, tiene mayor relevancia entre las no hablantes (25.4%) en tanto que en la población indígena tan sólo es de 4.1 por ciento.

Con respecto a las tasas de mortalidad materna es importante resaltar que entre las adolescentes indígenas ocupan el primer lugar, en tanto que en las no hablantes desciende esta problemática al cuarto lugar. Este mismo comportamiento afecta a las mujeres de 25 a 44 años.

La presencia de rezagos sociales, la falta de acceso de esta población a servicios de salud apropiados, el aislamiento de las localidades indígenas, las presiones sociales y comunitarias a que están sujetas las mujeres, la pobre vinculación entre la medicina tradicional y la moderna, así como el predominio de relaciones de género profundamente desiguales contribuyen a explicar los elevados niveles de mortalidad materna de las mujeres indígenas en nuestro país.

### **Prevalencia anticonceptiva y demanda insatisfecha de planificación familiar**

La planificación familiar es relevante en sí misma porque permite alcanzar una vida sexual y reproductiva más sana y placentera, a través de su contribución en la prevención de em-

Cuadro 1. Indicadores sobre la atención materno infantil

	Habla ntes de lengua indígena		No habla ntes de lengua indígena	
	1994-1997	2000-2003	1994-1997	2000-2003
Agente que brinda la atención prenatal				
Médico	56.1	56.1	56.1	56.1
Enfermera / auxiliar / promotora de salud	5.5	5.5	5.5	5.5
Partera o comadrona	15.7	14.3	5.2	2.3
Sin revisión	22.7	7.4	6.3	3.0
Lugar de la atención prenatal				
Sector público	65.6	80.9	63.8	68.5
Sector privado	12.9	3.9	30.0	29.0
Casa mujer / partera	20.8	15.2	5.8	2.2
Trimestre de inicio de la atención prenatal				
1er.	57.2	58.0	75.5	77.2
2o	34.0	33.6	20.3	20.0
3er.	8.8	8.4	4.2	2.9
Promedio de consultas prenatales	5.4	5.3	7.0	7.3
Número de consultas prenatales				
1 a 4	43.1	39.8	23.7	16.6
Acciones y exámenes durante las revisiones prenatales				
Presión	78.2	85.0	93.5	96.3
Peso	77.9	86.6	92.5	96.9
Vacuna de tétanos	79.2	84.2	80.2	85.4
Agente que atendió el parto				
Médico	41.3	41.2	85.7	92.6
Enfermera / auxiliar / promotora de salud	3.4	4.6	1.5	1.4
Partera o comadrona	42.5	47.5	10.5	5.4
Otro / ella sola	12.8	6.6	2.3	0.6
Lugar de la atención del parto				
Sector público	37.9	40.0	63.9	68.3
Sector privado	6.7	4.1	22.8	25.4
Casa mujer/partera	54.3	55.3	12.3	6.0
Atención durante el puerperio				
Si	44.8	40.7	60.6	64.9
Tasa de mortalidad materna, 2004				
Mujeres 15 a 24 años		6 (1)		2.5 (4)
Mujeres 25 a 44 años		12 (2)		No está entre las principales causas de muerte

barazos no deseados y de alto riesgo, la mortalidad perinatal, el aborto y las enfermedades de transmisión sexual. Sin embargo, entre las mujeres en edad fértil habla ntes de lengua indígena, tan sólo casi una de cada dos usa métodos anticonceptivos, mientras que entre las no habla ntes asciende a tres de cada cuatro.

La demanda insatisfecha de planificación familiar en el contexto indígena todavía es extremadamente elevada debido a la persistencia de temores y creencias infundadas, así como la falta de poder de las mujeres en el ámbito doméstico para decidir sobre la reproducción. Por este motivo, 22.9 por ciento de las mujeres habla ntes de lengua indígena tienen demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos, porcentaje que es dos veces menor al registrado por las mujeres no habla ntes (11.2%). Sin embargo, la lectura de las fuentes de información, a través de las tres últimas encuestas, presenta datos con poca consistencia, como se observa en el cuadro 2. Esto requiere una mayor reflexión de las fuentes de información.

## 2. La visión desde lo indígena

Las poblaciones indígenas se definen hoy, como ayer a través de su lengua y de otras prácticas sociales y culturales, pero sobre todo en referencia a un territorio de origen.

Los pueblos indígenas poseen una concepción diferente de los ciclos vitales y la reproducción, no se les deben imponer modelos reproductivos similares a los de la sociedad occidental sino garantizar “el derecho a decidir, libre y responsablemente, el número y espaciamiento de los hijos, y también a disponer de la información, la educación y los medios necesarios para hacerlo”.

*Cuadro 2. Indicadores sobre planificación familiar*

	Hablantes de lengua indígena			No hablantes de lengua indígena		
	1997	2003	2006	1997	2003	2006
Uso de métodos anticonceptivos entre mujeres unidas	48.3	46.4	52.4	70.2	77.1	72.3
Demanda insatisfecha sobre planificación familiar						
Total	25.9	28.7	22.9	11.0	8.2	11.2
Espaciar	14.6	12.7	11.8	6.3	4.4	5.8
Limar	11.3	16.0	11.1	4.7	3.8	5.4

### Hechos

- Las tasas desiguales de fecundidad entre indígenas y no indígenas no necesariamente significan que exista inequidad. La pretensión de que las tasas lleguen a un mismo nivel puede llevar, implícita o explícitamente, una imposición de un modelo cultural sobre el otro, aumentando la inequidad y la discriminación.
- El aumento en la cobertura del sistema de salud oficial no es garantía de logro de las metas propuestas. Se hace necesario aplicar programas de salud específicos sobre la base del reconocimiento de una cosmovisión y percepción del proceso salud, enfermedad y curación distintas que fomente el diálogo entre el modelo biomédico y el tradicional indígena, con el objetivo de superar las limitaciones culturales en materia de accesibilidad.
- El acceso a la educación primaria está muy próximo a ser universal; sin embargo, subsisten las inequidades según condición étnica, más de un 20 por ciento de niños y niñas indígenas en edad escolar no asiste a la escuela.
- La meta de culminación del ciclo primario será mucho más difícil de alcanzar en el caso de los pueblos indígenas. a las inequidades étnicas se suman las de sexo, en desmedro de la mujer indígena. A medida que se avanza en los niveles educativos, las posibilidades de acceso de los jóvenes indígenas van disminuyendo y es más evidente la brecha de género.

- Las inequidades en el acceso a la educación –y, por ende, a la información– influyen en las decisiones y autonomía de los pueblos indígenas. esto plantea el desafío de pensar el tipo de educación y de escuela que se requiere para las condiciones socioculturales y lingüísticas de los distintos pueblos indígenas, de manera que esta sea relevante y con sentido para ellos. La educación intercultural bilingüe es una propuesta importante, pero será insuficiente si no incorporan contenidos y capacidades orientados a crear una igualdad de oportunidades en las sociedades actuales.
- La búsqueda de la equidad supone necesariamente, en el caso de las poblaciones indígenas, la adopción de una perspectiva intercultural, en la que se reconozcan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de estos pueblos.

Las desigualdades en materia de salud y educación son el resultado de la discriminación estructural.

### **3. La prestación de los servicios de salud sexual y reproductiva en contextos interculturales**

#### **Problemática**

- Existe todavía una reminiscencia del enfoque de planificación familiar sobre el enfoque holístico e integral de salud reproductiva en los prestadores de servicios.
- La insuficiente adaptación del enfoque de género con una perspectiva de sensibilidad cultural, en la atención de la población indígena.
- La consejería a veces se ve sobrepasada por la gran demanda de los servicios, lo que limita el tiempo para ofrecer la información pertinente.
- Se desarrollan programas a veces contradictorios, por un lado promueven la integración y por otro, generan una exclusión (ejemplo de la medicina tradicional) dado que la integración responde más a intereses de la medicina institucional.
- La carencia de presupuesto y la poca relevancia en los procesos de capacitación de los prestadores de servicios acerca de una perspectiva de sensibilidad cultural y de inclusión de la medicina tradicional en contexto de complementariedad.
- Los programas de prevención específicamente para la atención del cáncer de mama y cérvico-uterino no se acompañan de estrategias de seguimiento para la atención especializada en un segundo nivel.
- La baja calidad de los servicios y la falta de adecuación cultural han sido señalados por varias organizaciones de mujeres y están incluidos entre las demandas indígenas por sus derechos en materia de salud.

Los problemas de salud reproductiva, así como el enfoque de equidad de género, pueden incorporarse en las políticas indígenas, siempre que se formulen programas participativos en que se promueva simultáneamente el fortalecimiento de las particularidades étnicoculturales, es decir, se favorezca el acceso a la modernidad sin que ello signifique la pérdida de su identidad y sentido de pertenencia.

## **Sugerencias para la consolidación de los derechos sexuales y reproductivos de los pueblos indígenas**

### **Situación**

- La población indígena de nuestro país se encuentra con una infinidad de carencias, que limitan el ejercicio de las libertades de las personas para acceder a un mayor desarrollo humano y ejercer plena agencia en la conducción de sus vidas.
- El análisis, permite destacar que las mujeres indígenas presentan una situación de desventaja social debido a la persistencia de la desigualdad social, la pobreza y las asimetrías de género. *(Los rezagos en cada uno de los componentes de la salud reproductiva exige su necesaria articulación con estrategias más amplias de combate a la pobreza, mediante un enfoque que privilegie la integralidad y focalización de las acciones en las zonas de mayor rezago socioeconómico.)*
- Los programas de salud reproductiva deben ser considerados como uno de los pilares esenciales y estratégicos para favorecer comportamientos reproductivos más saludables entre la población indígena.
- La reducción de los niveles de demanda insatisfecha en materia de planificación familiar implica la atención oportuna de las necesidades y demandas de la población en las distintas etapas del curso de vida.
- Uno de los retos más importantes es disminuir los niveles de mortalidad materna. Las acciones para alcanzar este objetivo incluyen: garantizar la capacitación del personal de salud para el manejo de la normatividad correspondiente y su estricta observancia; mejorar la calidad de la atención prenatal; instrumentar estrategias hospitalarias eficaces en la atención obstétrica encaminadas a reducir la incidencia y el efecto letal de la toxemia –principal causa de muerte materna– de las hemorragias, las infecciones obstétricas y las complicaciones del aborto.
- Es necesario incrementar la asistencia y oportunidad de la consulta prenatal, a través de estrategias de información, educación y comunicación, con el objeto de crear entre la población una mayor conciencia de los riesgos obstétricos, la difusión de los síntomas de alarma, la importancia del control médico y los cuidados de la salud durante el periodo de gravidez.

- Se requiere continuar los esfuerzos de capacitación de las parteras rurales en la atención del parto limpio y la identificación de factores de riesgo, ampliar el acceso a los albergues maternos para las mujeres que viven en localidades aisladas y alejadas de los servicios de salud, así como fortalecer los apoyos institucionales y comunitarios dirigidos a mejorar el traslado de las mujeres embarazadas a las unidades médicas.
- Uno de los retos para la planeación del desarrollo regional y la política de población en materia de salud reproductiva, es definir estrategias e instrumentar programas que impulsen un desarrollo con equidad y fortalezcan la justicia distributiva mediante la atención prioritaria a quienes padecen las desventajas más significativas. Asimismo, la mejoría del entorno económico y social de sus localidades, así como de su equipamiento y dotación de infraestructura, contribuirá poderosamente a reducir las vulnerabilidades de las poblaciones indígenas del país.



## Sexualidad y salud reproductiva en los programas de educación y comunicación con pueblos indígenas

*Mc Rolando Tinoco Ojanguren  
El Colegio de la Frontera Sur*

¿Cuales son los retos a los que se enfrenta la política de población respecto de la educación y la comunicación en sexualidad y salud reproductiva con y para los pueblos indígenas? Las múltiples dimensiones posibles para abordar ésta pregunta, rebasa las intenciones de este breve ensayo. Se intentará, sin embargo, reflexionar alrededor de tres aspectos centrales a saber: a) Desde dónde se produce el discurso sobre la sexualidad y la salud reproductiva; b) Las relaciones entre culturas que moldean los temas señalados; y c) Las estrategias y los medios de educación y comunicación en población para los pueblos indígenas. Finalmente se adelantarán algunas sugerencias al nuevo *Programa Nacional de Población 2008-2012*.

### De los discursos

El discurso hegemónico<sup>1</sup> plantea que los problemas de los pueblos indígenas tienen su origen en las mismas personas y su condición. Explícitamente pone énfasis en la responsabilidad individual sobre el cuerpo y la sexualidad. Así los pueblos indígenas enfrentan problemas asociados con la falta de educación respecto de su sexualidad, poca o nula información para evitar embarazos a edades tempranas, e infecciones de transmisión sexual (incluido el VIH/SIDA). Cuentan también con poca información sobre derechos humanos para la prevención de la violencia de género, con un impacto negativo en los aspectos de población de interés nacional. Por lo tanto, lo que se requiere es trabajar con el cambio de actitudes, conocimientos y prácticas de las personas en lo particular, con un pequeño énfasis en el uso de mediadores culturales. Tal es el caso de las cuñas de radio centradas en la traducción y difusión de temas de población.

<sup>1</sup> Discurso hegemónico y cultura hegemónica son utilizados en este texto con base en la propuesta teórica de Antonio Gramsci, privilegiándose la noción de que dentro de una sociedad la diversidad es reconocida pero con un carácter subordinado respecto de un grupo o clase privilegiado, es decir, la hegemonía es una expresión de la dominación pero desde un complejo entrecruzamiento de fuerzas políticas, sociales y culturales.

El contradiscurso surgido de los movimientos sociales de diversa índole, sobre todo del movimiento feminista y amplio de mujeres,<sup>2</sup> y del movimiento indígena potenciado desde 1994 con el alzamiento zapatista,<sup>3</sup> plantea en síntesis que las condiciones estructurales de desigualdad social en que viven los y las indígenas en México, acentuadas para el caso de las mujeres, son el principal factor de su vulnerabilidad y también la directa manifestación de la violación de sus derechos humanos. Fortaleciendo este contradiscurso, organizaciones no gubernamentales y grupos académicos, promueven que la diversidad y la multiculturabilidad nacional se fundamentan en el reconocimiento de que las formas en que las personas viven los diferentes aspectos de su vida son el resultado de su condición y posición en el orden social, real o simbólico. De esta manera, se plantea que el reto para la formulación de políticas y programas en población, es comprender los elementos culturales que configuran la presencia de la problemática de salud sexual y reproductiva específica para los diversos grupos de población, y su relación con la vulnerabilidad social.

La adscripción de las políticas de población a alguna de las dos perspectivas enunciadas arriba, resulta en la forma en que la comprensión y la interpretación de la problemática es formulada y las estrategias implementadas. Este resultado no es neutral, ni mucho menos, ya que si el problema es centrado en los individuos la responsabilidad de los magros avances<sup>4</sup> también pueden ser fincada en ellos.

Mientras que la posición centrada tanto en las condiciones que vulneran a los pueblos indígenas así como en el reconocimiento de su derecho a la diferencia, permite incorporar a las políticas de población, la consideración de que no existe una única forma de entender, significar y re significar el mundo. Al ser construcciones sociales, las representaciones de la vida cotidiana son tributarias de la situación de los sujetos en sociedad, por lo que las definiciones locales, son la clave para una adecuada comprensión de los conceptos elaborados por las personas en torno a la sexualidad y la salud reproductiva.

En los campos de la salud y la educación, la consideración de estas acepciones es fundamental. Nociones que no pueden ser definidas de una vez y para siempre y que no son entendidas ni jerarquizadas como necesidades/expectativas de igual manera para todas las personas.

En la construcción social de la sexualidad y la salud reproductiva, no todo es transmitir información, no todo está al nivel de la razón como lo entiende la cultura hegemónica. Dado su carácter de construcción social, en ella se reflejan las normas, creencias, fines y valores que se originan, moldean y se reconstruyen a través del tiempo. Por lo tanto, no puede existir una respuesta absoluta y general a la pregunta de qué es la sexualidad y mucho menos de su relación con la salud sexual y reproductiva para todos los grupos de población, y particularmente para los pueblos indígenas. Su definición depende del marco conceptual que los actores sociales hacen de las identificaciones y significados asociados a su realidad sociocultural. Por lo anterior, es importante que quienes elaboran las políticas de población

<sup>2</sup> Hernández-Castillo, R (2003). *Re-pensar el multiculturalismo desde el género. Las luchas por el reconocimiento cultural y los feminismos de la diversidad*. La ventana, núm. 18. 2003. 7-39 p.

<sup>3</sup> Harvey, N. (2007) *La difícil construcción de la ciudadanía pluriétnica: El zapatismo en el contexto Latinoamericano*. Revista LiminaR, estudios sociales y humanísticos. Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Año 5, vol. V, número 1, junio 2007. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. 9-23 p.

<sup>4</sup> Para evidenciar lo anterior consultar el documento: ONU, Consejo de Derechos Humanos. (2007) *Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas*, Rodolfo Stavenhagen. A/HRC/4/32. 27 de febrero del 2007. 22p.

estén abiertos a la posibilidad de reconocer y resignificar las concepciones de género, cuerpo, sexualidad, amor, placer y salud/enfermedad construidas desde la alteridad.

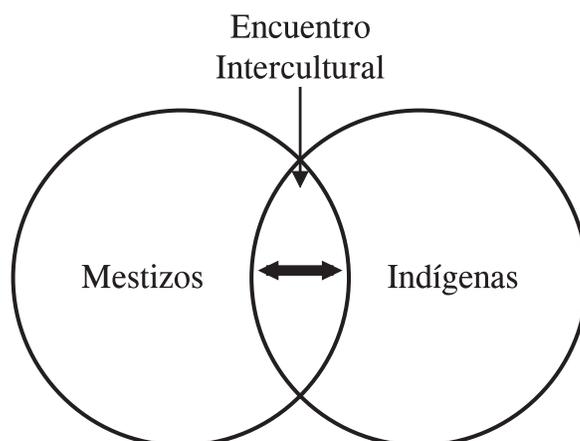
### De las relaciones entre las culturas

Los diversos grupos etnolingüísticos que conforman la nación, son productos históricos. Los pueblos indígenas contemporáneos, en su condición y posición respecto del resto de la sociedad, son resultado de los esfuerzos colonizadores, civilizatorios y modernizantes.<sup>5</sup> Sus formas de organización social, las dimensiones simbólicas e identitarias colectivas de su ser y de su estar, y por lo tanto sus culturas, no pueden ser pensadas independientemente de sus interacciones históricas con los grupos dominantes. Éstas relaciones han sido mediadas por el ejercicio del poder.

El resultado de tal interacción se expresa en los indicadores de su condición, sean éstos sociales, económicos o demográficos; y de su posición simbólica respecto de la cultura dominante. Así, se han podido observar formas contradictorias de nominarlos desde las políticas públicas ya sea al pensarlos como freno al desarrollo y a la modernidad, y al mismo tiempo como un valor nacional. En muchos casos su riqueza es considerada en la medida en que sus culturas pueden ser convertidas en mercancía.

Para los programas de información y comunicación en salud y educación, sus culturas representan un problema por lo cual hay que modificarlas, al mismo tiempo que se ensalza el conservarlas. A final de cuentas en las políticas de población, el cambio cultural es solicitado y dirigido hacia quienes detentan menos poder. El conocimiento experto es el validado y necesario de ser transmitido a los pueblos indígenas y el individuo el objetivo de los cambios.

Una propuesta reciente desde las instituciones de salud y educación es la incorporación del concepto interculturalidad asociado a estrategias de educación y comunicación para los pueblos indígenas. Si bien hay un extenso debate sobre lo que significa tal concepto,<sup>6</sup> se parte de un supuesto común: la equivalencia cultural. A manera de esquema la interacción entre culturas ocurre como en el diagrama siguiente:



<sup>5</sup> Quijano, Aníbal (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En libro: *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Edgardo Lander (comp.) CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Julio de 2000. p. 246.

<sup>6</sup> Parekh, B. (2005). *Repensando el multiculturalismo*, Ed. Istmo S.A., España. 528 p.

La consideración de que la interacción cultural se da en un plano de “diferentes pero iguales”<sup>7</sup> oculta el diferencial de poder entre la población hegemónica y su “cultura” y los grupos étnicos. No es un diálogo entre interlocutores con el mismo capital simbólico.<sup>8</sup> La representación de la relación intercultural, al modificar el diagrama anterior queda de la siguiente forma:



En la operación de los programas oficiales la interculturalidad se expresa como un diálogo unidireccional cargado de racismo y discriminación.<sup>9</sup> Las instituciones de salud y de educación son las principales encargadas de informar y comunicar los aspectos de sexualidad y salud reproductiva en los temas de población. Al interior de las instituciones, son las personas en concreto –enfermeras (os), médicos (as), técnicos (as) y profesores (as)- quienes establecen la relación cara a cara con los diferentes grupos étnicos. Forman parte de y han sido formadas en un contexto donde la alteridad es pensada como inferior, carente e ignorante.<sup>10</sup> Al mismo tiempo, son instituciones que participan en la normalización de las relaciones inequitativas de género, por lo que los temas de sexualidad y de salud reproductiva han sido generizados y son generizantes con el modelo cultural local o hegemónico. De esta manera, el énfasis se pone en el control natal, dejando ausente el enfoque de los derechos sexuales y reproductivos, los derechos de las mujeres y los derechos de los pueblos indígenas.

<sup>7</sup> Tal como se observa en las estrategias dirigidas a grupos indígenas del pasado *Programa Nacional de Población 2001-2006*.

<sup>8</sup> La evidencia empírica para tal afirmación se puede encontrar en: Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación, *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2005, p. 44.

<sup>9</sup> Gall Olivia (2002) Racismo y Sexismo en la historia y presente de México. Reflexiones acompañadas de la palabra de mujeres líderes de 18 pueblos indios. *Revista Universidad de México*, núm. 612, junio de 2002

Las estrategias actuales se han centrado en pláticas de personal experto sobre planificación familiar dirigidas a grupos étnicos, principalmente de mujeres. Las formas de convocatoria de esos colectivos tienen tintes coercitivos o de condicionamiento para la obtención de beneficios de los programas sociales oficiales (*Oportunidades*, seguro popular, becas CONAFE, entre otros). Recientemente se han adelantado esfuerzos para la traducción de información “científica” como sinónimo de interés cultural, pero bajo una lógica no centrada en la interpretación y adecuación cultural.

En ningún caso, desde los programas oficiales se ha reflexionado junto con los pueblos indígenas, las formas en cómo interpretan el mundo a partir de su cosmovisión. Tampoco se han generado los espacios horizontales para formular cosmo-proyectos (hacer el mundo que se quiere), respecto de la sexualidad y la salud reproductiva, a partir de las propias formas de vivirlas (cosmo-vivencia).

### **Sugerencias al *Programa Nacional de Población 2008-2012***

La democratización de la formulación de los programas gubernamentales, como el *Nacional de Población 2007-2012*, no debería ser pensada como una concesión para los pueblos indígenas, sino como la expresión del respeto y ejercicio de sus derechos. El artículo 23 de la declaración universal de los derechos humanos de los pueblos indígenas establece que tienen el derecho de determinar, priorizar y elaborar las estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. Específicamente a participar en la elaboración de los programas sociales, inclusive los que se relacionan con las múltiples dimensiones de su salud.<sup>11</sup> Es de llamar la atención que, dentro el Foro Nacional que da cabida a éste documento, en la mesa nueve sobre población y pueblos indígenas, los primeros ausentes eran las y los indígenas.

Con base en lo arriba expuesto, se proponen para abordar el tema de información y comunicación en sexualidad y salud reproductiva en el programa, los siguientes puntos:

1. Que sea el marco de los derechos humanos y las libertades de los pueblos indígenas el eje rector para la elaboración del *Programa Nacional de Población 2008-2012* en su apartado correspondiente.
2. Que se privilegie la participación de los pueblos indígenas en la definición de su vida presente y futura, y por lo tanto de los contenidos programáticos de las instituciones gubernamentales que se relacionan con ellos.
3. Que las formas de participación vayan más allá de la consulta de expertos y se exploren procesos de organización comunitaria para dar un marco colectivo a la información y comunicación en temas de población.

<sup>10</sup> Tinoco R. y Bellato L. (2006) *Representaciones sociales de la pobreza en Chiapas*. Secretaría de Desarrollo Social y El Colegio de la Frontera Sur. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. 160 p.

<sup>11</sup> ONU (2006) *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. A/HRC/1/L.3 21 de junio de 2006. 20 p.

4. Generar espacios para el conocimiento y reconocimiento de experiencias y prácticas exitosas en los temas de población, surgidas desde y para los pueblos indígenas, las organizaciones de base comunitaria y las organizaciones no gubernamentales.
5. La promoción del cambio cultural deberá dirigirse a la desnaturalización y deslegitimación de la cultura de la discriminación y el racismo. Para lo anterior, el Programa Nacional de Población deberá sumar esfuerzos con el CONAPRED y la SEPI. Se incluye en este apartado esfuerzos explícitos para desconstruir las representaciones sociales que naturalizan a la población indígena como incapaz de definir su propia vida.
6. Vincular la promoción anterior al trabajo intersectorial, para erradicar todas las formas de relación institucional mediadas por el racismo, el estigma y la discriminación, tanto en la atención a los pueblos indígenas como en las campañas de educación y comunicación en temas de población. Se consideran aquí también los esfuerzos por reeducar, informar y comunicar al personal institucional en el derecho a la diferencia y en los derechos de los pueblos indígenas.

## Migración, movilidades y distribución de la población indígena

*Angélica Reyna Bernal*  
*Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo*

La población hablante de lengua indígena en México, se ha ubicado tradicionalmente en los territorios de la antigua región mesoamericana. Los grandes volúmenes de población indígena son notorios en las entidades del altiplano central y del Golfo de México. Las principales entidades de residencia de la población hablante de lengua indígena son Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Puebla, Estado de México, Hidalgo, Guerrero, San Luis Potosí, Querétaro y Distrito Federal. Sin embargo, su presencia se diluye entre la abundante población no indígena que se concentra en esas entidades. En contraste, la importancia del componente étnico destaca en estados como Campeche, Yucatán y Quintana Roo en la Península de Yucatán, o en la costa sur del Pacífico en estados como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, donde su peso demográfico hace evidente, e incluso dominante, su presencia.

Para dar cuenta de la diversidad indígena, los censos de población han adoptado clasificaciones propuestas antropológicas y etnológicas para clasificar a los hablantes de lengua indígena en grandes familias lingüísticas, distinguiendo pueblos específicos bajo la denominación de “grupos etnolingüísticos”. Actualmente, se pueden identificar poco más de 60 de ellos, que comparten lengua y tradiciones. No obstante, la pérdida de la lengua materna ha ido reduciendo la presencia de muchos de estos grupos, concentrándose alrededor del 80 por ciento de la población hablante de lengua indígena en solo 12 lenguas: náhuatl, maya, zapoteco, mixteco, otomí, tzeltal, tzotzil, totonaca, mazateco, huasteco, mazahua y chol.

Los náhuatls, mixtecos y otomíes son los indígenas con mayor presencia en diferentes entidades federativas del país, situación que no se refleja en los mapas de predominancia indígena, debido a que se localizan en municipios donde son marcadamente minoría, tal es el caso de algunos municipios del Estado de México y delegaciones del Distrito Federal. En cambio, tzeltales, tzotziles y choles tienen una presencia concentrada en Chiapas y en municipios donde son la mayoría respecto de la población total.

El patrón de asentamiento de la población en hogares indígenas ha sido predominantemente rural, en localidades menores de 2,500 habitantes que se caracterizan por un importante nivel de dispersión y aislamiento de centros urbanos y vías de comunicación. Este patrón se asocia a condiciones de marginación elevadas para la mayoría de los grupos indígenas, debido a que marca limitaciones de accesibilidad territorial y de disponibilidad de infraestructura, servicios y equipamiento básico de estas localidades, generando condiciones de muy alta marginación.

La población indígena, como sujeto social vivo, ha transformado su distribución geográfica, reconstruyendo sus antiguos territorios y revalorizando los espacios de su cotidianidad. Si bien la población indígena tradicionalmente tuvo una presencia importante en territorios específicos de corte rural, cada vez más ha ampliado su movilidad dentro y fuera del país. Se han preservado circuitos tradicionales, pero también se encuentran evidencias de nuevas movilidades que incluyen tanto cambios residenciales como migraciones laborales a nivel nacional como internacional.

Actualmente se encuentra una presencia indígena relevante en localidades urbanas. En parte esta situación se explica por las importantes migraciones desde el campo a la ciudad de mestizos e indígenas desde mediados del siglo XX, debido al deterioro de las economías agrícolas y de sus condiciones de vida, estableciéndose circuitos específicos o generando traslados definitivos de la población rural. Asimismo, su presencia en el ámbito urbano, también se explica por el crecimiento de “pueblos de indios”, por las expansiones urbanas de las últimas décadas que han absorbido localidades con presencia indígena y el redireccionamiento de migraciones indígenas a nuevos destinos urbanos de tamaño medio y pequeño.

Desde el punto de vista geográfico, Oaxaca sobresale como el estado con mayor expulsión de población indígena. Por el contrario, el estado de México, el Distrito Federal y Quintana Roo son las entidades federativas que ejercen mayor atracción sobre los migrantes indígenas, concentrando casi la mitad del movimiento interestatal de indígenas. Flujos históricos relevantes son los generados por la movilidad de los emigrantes oaxaqueños, o los dirigidos hacia la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, o el movimiento entre Yucatán y Quintana Roo. Como nuevo rasgo en la migración, destaca el incremento en la participación indígena entre los emigrantes (ya sean rurales o urbanos) hacia Estados Unidos.

Todos estos movimientos migratorios, por su carácter selectivo, han afectado las estructuras por edad y sexo de las poblaciones indígenas residentes en las localidades de origen y destino, así como las relaciones de dependencia y envejecimiento. Es necesario emprender estudios multidisciplinarios que permitan valorar los procesos de vulnerabilidad sociodemográfica generados por la emigración y el impacto de las remesas nacionales e internacionales en las comunidades.

Algunas de las nuevas formas de movilidad no solo son impulsadas por factores económicos, sino que en diversos casos lo son por situaciones de violencia asociada a diferencias culturales y procesos de descomposición social y exclusión, por procesos que llevan a la pérdida de la propiedad o usufructo de la tierra, y por la reducción, daño o cambio en la calidad de recursos naturales.

El incremento de la emigración de población indígena tiene fuertes impactos en términos de despoblamiento rural, pérdida del patrimonio, participación en mercados laborales inestables y debilitamiento de los mercados laborales locales rurales.

A la luz de estos procesos, se hace evidente la necesidad de explotar con mayor detalle las distintas fuentes estadísticas para conocer y comprender mejor las movilidades y las migraciones internas e internacionales, identificando los flujos, midiendo intensidad y temporalidad a diferentes niveles geográficos y analizando las características sociodemográficas de los migrantes.

Asimismo es necesario valorar el impacto de las movilidades territoriales sobre las diferencias sociales. Para ello será necesario desarrollar otros marcos de referencia, que nos permitan incorporar el tema de las redes sociales y la residencia múltiple en la organización de los hogares y las comunidades.

Sería pertinente que el diseño de las próximas políticas de población consideren diversas estrategias para propiciar una distribución territorial de la población más acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable, promoviendo el arraigo de las poblaciones indígenas vía la dinamización de las economías locales; y la consideración de incidir en el carácter y calidad de las movilidades y migraciones indígenas.

Como parte de las políticas de población se hace necesaria investigación específica que permita identificar con mayor detalle las zonas de expulsión y atracción de la población indígena. Asimismo hacer una valoración integral (sociodemográfica, económica, ambiental y cultural) del impacto de la emigración (incremento de vulnerabilidades y contextos de oportunidad).

Este conocimiento y criterios demográficos debieran ser integrados a otras políticas sectoriales, promoviendo la aplicación de programas de desarrollo local, que den prioridad a microrregiones y zonas de alta marginación, que favorezcan la integración o encadenamientos productivos y fortalezcan las cadenas recurso-producto; que atiendan la vulnerabilidad sociodemográfica y ambiental; y fortalezcan el capital humano (alfabetización, educación básica, capacitación para el trabajo y la organización y comercialización de la producción), el capital social y las redes sociales.



## Relatoría

*Juan Enrique García López*  
*Consejo Nacional de Población*

La introducción temática de esta mesa de trabajo partió del reconocimiento que la población indígena corta todo tema incluido en la agenda actual de la política de población y por otra parte, de la necesidad de partir de dos aspectos ya compartidos y superados: primeramente, del reconocimiento de la población indígena como pueblos y sujetos actuantes, no sólo como agregados genéricos o segmentos de población; en segundo, la superación de la percepción de los pueblos indígenas que se asocia automáticamente con la situación de rezago y la necesidad de asistencia en lugar de reconocimiento de derechos.

En ese contexto, las propuestas que se pueden recoger del conjunto de las seis ponencias se ubican en el marco de la línea estratégica del Plan Nacional de Población, que es: “Atender los rezagos sociodemográficos que afectan los pueblos indígenas”. Según la secuencia y temática particular de los seis ponentes, las propuestas principales fueron:

1. Ante la carencia de criterios homogéneos en la generación de estimaciones de la población indígena, de sus hogares, localidades e indicadores temáticos o sintéticos, abundar con propuestas para incorporar criterios con perspectivas emic que tomen en consideración los sistemas de identidades son individuales y colectivos y se transmiten por medio de relaciones ancestro descendiente. De manera particular se propuso reconocer que los 62 pueblos y comunidades indígenas presentan dinámicas y tendencias diferentes en sus patrones de fecundidad, mortalidad y migración, como resultado de las condiciones de desigualdad y discriminación que los afecta pero también por las diferencias en sus sistemas de normas y valores resultado de historias distintas a través de las cuales se han construido sus particulares cosmovisiones de su realidad.
2. Frente al fenómeno de la disminución de la proporción de la población hablante de lengua indígena desde mediados del siglo XX y la identificación de la pérdida del marcador étnico como factor principal del mismo, se propone contribuir a detener el descenso de la población indígena ocurrido por la pérdida de las lenguas autóctonas a través de mecanismos como:
  - a. Informar a la sociedad sobre las consecuencias de la pérdida secular de las lenguas autóctonas sobre la tendencia decreciente de la población indígena en México y la pérdida de diversidad cultural del país.

- b. Diseñar, producir y difundir a través de radio indígena información y comunicación respecto a la importancia de la enseñanza de la lengua indígena en el seno del hogar para la efectiva transmisión intergeneracional de la lengua.
    - c. Contribuir a formular y difundir campañas contra la discriminación étnica a causa de la lengua indígena.
  3. Impulsar la identificación de zonas urbanas para el desarrollo de la población indígena. Promover la convivencia interétnica y los lazos solidarios de los pueblos indígenas presentes en las zonas urbanas a través de servicios educativos y de salud adaptados a sus culturas; impulsar la autogestión de actividades culturales y sociales que promuevan su identidad étnica e integración a la vida de la ciudad.
  4. En la generación de indicadores se plantea imprescindible diferenciar a la población indígena de la no indígena para que la percepción de cambio y la aportación potencial de los indígenas se refleje de manera consistente. Para ellos se plantea ampliar las nociones de “buena vida” tomando en cuenta los elementos respectivos de su cosmovisión como la continuidad de las tradiciones, la relación con el medio natural, la toma de decisiones comunitarias y su postura ante el propio destino.
  5. Al abordar los principales indicadores de salud reproductiva de la población indígena, se propuso formular estrategias en la política de población en la que:
    - a) se considere la información de salud reproductiva también desde una visión positiva, no de rezago sino de aportación al desarrollo,
    - b) persigan mayor calidad de las fuentes de información
    - c) consideren que la desigualdad en materia de salud y educación es resultado de una discriminación estructural
    - d) consideren la presencia de indígenas en zonas urbanas, no sólo en localidades rurales
    - e) se haga énfasis en esquemas participativos de etnoculturalidad.
  6. Para plantear la política de población de manera óptima se propone replantear la comprensión e interpretación de nociones centrales como la “sexualidad” o “sentirse bien”, para entonces formular estrategias puntuales en la gran diversidad de perspectivas al interior de los pueblos indígenas.
  7. Respecto al impacto de la migración y movilidad en los pueblos indígenas se hicieron las siguientes recomendaciones en materia de política poblacional:
    - a. Para promover la investigación multidisciplinaria sobre movilidades, migraciones y cambios en la distribución y uso del territorio en diferentes niveles geográficos; identificar con mayor detalle las zonas de expulsión y atracción de la población indígena, así como desarrollar otros marcos de referencia que permitan incorporar el tema de las redes sociales, el capital social y la residencia múltiple en la organización de los hogares y las comunidades.

- b. De acuerdo a la investigación que se realice, promover programas de desarrollo local que den prioridad a microrregiones y zonas de alta marginación para favorecer la integración productiva y fortalecer las cadenas recurso-producto que posibiliten atender la vulnerabilidad sociodemográfica y ambiental, reforzar el capital humano, el capital social y las redes sociales.



## **Capítulo X**

---

**Consecuencias del cambio  
en la estructura por edad:  
bono demográfico y población joven**



## Demografía y economía en el México de hoy

*Silvia E. Giorguli Saucedo*  
*El Colegio de México*

**E**n la historia del pensamiento sobre el vínculo entre demografía y economía se han desarrollado marcos explicativos que buscan los mecanismos a través de los cuales una influye sobre la otra. Dichos marcos generalmente subrayan una dirección de la relación entre ambas variables (demografía y economía) y buscan explicar, por un lado, de qué manera el crecimiento económico (o la ausencia del mismo) resulta en una dinámica poblacional específica (más o menos desigual). Por otro lado, también existen marcos concentrados en analizar el papel que ha jugado la variable demográfica en el crecimiento de las economías nacionales. Esta discusión está lejos de ser un área que compete básicamente a los académicos. De la visión de esta relación causal (la demografía como factor que influye en la dinámica económica) se han derivado políticas de población, planes nacionales y políticas de carácter económico. Sirva a manera de ejemplo la Ley General de Población vigente en México, la cual surgió en un momento en que se le asignó un papel importante al elevado crecimiento poblacional como obstáculo al crecimiento económico.<sup>1</sup>

Los escenarios cambiantes, tanto en lo económico como en lo poblacional, han propiciado viejas discusiones sobre dicho vínculo han revivido otros añejos. El contexto actual en México, caracterizado por un descenso en los ritmos de crecimiento poblacional y un cambio en la estructura por edades, ha reabierto el debate sobre el efecto de la situación demográfica actual sobre el desarrollo económico, ya sea por los potenciales beneficios de las bajas tasas de dependencia o por la presión que el tamaño de las cohortes jóvenes que se integran al mercado de trabajo pone sobre un sistema económico que se ha caracterizado por su falta de dinamismo y su incapacidad para generar empleos formales, con buenos niveles de remuneración y condiciones favorables para los trabajadores. La discusión está influenciada por las experiencias de otros países –principalmente los del sudeste asiático– que han pasado por ventanas demográficas similares. Para los estudiosos de estos contextos, una estructura poblacional similar a la que caracteriza al México de hoy contribuyó al crecimiento económico de dichos países en una etapa de auge durante el siglo pasado.

Sería ingenuo conferir demasiada importancia al impacto de la variable demográfica en el crecimiento económico del sudeste asiático y suponer que el hecho de tener bajas tasas de dependencia necesariamente conlleva a un mayor dinamismo de la economía. Sin

<sup>1</sup> Cabe notar, sin embargo, que la experiencia de los últimos treinta años ha evidenciado que la concentración de la política de población en disminuir las tasas de fecundidad partía de un enfoque insuficiente y de supuestos ingenuos en cuanto al peso de la variable demográfica sobre el desarrollo. Por ejemplo, no se dio la prometida mejora en la situación de las familias (como lo demuestra el porcentaje de población en situación de pobreza) ni tampoco se anticiparon las consecuencias de la caída acelerada en las tasas de crecimiento poblacional

embargo, la experiencia de esos países sí nos deja una lección: la población es un recurso que puede influir en la economía y, también desde esta perspectiva, debe considerarse en la planeación para el desarrollo. Por sí sola no tiene un peso positivo o negativo, pero en interacción con un cierto escenario económico y con determinada dinámica social puede coadyuvar a generar condiciones favorables al desarrollo económico de una nación.

Esto implica la inclusión de la variable demográfica en los programas de desarrollo en dos sentidos. Por un lado, está la necesidad de anticipar los escenarios demográficos y generar, en la medida de lo posible, condiciones que coadyuven al desarrollo nacional.<sup>2</sup> Por otro lado –y esto es más cercano al tema que nos atañe–, se trata de conocer la situación actual y reflexionar sobre la forma de integrar la demografía a los planes de desarrollo de manera más amplia. Si partimos de la idea de que la población es un recurso, la pregunta es de qué manera se puede aprovechar, dado el escenario actual del país. En ese sentido, un primer reto en el marco del diseño del *Programa Nacional de Población* es ubicar a la variable demográfica en la discusión sobre el desarrollo económico y social, entendida no como una carga para el país sino como un recurso susceptible de coadyuvar al crecimiento económico y a la mejora en las condiciones de vida.

En cuanto al momento actual, ya se mencionaron dos características fundamentales que caracterizarán la realidad demográfica de los próximos seis años. Se trata del periodo en que se registrarán las tasas de dependencia más bajas en la historia de México, pero también es un periodo caracterizado por una fuerte presión sobre el mercado de trabajo por el ingreso de todavía amplios contingentes de población joven con bajos niveles de escolaridad, en promedio, y que se enfrentan adicionalmente a la escasa creación de empleos de calidad. Las contribuciones que conforman esta mesa hacen un excelente trabajo en describir los retos del momento demográfico y en presentar un diagnóstico de por qué es ingenuo pensar en un dividendo para el caso mexicano. Vale la pena separar de dichos diagnósticos los aspectos vinculados a las bajas tasas de dependencia y a la presión que las generaciones jóvenes ejercen en el mercado de trabajo. Diferenciarlas tiene una ventaja de tipo metodológico, ya que permite considerar sus potenciales efectos (positivos o negativos) sobre la economía de manera más específica y, por ende, nos permite separar también los objetivos de política pública vinculados con el posible aprovechamiento o con la anticipación de las problemáticas asociadas con cada uno de estos componentes.

Por un lado, la demografía económica argumenta que los siguientes quince a veinte años pueden ser un momento propicio para fomentar el ahorro –social o individual en virtud de las bajas tasas de dependencia que se registrarán en el país. Esta consideración tendría que estar presente en el diseño e implementación de políticas orientadas a fomentar el ahorro interno. Claro está, es necesario reconocer que el potencial ahorro *per se* que podría asociarse a las bajas tasas de dependencia no necesariamente se traducirá en crecimiento económico si no se acompaña de otra serie de medidas de corte financiero, fiscal y macroeconómico en general.

<sup>2</sup> No es objetivo de esta mesa establecer los retos que el *Programa Nacional de Población* deberá contener y atender en este sentido. Estos puntos son ampliamente retomados en otras mesas donde se trata sobre la desigualdad en salud, los rezagos en atención de grupos vulnerables y las necesidades en el renglón de salud reproductiva, por mencionar algunas.

Por otro lado, mantener bajas tasas de dependencia por un periodo amplio también se puede vincular con otro tipo de políticas a mediano y largo plazo. Normalmente nos referimos a las tasas de dependencia, en general, sin precisar la relación consumidores/trabajadores de manera más específica. Existe el potencial de prolongar la ventana demográfica actual por medio de una mayor incorporación al mercado de trabajo de subpoblaciones que tienen una baja participación, como sería el caso de las mujeres mexicanas. La cuestión es que definir esto como un objetivo de la política de población necesariamente implica tener una discusión previa sobre su vinculación con los objetivos de desarrollo nacional y sus implicaciones para la población en general y hacer un diagnóstico sobre los elementos que hasta ahora limitan dicha participación.<sup>3</sup>

El otro aspecto vinculado con el momento demográfico actual al que se refiere esta sección es el del mercado de trabajo, tanto desde el aspecto de la oferta como de la demanda. Los rezagos en la formación del capital humano de la población trabajadora y en la generación de empleos en el sector formal son evidentes. Dichos rezagos nos señalan la ineficiencia de los programas sectoriales de los sexenios pasados para atender esta situación y necesariamente cuestionan la lógica de los mismos. De tal manera, acciones como las que se realizan a través de los programas de capacitación de jóvenes para el trabajo, la educación continua para adultos, el fomento del empleo a través de microempresas, entre otras, han demostrado ser insuficientes para generar opciones de vida sostenibles para la población en general y propiciar que el factor trabajo se convierta en un coadyuvante del crecimiento económico nacional. Como señalan reiteradamente los trabajos de esta mesa en su diagnóstico de la situación nacional, las perspectivas no son muy halagüeñas en la medida en que no se observe un cambio en cuanto al tipo de empleo que se busca generar en los siguientes años. Inclusive el potencial aprovechamiento del momento, caracterizado por bajas tasas de dependencia, está sujeto a la generación de empleos productivos y bien remunerados que favorezcan el ahorro.

Para concluir, en esta breve introducción omití intencionalmente el uso de las referencias sobre el bono o la pesadilla demográfica. Reiteradamente se nos ha dicho que el bono ya se desperdició y que México no se preparó para aprovechar el momento demográfico. El mensaje de este trabajo es sencillo. La población por sí sola no es un obstáculo al desarrollo económico. Por el contrario, se debe ver como un recurso a considerar en el diagnóstico de lo que el país requiere para lograr un crecimiento económico sostenido. Tiene la ventaja de ser una variable en cierto modo más predecible que otras variables contextuales (como el flujo de inversión extranjera o las fluctuaciones en los mercados internacionales, por ejemplo). Pero el aprovechamiento de dicho recurso requiere tanto su consideración en los programas de desarrollo como su inclusión en diversos programas sectoriales que competen al área de la planeación económica, de la educación, la salud, la política de empleo y la política social.

<sup>3</sup> Me apego a la visión de que el acceso a un trabajo de calidad es un derecho al cual no tiene acceso hasta ahora un elevado porcentaje de la población mexicana. Una vez dicho esto, quiero resaltar que en este documento se busca enfatizar el papel que también puede jugar el factor trabajo para generar un ambiente más positivo para el crecimiento económico.

En el sexenio anterior se incluyó la consideración al bono demográfico de manera explícita. Sin embargo, no pasó de ser una referencia discursiva en vez de un elemento esencial para orientar la planeación en general y el diseño de programas sectoriales. Este es uno de los principales retos de los responsables de la política de población en los siguientes años.

## La población en edad laboral: más retos que oportunidades

Francisco Alba  
El Colegio de México

Las variaciones de las variables demográficas tienen siempre un impacto en la estructura por edad de la población. El sentido y la intensidad del impacto dependen de la profundidad y del ritmo de cambio de cada variable, pero también del comportamiento de las otras variables demográficas, lo que puede acentuar o compensar dicho impacto.

La transición demográfica es un patrón de cambio de las variables demográficas –fertilidad y mortalidad; mas no migración interna ni internacional– con efectos predecibles sobre la estructura por edad de la población; durante la transición, dicha estructura etaria suele transitar de una joven a una madura, en un primer momento, y a una envejecida, en un momento ulterior. Una característica importante de ese primer momento es que es transitorio (fenómeno asociado al *momentum* o a la inercia propia del fenómeno demográfico y al comportamiento diferencial de los diversos grupos de edad).

Convencionalmente, se consideran maduras las edades entre 15 y 64 años que, también convencionalmente, se toman por edades productivas o laborales. Esquemáticamente, lo que ha sucedido en México, aunado a lo que presumiblemente acontecerá en el mediano y largo plazo, ese proceso transitorio se puede sintetizar de la siguiente manera: la población adulta o madura de México, de constituir la mitad de la población hacia 1970, representó 62 por ciento en el año 2000 y constituirá alrededor de 68 por ciento en 2050. En otras palabras, la relación de la población consensualmente considerada activa sobre la inactiva ha pasado, en números redondos, de 1 en 1970 a 1.5 en el año 2000 y se espera que supere 2 entre 2010 y 2030, para luego descender a 1.5 hacia mitad de siglo. Es decir, la elevada proporción de población en edades maduras es una fase transitoria. De ahí que sea importante poner atención a este fenómeno, asociado a los efectos de composición, en este caso etaria, de la población. En efecto, la estructura por edad de la población es un factor fundamental que incide en la organización y funcionamiento de la sociedad.

Se atribuye a Auguste Comte la frase que “la demografía es destino”. Para los propósitos de mi presentación, prefiero acentuar lo contrario: que la demografía no necesariamente es destino, ya que éste lo forjan quienes interpretan sus tendencias adecuada o inadecuadamente. Considero que en la actualidad existe, desafortunadamente, una cierta propensión a no interpretar adecuadamente la situación demográfica y sus tendencias.

En los años noventa del siglo pasado, algunos analistas, al examinar la positiva experiencia de desarrollo de un puñado de países asiáticos, concluyeron que el aprovechamiento que esos países habían hecho de la circunstancia demográfica de contar con una alta proporción de su población en edades económicamente activas habría contribuido al rápido desarrollo de los mismos. A ese aprovechamiento económico y social de esa fase demográfica transitoria la denominaron “bono demográfico”. La denominación prendió

entre muchos analistas y tomadores de decisión. En México, el *Programa Nacional de Población 2001-2006* calificaba a esta circunstancia demográfica como “una ventana de oportunidad transitoria o bono demográfico” (p. 18). Al respecto, el PNP 2001-2006 se proponía enfrentar los retos de aprovechar la ventana de oportunidad demográfica (p. 20; p. 85-106). Desafortunadamente, lo único que ha trascendido de esta cuestión es hablar, muy a la ligera, y con gran dosis de ingenuidad y voluntarismo, de esas oportunidades como un dato. Así, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* se afirma que “Es evidente que el llamado bono demográfico, que disfrutaremos por unos años más, debe aprovecharse como palanca para el desarrollo” (p. 34). De manera similarmente ligera, ingenua y voluntarista, Carlos Tello (que se inscribe en una orientación ideológica diferente de la del actual gobierno federal; en “Cómo reactivar la economía”, Nexos, junio 2007, p. 54) inserta, en un párrafo que trata muy diversos temas,) la frase siguiente: “Aprovechar plenamente el bono demográfico con el que cuenta el país.”, sin que se relacione esta sentencia con las sentencias que la preceden o con las que la siguen.

Frente a lo anterior son comprensibles las reacciones negativas al uso del término “bono demográfico”. Esta actitud, sin embargo, también ha ido en detrimento del análisis de la circunstancia demográfica por la que transita el país, perdiéndose la oportunidad de reflexionar acerca de la organización, o reorganización, requerida por la economía a partir de esta circunstancia demográfica. Dominado por la ligereza en el uso del término “bono demográfico”, por un lado, y por sus detractores, por el otro, el tema no recibe la atención analítica debida, y si esta circunstancia demográfica ofrecía algunas oportunidades, éstas se están perdiendo. Pero no creo que nos podamos dar ese lujo, ya que el país requiere una reflexión amplia y seria sobre la llamada “ventana de oportunidad demográfica” o el “bono demográfico”, independientemente de que a mi tampoco me gusten demasiado ninguno de los dos términos, por el optimismo implícito en los mismos; optimismo que me parece particularmente infundado para el caso mexicano.

¿En qué podría consistir esa reflexión? Por un lado, se tiene que profundizar en lo que antaño se solía conceptualizar como la integración de las variables de población en la planeación del desarrollo. Desde esta perspectiva, probablemente se encontrará que hay mas retos que oportunidades, dados los fuertes efectos, tanto de tamaño o volumen de ese grupo de población como de ritmos de crecimiento y de cambio de patrones en el mismo, en el ámbito de los requerimientos y demandas de bienes y servicios económicos y sociales. En efecto, el volumen de la población en edades laborales –casi 66 millones en 2005– representa un gran reto en sí mismo. Además, ese grupo de población creció de manera muy rápida: se cuadruplicó con creces entre 1950 y 2000, al pasar de casi 15 millones a más de 60 en 2000, y se estima que se incrementará a poco más de 90 millones en 2030. Este grupo de población adulta creció a un ritmo de 2.5 por ciento anual medio en la última década del siglo pasado y se estima que en la primera del presente lo hará todavía a 1.9 por ciento.

Por otro lado, se tiene que profundizar en el análisis de la concepción, diseño y prioridades de las políticas públicas a partir de lo demográfico. Aquí también hay seguramente mas retos que oportunidades. Desde esta perspectiva no me cabe la menor duda que el reto mayor para las políticas de desarrollo de México se refiere a la utilización productiva que haga el país de sus poblaciones maduras, antes que éstas comiencen a envejecer de manera acelerada.

En general, y con muy elevada frecuencia, el énfasis en las oportunidades de la circunstancia demográfica actual pasa por alto los retos que esa circunstancia implica. Quise marcar esta apreciación al titular mi presentación “más retos que oportunidades”.

Los retos son mayores que las oportunidades porque el crecimiento económico ha sido raquítico e inestable –alrededor de tres por ciento desde los años ochenta; sólo uno por ciento en términos *per capita*– frente al imperativo de un crecimiento económico elevado y sostenido –como mínimo del doble o triple del históricamente experimentado– para la creación de los empleos que se requiere para que se puedan materializar las oportunidades de la ventana demográfica. No hay recetas para conseguir ese crecimiento económico rápido y sostenido. Tampoco es el caso de repetir generalidades. Lo que se puede decir es que las decisiones de políticas públicas no son fáciles si se quiere dar empleo a toda la población de manera productiva –a fin de obtener los beneficios del llamado “primer dividendo demográfico”. Es claro que la abundante oferta laboral repercutiría en el precio del trabajo –que estaría presionado a la baja. Hay que reconocer también que el recurso humano del país es muy desigual, con el predominio de una mano de obra escasamente calificada, muy heterogénea y en desigualdad de condiciones frente a las oportunidades.

Cualquier estrategia de “empleo para todos” debe darse en el contexto de una visión de largo alcance (de mediano y largo plazo) que implique educar y calificar a esa población, para eventualmente elevar los niveles salariales y rescatarla de la informalidad, a fin de darle un mínimo de seguridad social. Creo que los cruces de demografía, educación y formalidad están por hacerse. Estos cruces están también en el centro del llamado “segundo dividendo demográfico”. De que esos cruces sean los adecuados depende que la planta productiva del país se desplace hacia productos de creciente valor agregado y que la movilidad laboral y social sea ascendente tanto en el país como en el exterior (dada la gran presencia de trabajadores mexicanos en Estados Unidos).

Las evaluaciones sobre aprovechamiento de esta fase demográfica comienzan a hacerse. Los hallazgos no sorprenden: el país no está aprovechando su circunstancia demográfica, y el aprovechamiento que existe tiene lugar de manera muy desigual, de manera que las regiones más prósperas obtienen los mayores beneficios, mientras que en las más atrasadas éstos son casi nulos. En una investigación reciente (Alba, Banegas, Giorguli y Oliveira, “El bono demográfico en los programas de las políticas públicas de México (2000-2006): un análisis introductorio”, *La situación demográfica de México 2006*, CONAPO, 2006, p. 107-129) se concluye que, en general, las estructuras etarias de las regiones del norte se caracterizan por concentrar un elevado porcentaje de su población en edades laborales. En cambio, en las estructuras etarias de las regiones del sur esa concentración es menos pronunciada. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que los desplazamientos de población –interna e internacional– inciden significativamente en las diferencias observadas, acentuándolas, las más de las veces, ya que los saldos netos migratorios son mayoritariamente negativos en las regiones del sur y positivos en las del norte. Además, en términos de la participación económica y de los niveles educativos de la población en edades activas, existe una asociación positiva entre el potencial productivo de la mano de obra y el uso o utilización de la misma por el aparato productivo en las diferentes regiones del país. Lo anterior parece sugerir que en las regiones relativamente más desarrolladas del país se estaría produciendo una especie

de círculo virtuoso, parcialmente sustentado en un cierto aprovechamiento de las ventajas asociadas en la literatura de la nueva demografía económica al “bono demográfico”. Sin embargo, este análisis, basado en un acercamiento transversal, deberá esperar los resultados de acercamientos y análisis de corte temporal de “períodos largos”.

Retos mayores se refieren a las políticas requeridas para recuperar el tiempo perdido, por no haberse hecho los ejercicios de previsión y prospectiva adecuados. Al no haberse actuado con previsión, las generaciones que deben materializar esas oportunidades no están preparadas ni para crear riqueza ni para transformar la economía y la sociedad, dada su escasa capacitación para insertarse adecuadamente dentro de los contextos económicos y sociales que les toca y tocará vivir. Son escasas las contribuciones productivas de esas generaciones en la creación de riqueza –primer dividendo– y en la constitución de los acervos y “fondos” necesarios para la seguridad social de ellas mismas una vez que se vuelvan envejecidas –segundo dividendo.

Frente a las actuales generaciones adultas existe una gran deuda social. Algo de esa deuda podría cubrirse, aunque fuera parcialmente, con un conjunto de políticas de acompañamiento bien diseñadas para generar empleos acordes a la escasa calificación de esa población, además de resarcir las omisiones del pasado estableciendo programas de educación continua y calificación en el trabajo.

Parte de las carencias y los dilemas por los que atraviesan la sociedad y la economía mexicanas radica en que el país no tuvo a tiempo una lectura adecuada de las implicaciones de su transición demográfica ni de las implicaciones de las emergentes tendencias del entorno internacional, en el que la dimensión científico-tecnológica determina, en gran medida, el potencial de desarrollo económico de los países. México se encuentra, definitivamente, con grandes restricciones para avanzar sostenidamente hacia el desarrollo en el contexto globalizado del siglo XXI. De haberse hecho una lectura adecuada de las tendencias demográficas y de sus implicaciones en la composición etaria, así como de la importancia del conocimiento y del capital humano para el desarrollo, se habría educado seriamente –o calificado en el trabajo– a todos los jóvenes de ayer, que serían los adultos de mañana. Al no haberse tenido esa visión en el pasado, el país enfrenta hoy más retos que oportunidades de aprovechar la circunstancia de tener una gran parte de su población en edades productivas. A los retos hay que encontrarles respuestas adecuadas, y las oportunidades hay que saberlas aprovechar y llevar a fruición plena; en México, en múltiples ocasiones, ni a los retos se les han encontrado respuestas adecuadas, ni se han sabido aprovechar las muchas oportunidades –no sólo las demográficas– que se le han presentado al país.

## Los dividendos demográficos de México: segunda y ¿última llamada?

Octavio Mojarro  
Consultor

La transición demográfica ha provocado profundas transformaciones en la estructura por edad de la población mexicana, lo que se expresa en un estrechamiento de la base de la pirámide y un gradual ensanchamiento de su parte central, al tiempo que se anticipa una significativa ampliación de su cúspide en el largo plazo. El cambio en la estructura por edad entrañará beneficios tangibles al generar un *bono* o *dividendo demográfico*, debido a una relación cada vez más favorable entre la población en edades dependientes y la población en edades laborales.

La idea original proviene de los trabajos de Ansley Coale y Edgar M. Hoover (1958). La tesis de estos autores es simple pero fuertemente intuitiva: el rápido crecimiento de la población, ocasionado por la reducción de la mortalidad infantil y la persistencia de una fecundidad elevada, incrementa la razón de dependencia juvenil y, debido a ese evento demográfico, se incrementan las necesidades de consumo a expensas del ahorro. Las altas tasas de dependencia de los jóvenes aumentan la carga de los hogares y del gobierno, lo que acarrea una limitación de la capacidad de ahorro. Sin embargo, los autores plantean que con el avance de la transición demográfica, derivada del descenso de la fecundidad aunada a un crecimiento acelerado de la población en edad laboral, se reducen los niveles de dependencia económica. Como corolario, se abre una “ventana de oportunidad demográfica” que permite estimular el ahorro y la inversión y aprovechar el capital humano para impulsar el crecimiento económico. Avanzada la transición demográfica, la dependencia económica empieza a crecer por el aumento en la proporción de la población de la tercera edad, lo cual cierra este periodo de condiciones demográficas ventajosas.

Hasta ahora hemos discutido la aparición del bono o dividendo demográfico. Estudios recientes (Mason, 2005) muestran que los cambios en la estructura por edad de la población tienen complejas consecuencias económicas y sociales. La interacción entre la estructura de la población por edad y el ciclo de vida económico produce al menos dos dividendos demográficos. El primero surge y desaparece a medida que los cambios de la estructura por edad, durante la transición demográfica, van modificando las proporciones entre productores y consumidores. Los menores y los adultos mayores producen menos de lo que consumen, mientras que la población activa produce más de lo que consume. De esta forma, en las etapas de la transición demográfica de baja fecundidad, la población se concentra mayoritariamente en el ciclo de vida productivo, y por esta condición se obtiene un incremento en el producto *per capita*, lo que da lugar al primer dividendo demográfico.

El segundo dividendo emerge en la medida que los consumidores y tomadores de decisiones visualizan y responden efectivamente a los cambios demográficos que avizoran. El

consumo de los individuos en etapas de creciente envejecimiento puede ser mantenido sólo a través de la acumulación de riqueza, cualquiera que fuera su forma y fuente. Es decir, durante la transición hacia una baja fecundidad y una percepción de una mayor longevidad, los individuos en edad productiva –o los gobiernos– acumulan mediante el ahorro y la inversión lo necesario para financiar el consumo que excede al ingreso en los años de retiro.

La acumulación de riqueza puede tomar diferentes formas. Una es que los adultos mayores dependan de la transferencia de fondos públicos, sea de pensiones o programas de bienestar o de fondos familiares. La otra es que los individuos acumulen capital durante su vida activa para que sirva de fuente de apoyo durante el retiro. Ambas estrategias pueden ser consideradas para llenar el déficit económico que ocurre en la vejez. En este caso, los ahorros, los activos o capitales acumulados, bien invertidos, influyen también en el crecimiento económico, lo que da lugar al segundo dividendo demográfico.

Un dato adicional. Si el consumo futuro depende de activos que se acumulen, entonces se podrá aumentar el segundo dividendo, en cambio, si se depende de transferencias no se generaría más riqueza. En nuestro caso, debido a que un poco más de la mitad de la población trabajadora tiene protección social y una quinta parte de los adultos mayores disfruta de una pensión, condiciona a que los adultos mayores vivan con su familia y participen en la actividad económica o sean dependientes netos, por ello, es muy probable que el producto excedente de la población activa sea la fuente de financiamiento –vía política fiscal y transferencias– para sufragar los gastos de sustento y de salud de la población dependiente durante la vejez.

### **Entre 2000 y 2006 aprovechamos muy poco los dividendos demográficos. Segunda y ¿última llamada?**

Los resultados de diversos estudios señalan que el aprovechamiento de los dividendos demográficos ha sido muy modesto. Entre 2000 y 2006, la población de 15 a 64 años aumentó de 60.3 a 67.1 millones y se mejoraron las condiciones de dependencia demográfica. A su vez, la población económicamente activa ocupada se incrementó de 39.5 millones a 42.6 millones en el mismo lapso. Sin embargo, los aumentos en el empleo formal fueron discretos: los trabajadores asegurados en el IMSS pasaron de 12.7 millones a fines de 2000 a 14.1 millones en octubre de 2006; y el empleo formal pasó de 16.2 millones en 2000 a 17.0 millones en 2004, de acuerdo con estimaciones del CONAPO basadas en los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo del INEGI.

Si bien la participación de las mujeres en el mercado de trabajo se ha incrementado notablemente durante la transición demográfica, al llegar a un 36 por ciento (Pacheco y Flores 2005), está lejos de los niveles de países asiáticos, como Corea, donde la participación casi dobla a la de México, por lo que el potencial de la fuerza de trabajo femenina para aprovechar el primer dividendo no se ha cristalizado suficientemente.

La brecha entre la oferta de trabajo y los empleos generados del pasado reciente se amplió, con la consecuente pérdida de oportunidad para aumentar el producto nacional. Los impactos esperados en un futuro próximo muy posiblemente sean semejantes a los encontrados en las últimas dos décadas, en las que sólo once por ciento del crecimiento del PIB se explica por el bono demográfico (Hernández Laos, 2004). En países asiáticos, como

Corea del Sur, Japón, Taiwán, Tailandia y otros, el bono demográfico produjo un aumento de 25 a 30 por ciento del PIB. (Blum *et al.* 2003; Mason 2005 y Mason y Lee e/p). De este modo, en México, el incremento del agregado económico asociado con el crecimiento de la población activa está siendo insuficientemente aprovechado.

En relación con el segundo dividendo, la situación es bastante similar. Los estudios iniciales muestran que la tasa de ahorro ha oscilado durante la transición demográfica y ha aumentado muy poco: pasó de 15 por ciento en 1970 a 18 por ciento en 2004, igual ocurrió con los niveles de inversión. La falta de ahorro se explica también por la gran pobreza existente en el país, que ha impedido aumentar más los ahorros familiares. De esta forma, los magros cambios en el ahorro e inversión son atribuidos en menos de diez por ciento al cambio en la estructura por edad, asociado a una mayor presencia de población activa y menor número de dependientes (Mejía y Mojarro, 2005). De nuevo, Corea, que logró aumentos de ocho por ciento del PIB en dos décadas, duplicó la tasa de ahorro nacional de 18 a 38 por ciento en 16 años y aumentó de cinco a casi doce años el promedio escolar en treinta años, es una referencia que ilustra la viabilidad de estas políticas.

### ¿Última llamada?

Ya pasó un lapso en que el primer dividendo demográfico no pudo ser aprovechado en toda su capacidad. Si a principios de este siglo se tenía entre 20 y 25 años de condiciones demográficas favorables para impulsar el crecimiento económico por la presencia de primer dividendo demográfico, ahora el tiempo se reduce a 15 años, y estos próximos cinco años serán quizá la última oportunidad para preparar las condiciones indispensables para impulsar más el desarrollo económico.

Las potencialidades económicas para aprovechar las ventajas de la alta presencia de los dividendos demográficos no son automáticas ni lineales. Como se puede advertir, si no se aseguran políticas y medidas económicas y laborales apropiadas para aprovechar el bono demográfico, la oportunidad terminará por desperdiciarse, corriendo el riesgo, además, de transformarla en una verdadera pesadilla social, ya que el subempleo y el desempleo podrían alcanzar límites sociales intolerables, al tiempo que nuestras carencias y desigualdades podrían reproducirse e intensificarse, aunque esta vez en una escala mayor.

#### ***La economía requiere un crecimiento alto y sostenido por largo tiempo para aprovechar más los dividendos demográficos***

Diversos estudios de prospectiva muestran que, en el mejor de los casos, un crecimiento de la economía a tasas relativamente elevadas y sostenibles por largo tiempo (de alrededor de 4.7%) sería capaz de generar el número de plazas remuneradas de calidad que demandarán los mexicanos. Si, aunado a ello, se lograra disminuir sustantivamente la desigualdad en la distribución del ingreso, se estaría cerca de alcanzar la meta de reducir a la mitad los niveles de pobreza alimentaria en el año 2015, respecto al valor registrado en 1992 (periodo en que pasaría de 22.5 a 11.6%) (Hernández, Laos, 2004).

### ***Políticas de acompañamiento para un mayor aprovechamiento de los dividendos demográficos***

Los dividendos demográficos *per se* no pueden traducir en beneficios sociales o económicos. Es una condición demográfica que requiere políticas de acompañamiento específicas para ser explotados. Varias pueden ser las políticas que se deben diseñar para este propósito. Sin establecer un orden de prelación, a continuación consideramos algunos de estos lineamientos.

1. Se requiere un conjunto de políticas macroeconómicas que aseguren el equilibrio financiero y fiscal y un crecimiento sostenido (de al menos 4.7% anual) en el largo plazo de la economía. El modelo de desarrollo deberá considerar la promoción económica que maximice la generación de empleos con protección social y eleve la tasa de acumulación de capital.
2. Las reformas fiscal y laboral en discusión son fundamentales para aprovechar los dividendos demográficos. La fiscal debería considerar que habrá un aumento de población activa y, por tanto, más contribuyentes. Actualmente son alrededor de 47 millones de trabajadores, 51 millones en 2010 y serán 59 millones en 2020. Para ello es necesario revertir la precariedad y la informalidad. Si a ello sumamos las políticas de ampliación de la base de contribuyentes y la reducción de la evasión, entonces se tendrían bases sólidas para un buen aprovechamiento de los dividendos.
3. Son indispensables políticas de promoción de ahorro e inversión y acumulación de activos. Son determinantes medidas financieras que aseguren tasas reales positivas en los ahorros e incentivos para la inversión.
4. El “Presidente del empleo” tendrá que ser por definición, el “Presidente de los dividendos demográficos”. La generación de empleos deber ser componente de una estrategia fundamental para aprovechar el primer dividendo demográfico. La enorme cantidad de nuevos empleos –más de 900 mil por año en este sexenio– requiere flexibilizar los mecanismos del mercado para aprovechar al máximo el potencial laboral.
5. Las estrategias de creación de empleos deben considerar la estructura por edades de la población y hacer posible la incorporación al mercado formal de la generación de jóvenes más abultada de la historia demográfica, así como la necesaria disminución de la informalidad. Se buscaría combinar eficientemente políticas de subsidios a los costos de contratación con aquellas de estímulo a la generación de empleos y con las de permanencia de los jóvenes en el sistema educativo.
6. Las políticas de empleo deberían considerar de forma crucial el aumento del empleo femenino en condiciones laborales de igualdad con el varón y con medidas amigables para que las mujeres puedan armonizar las responsabilidades familiares con el aprovechamiento de su potencial productivo. Se está hablando de políticas que promuevan la equidad de género en las responsabilidades familiares con la participación laboral.

7. Además de la creación de nuevos empleos, la política de empleo y protección social debe lograr una mejoría de la productividad de la fuerza de trabajo con miras a reducir la precariedad laboral y aumentar los salarios reales y las prestaciones justas. Ello necesariamente pasa por el establecimiento de programas intensos y continuos de capacitación para el trabajo, así como mejorar las habilidades en el desempeño laboral y la introducción de tecnologías que puedan ser compatibles con la calificación de la fuerza de trabajo.
8. Las políticas fiscales y laborales deberán considerar no sólo atender el volumen de la oferta laboral sino también asegurar la protección social y los gastos en salud en el largo plazo. Se demandan políticas efectivas que propicien de forma ventajosa la acumulación de activos, de ahorro y previsión para la etapa de retiro. Es imperativo el diseño e instrumentación de esquemas de protección social que sean sostenibles a largo plazo. Se demandan políticas que distribuyan, de forma eficiente y con criterios de equidad social, la corresponsabilidad individual y familiar en la acumulación de ahorro para el retiro con apoyo del Estado. Para lograrlo se tendrá que prevenir los fondos necesarios que cubran esas necesidades sociales. También se deberá revisar las edades al retiro en congruencia con los aumentos en la esperanza de vida, así como establecer políticas de empleo y protección social para aquellos adultos mayores que deseen continuar laborando.
9. Es impostergable instrumentar esquemas alternativos de protección social y de ahorro que permitan atender al nutrido grupo de trabajadores que se encuentra fuera del empleo formal y al margen de la seguridad social. En este caso, se requiere fomentar en esta población la protección social, aunada a una mayor responsabilidad individual, solidaridad generacional y efectiva participación del Estado
10. Las políticas educativas constituyen un eje de la modernización productiva. La inversión en capital humano y su aprovechamiento pleno es la única manera de reducir la pobreza y de enfrentar los desafíos de la creciente competencia en los mercados internacionales. Son esenciales políticas de estímulos que amplíen la permanencia de los jóvenes en el sistema escolar para apuntalar más tarde el crecimiento económico con mayor productividad.
11. El aprovechamiento de los dividendos demográficos descansa en aumentar a lo máximo la cobertura de la educación media y superior, condición indispensable para poder competir en un mundo globalizado. Prolongar la permanencia de los jóvenes en la escuela, a través de incentivos y becas escolares, elevaría la tasa de acumulación de capital humano y reduciría las presiones sobre el mercado de trabajo que ejercerá el crecimiento de este grupo de la población.
12. Los presupuestos anuales de los tres órdenes de gobierno deberían ser revisados periódicamente y asignarlos gradualmente en función del aprovechamiento de los dividendos demográficos y establecer mecanismos para estimular a aquellas unidades de producción y regiones que más inviertan en estos rubros.

13. La distribución de los recursos federales a las entidades federativas y la asignación a éstas de una mayor capacidad hacendaria pueden resultar muy eficientes para fomentar estrategias locales y aprovechar el nivel, ritmo y duración de los dividendos demográficos en los ámbitos regionales. En este tenor, el debate sobre la actual reforma fiscal y el cambio de fórmulas para la distribución de recursos debería analizar la posibilidad de considerar como poderador el aprovechamiento de los dividendos demográficos. Los gobiernos locales podrían sumarse a la estrategia nacional y coadyuvar en la promoción del empleo, el ahorro y la inversión.
14. En el ambiente institucional se requiere fortalecer la coordinación interinstitucional para asegurar el aprovechamiento de los dividendos demográficos. Ha quedado demostrada la falta de instrumentación de políticas que consideren el bono demográfico (Alba *et al.* 2006). Por ello, el diseño de programas sectoriales, especialmente el *Programa Nacional de Empleo y Protección Social* y el de *Financiamiento*, deben inscribir políticas y metas precisas sobre este tópico. En este campo, la constitución formal de grupos interinstitucionales de trabajo con representación de actores del orden público, privado y social es indispensable. Por otra, los esfuerzos por integrar en programas sectoriales políticas, metas y estrategias de aprovechamiento de los dividendos demográficos, en cada ámbito de competencia, son imperativas, así como el diseño de un conjunto de indicadores de seguimiento y evaluación para garantizar con mayor certidumbre el cumplimiento de las políticas. En esta tareas se requiere fortalecer la capacidad de coordinación del CONAPO.
15. Quisiera reiterar que el aprovechamiento de los dividendos demográficos resulta crucial para responder a varios de los problemas del envejecimiento. De no ser así, el México del mañana podría ser más viejo, más pobre y más desigual.

## Referencias

- Alba, F. *et al.*, (2006), El bono demográfico en los programas de las políticas públicas de México (2000-2006): un análisis introductorio, en *La situación demográfica de México 2006*, CONAPO, México.
- Blum, D. *et al.*, (2003), *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*, Rand Corporation, Santa Monica.
- Coale, Ansley J. y Edgar M. Hoover, (1958), *Population Growth and Economic Development in Low-Income Countries*, Princeton, Princeton University Press.
- Hernández, Laos E., (2004), *Desarrollo demográfico y económico de México*, México, CONAPO.

- Mason, A., *Demographic Transition and Demographic Dividends in Developed and Developing Countries*, Trabajo presentado en la reunión del grupo de expertos sobre las implicaciones económicas y sociales del cambio en la estructura por edad de la población, México, 31 agosto a 2 septiembre 2005.
- Mason, A., and Lee R., (en prensa), *Reform and Support Systems for the Elderly in Developing Countries*, GENUS.
- Mejía Iván y Octavio Mojarro, (2005), “Efecto de los cambios en la estructura por edades de la población sobre el ahorro y la inversión en México”, en *México ante los desafíos del desarrollo del milenio*, CONAPO.
- Pacheco, E. y Flores R., (2005), “El factor trabajo en México y las metas del Milenio”, *México, ante los desafíos de desarrollo del milenio*, CONAPO, 2005.



# El trabajo juvenil en México a principios del siglo XXI: resumen de los principales resultados

*Orlandina de Oliveira  
El Colegio de México*

**E**n este texto presentamos los principales resultados de un análisis acerca de la precariedad del trabajo juvenil, basado en los datos de la *Encuesta Nacional de Empleo, 2004* (Oliveira, 2007). Utilizamos la noción de *precariedad del trabajo* para comparar los trabajadores asalariados con los de por cuenta propia y buscamos un indicador basado en rasgos compartidos por ambos tipos de actividades. La tasa de *condiciones críticas de ocupación* utilizada por el INEGI cumple con este requisito. Al combinar la intensidad de utilización de la fuerza de trabajo (número de horas trabajadas) con sus niveles salariales, este indicador nos permite captar, en cierta medida, el mayor o menor grado de explotación o autoexplotación de la fuerza de trabajo, por un lado, y su subutilización, por el otro.

Dicha tasa incluye a los trabajadores que laboran menos de 35 horas por razones de mercado, los que laboran más de 48 horas a la semana y reciben de uno a dos salarios mínimos mensuales y los que laboran 35 o más horas a la semana con remuneraciones inferiores al salario mínimo; a estos agregamos a los que trabajan sin remuneraciones para construir una tasa crítica de ocupación modificada (TCOM), la cual utilizamos en este trabajo. Este indicador busca captar situaciones extremas, que podrían ser definidas como hipercríticas ya que considera como criterio de diferenciación del trabajo de tiempo completo el recibir menos que el salario mínimo. En 2004, según el indicador utilizado, 26.1 por ciento de los trabajadores ocupados en el país se encontraba en una situación laboral crítica; cifra que ascendía a 31.3 por ciento en la población joven (12 a 29 años).

Para ahondar en el análisis de la heterogeneidad de la situación laboral de los jóvenes asalariados y los por cuenta propia tomamos en cuenta un conjunto de rasgos individuales (edad, sexo, escolaridad), familiares (estado civil y posición en la estructura de parentesco de sus hogares), sociolaborales (ocupación, rama de actividad, posición en la ocupación y tamaño del establecimiento en que trabajan) y socioespaciales (tamaño de la localidad y región de residencia<sup>1</sup>). Encontramos que la inclusión de los rasgos macroestructurales (socioespaciales y sociolaborales) en los modelos de regresión casi triplica la varianza explicada por

<sup>1</sup> La regionalización utilizada se basa en los criterios de contigüidad geográfica y similar desarrollo económico. Las entidades federativas se agruparon en nueve regiones: Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora), Norte (Coahuila, Chihuahua y Durango), Noreste (Nuevo León y Tamaulipas), Oeste (Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit), Centro (Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala), Norte-Centro (Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas), Golfo (Tabasco y Veracruz), Sur-Pacífico (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) y Península de Yucatán (Campeche, Quintana Roo y Yucatán) (Alba *et al.*, 2006).

los rasgos individuales y familiares. A continuación destacamos la importancia de los rasgos macroestructurales en la explicación de las condiciones críticas de ocupación una vez tenidos en cuenta los demás rasgos individuales y familiares considerados (Oliveira, 2007).

### **Acercas de los factores sociolaborales**

Uno de los resultados más importantes de nuestro análisis se refiere al hecho de que laborar en establecimientos de mayor tamaño disminuye en mayor medida la exposición a condiciones críticas de ocupación en comparación con los trabajadores por cuenta propia, resultado que se repite en el total de los ocupados y en los jóvenes, al igual que en los varones y las mujeres. En otro estudio realizado con la información de la *Encuesta Nacional de Juventud 2000* hallamos, de igual forma, que los trabajadores jóvenes asalariados encuentran en las empresas de gran tamaño una mayor garantía para el logro de empleos de mayor calidad relativa que cuenten con mejores condiciones laborales y niveles de ingreso (Oliveira, 2006). Empero, como hemos remarcado entonces, incluso en las empresas de mayor tamaño (100 a 998 trabajadores), cerca de un tercio de los jóvenes no tenía contrato laboral y casi la mitad de los contratos eran temporales; asimismo, cerca de 15 por ciento de los jóvenes en estas grandes empresas tenía jornadas excesivas de trabajo (superiores a 50 horas a la semana). Estos resultados ponen en evidencia una cierta precariedad del empleo de los jóvenes, incluso en los sectores más dinámicos de la economía.

El análisis que ahora resumimos, también permite señalar que los trabajadores de los establecimientos medianos y pequeños enfrentan una menor precariedad laboral que los trabajadores por cuenta propia, aunque en menor medida que los que laboran en las grandes empresas. Esto acontece tanto en el total de los trabajadores como en la población juvenil y en los varones jóvenes. Obsérvese que en el caso de las mujeres jóvenes no encontramos evidencias de que las diferencias entre las asalariadas en las pequeñas empresas y las trabajadoras por cuenta propia sean significativas. Habría que ver si este último hallazgo se repite en otros estudios si este fuera el caso, podría estar indicando que las mujeres jóvenes en los micronegocios enfrentan condiciones de ocupación tan críticas como las trabajadoras por cuenta propia.

En cuanto a los sectores de actividad, es notorio que los servicios sociales y al productor ofrecen ventajas para el total de los ocupados (asalariados y por cuenta propia), así como para los jóvenes en su conjunto, en comparación con el sector industrial. Empero, cuando analizamos a los jóvenes ocupados por sexo vemos que la exposición a condiciones críticas de ocupación se reduce en forma importante para las mujeres en los servicios sociales y al productor frente a la industria, pero no así para los varones. Lo anterior seguramente se debe a que los contrastes de las condiciones críticas entre estos sectores económicos en las mujeres jóvenes son más acentuados que en los varones jóvenes. Ellas tienen, por un lado, tasas de condiciones críticas de ocupación más elevadas en la industria que los varones (18.1 frente a 13%, según datos de la ENE, 2004). Este aspecto reafirma lo señalado por varios autores acerca de las bajas remuneraciones que reciben las mujeres jóvenes en las ramas industriales. Por otro lado, en los servicios sociales y al productor ocurre lo contrario, ellas tienen mejores condiciones laborales que ellos (5.3% frente 8.4%, según datos de la ENE, 2004).

Nuestros resultados muestran que los servicios sociales y al productor, que incluyen la administración pública, los servicios de educación y salud, al igual que los servicios financieros y los prestados a las empresas, ofrecen mejores oportunidades laborales para las mujeres que la actividad industrial, o mejor dicho, las condiciones críticas de ocupación para las mujeres jóvenes son más reducidas en estas ramas de los servicios que en la industria. Sin embargo, para evaluar la relevancia de este resultado hay que tener presentes por lo menos dos aspectos: que la proporción de jóvenes que ingresa en los servicios sociales y al productor es relativamente reducida y que la contracción del empleo público afecta sobremanera a los servicios sociales disminuyendo su capacidad de absorción de mano de obra, como otros estudios demuestran.

En el caso de los jóvenes varones, el hecho de que no haya evidencias de diferencias significativas en las condiciones críticas de ocupación al comparar los servicios sociales y al productor, por un lado, y las actividades industriales, por el otro, plantea la necesidad de futuros estudios que nos permitan constatar si realmente estas ramas de los servicios y la industria exponen los jóvenes varones a condiciones críticas de ocupación similares.

Otro resultado que se repite en la población juvenil masculina y femenina, así como en la población ocupada femenina, y que amerita más exploración con otras fuentes de información sugiere que la industria ofrece condiciones de ocupación tan críticas como los servicios distributivos y personales. Esto es, no hay evidencia de que las diferencias entre estos sectores sean significativas. En contraste, en el caso del total de los varones ocupados, los trabajadores en los servicios distributivos y personales están expuestos en mayor medida a condiciones críticas de ocupación que en la industria. Este aspecto reafirma lo encontrado en otros estudios.

Llama la atención, asimismo, que la industria de la construcción ofrezca condiciones más favorables para varones ocupados (jóvenes o total de ocupados asalariados y por cuenta propia) que la industria y los diferentes tipos de servicios, aspecto inquietante, ya que las actividades de la construcción, por lo general, se caracterizan por absorber proporciones reducidas de trabajadores y brindar poca o nula estabilidad laboral y seguridad social. Empero, se requieren estudios adicionales para verificar si las transformaciones que ha experimentado el sector de la construcción en años recientes, debido a la expansión de las grandes empresas constructoras, nos permiten explicar las ventajas de los trabajadores en este sector de actividad frente a los de las ramas industriales. Encontramos, asimismo, que la agricultura presenta aún más desventajas que la industria.

En cuanto a las diferencias entre los grupos ocupacionales, nos ha llamado la atención la precariedad de la situación laboral de los vendedores; ellos están expuestos en mayor medida a condiciones críticas de ocupación que los trabajadores manuales calificados, situación que se acentúa en el caso de la población femenina juvenil y total. La cifra de condiciones críticas para el conjunto de la población ocupada juvenil que desempeña actividades de venta asciende a 42 por ciento, y en la población ocupada total es de 36.3 por ciento (datos de la ENE, 2004). También nos ha sorprendido que no haya evidencia de que las actividades administrativas realizadas por los jóvenes (hombres y mujeres) presenten diferencias significativas frente a las actividades manuales calificadas. En el caso del total de la población ocupada femenina, estas actividades sí presentan una ventaja relativa frente a las actividades manuales calificadas. El deterioro de la ocupación de vendedores en la población ocupada total y juvenil y de las actividades administrativas en la población ocu-

pada juvenil y total masculina nos lleva a la necesidad de repensar la diferenciación entre actividades no manuales y manuales generalmente utilizada en los análisis de los mercados de trabajo.

### **Acerca de los factores socioespaciales: la importancia de las desigualdades regionales**

Confirmamos una vez más que los mercados de trabajo en México presentan acentuadas diferencias regionales, la población ocupada total y la juvenil (masculina y femenina) enfrentan una situación laboral más precaria en el sur y el sureste del país. En las regiones Sur-Pacífico y Golfo, que presentan los más bajos niveles de desarrollo en el país, las tasas de condiciones críticas de ocupación de la población ocupada juvenil asciende a 60.9 y 45.0 por ciento respectivamente (datos de la ENE, 2004). En efecto, las regiones del norte y oeste del país ofrecen mejores condiciones de trabajo tanto para la población ocupada total como para los jóvenes ocupados. La situación de mayor precariedad de los jóvenes frente al total de ocupados se hace aún más acentuada en las regiones más pobres del país.

En otro trabajo ilustramos cómo las regiones del norte conforman contextos sociodemográficos y socioeconómicos que contrastan en forma marcada con las regiones del sur y sureste del país (Alba *et al.*, 2006). Algunos de los estados del norte constituyen polos de atracción de inmigrantes, cuentan con un elevado crecimiento de la población, exhiben altos niveles de participación (masculina y femenina) y tienen una mano de obra con altos niveles de escolaridad. Estos aspectos –aunados a un mayor crecimiento económico– han propiciado que la mano de obra disponible (excepción hecha del grupo de 12 a 14 años de edad) se incorpore en actividades con un mayor estándar relativo de calidad. Se trata de empleos con menores condiciones críticas de ocupación pero que, en muchos casos, todavía carecen de estabilidad y acceso a prestaciones sociales.

En contraste, la región Sur-Pacífico (Oaxaca y Chiapas) y la región del Golfo (Veracruz) son áreas de expulsión de población y presentan tasas de crecimiento de la población (total y activa) inferiores al promedio nacional. A pesar de la emigración y del menor crecimiento poblacional, las tasas de participación económica de la población son inferiores al total nacional. Se trata de contextos en los cuales la falta de inversiones y el bajo crecimiento del producto interno bruto dificultan la creación de empleos con estándares mínimos de calidad, suficientes para retener y ocupar en condiciones no críticas la mano de obra disponible, en especial a la población joven (Alba *et al.*, 2006).

Estos resultados, aunados a la importancia del tamaño de la empresa, a las ramas de actividad y a las ocupaciones, muestran la importancia de tener en cuenta en la explicación de la precariedad del trabajo y la estructura de oportunidades laborales disponibles. Los análisis estadísticos realizados dejan ver que las diferencias entre los contextos sociolaborales y socioespaciales se mantienen incluso cuando controlamos los rasgos individuales y familiares de los trabajadores. Este aspecto que tiene una gran relevancia para la elaboración de políticas y programas orientados a crear empleos de mayor calidad. La importancia que asumen los factores macroestructurales en la explicación de la precariedad del trabajo juvenil y del total de ocupados, vinculados con la naturaleza de los mercados de trabajo y las desigualdades regionales, pone en evidencia la necesidad de políticas laborales que se encuentren integradas con las políticas macro y microeconómicas.

Los programas orientados hacia la capacitación y educación de los jóvenes son necesarios, pero no suficientes, para la obtención de trabajos de calidad. Además de las inversiones en capital humano se requieren transformaciones estructurales que permitan disminuir las desigualdades regionales, mejorar la distribución del ingreso, reducir la pobreza, y promover el desarrollo local. Tal como destaca la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las políticas laborales deberían, además de incluir programas de calificación, capacitación, entrenamiento y formación laboral, estar orientadas hacia la adecuación de la legislación nacional a las normas internacionales para proteger los derechos laborales de los trabajadores; garantizar la negociación colectiva de las condiciones en el trabajo, de los niveles salariales y aumento de la productividad y distribución de sus beneficios; así como ampliar la cobertura de la protección social.

### Referencias bibliográficas

- Alba, Francisco, Israel Banegas, Silvia Giorguli y Orlandina de Oliveira (2006), "El 'bono demográfico' en los programas de las políticas públicas de México (2000-2006): un análisis introductorio", en *La situación demográfica de México 2006*, México, CONAPO, p. 107-129.
- ENE 2004, (*Encuesta Nacional de Empleo 2004*) (2004), México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
- Oliveira, Orlandina de (2006), "Jóvenes y precariedad laboral en México", *Papeles de Población*, núm. 49, julio-septiembre, p. 37-73.
- Oliveira, Orlandina de (2007), "El trabajo juvenil en México a principios del siglo XXI, en preparación.



## Jóvenes y educación

Carla Pederzini Villarreal  
Universidad Iberoamericana

El propósito de este documento es analizar de forma sucinta el tema de la educación de los jóvenes en México a la luz del aprovechamiento del bono demográfico y tomando como punto de partida el *Programa Nacional de Población*. En la primera parte del documento analizo los puntos relativos a la educación que se tocan en el programa y los avances que se mencionan en el informe final para cada una de las líneas estratégicas. En la segunda parte se analizan algunos hallazgos en la bibliografía con respecto a las desigualdades educativas, con énfasis en los principales problemas que enfrenta el sistema educativo. La tercera sección enumera algunos hallazgos relacionados con el desempeño reciente del mercado laboral, en especial en cuanto al nivel de escolaridad de la población. Finalmente, la cuarta sección aborda el tema del bono demográfico y de que cómo la problemática mencionada puede incidir sobre el mismo. Finalmente se presentan algunas conclusiones generales.

### 1) ¿Cómo se considera a la educación dentro del *Programa Nacional de Población*?

En el documento se reconoce que “la educación juega un papel central y decisivo en todo esfuerzo dirigido a ampliar las capacidades de las personas y mejorar su calidad de vida. Por consiguiente, la inversión en educación es una de las condiciones más relevantes para el logro de una sociedad más equitativa, la cual, desde el punto de vista de la política de población, favorece el acceso a la información adecuada y la ruptura de atavismos”.

*Dentro de las líneas estratégicas del Programa Nacional de Población la promoción de la educación es parte de algunas de las líneas estratégicas*

Dentro de la línea estratégica 1, que contempla el reforzamiento de la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza, la educación se considera uno de los indicadores más importantes para la determinación del desarrollo social y un elemento esencial para la superación de la pobreza. En el informe se mencionan los siguientes logros:

- a) De 1997 a 2003 se logró que en las zonas rurales 64 por ciento más de niños y jóvenes completara al menos cinco grados escolares y en las zonas urbanas incrementaran un año más su escolaridad.
- b) “Durante este sexenio el gasto nacional en educación se incrementó en términos reales a una tasa media anual de 3.9 por ciento, representando en 2006 el 7.1 por ciento del

PIB, es decir, siete décimas de punto porcentual por arriba de la proporción registrada en 2000”.

Dentro de la línea estratégica 2, que contempla la atención de los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas, se mencionan los cambios en la matrícula preescolar indígena como parte de los logros. “Se pasó de 292 031 niños en el ciclo escolar 2000-2001 a 372 655 en la estimación para el ciclo 2006-2007”. También se menciona la implementación del servicio de primaria indígena, que permitió disminuir la brecha de rezago con respecto a los indicadores de la primaria con servicio general, y cambios en la eficiencia terminal, que pasó de 72.1 a 86.2 por ciento en 2005-2006.

La línea estratégica 4 busca aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico e incluye el fortalecimiento de los programas de inversión en capital humano y la ampliación de los programas de capacitación dentro de las acciones emblemáticas. Se contemplan dentro de esta línea apoyos al ingreso de los trabajadores, el fortalecimiento de programas de capacitación e inversión en capital humano y la implementación de programas de empleo.

## 2) Desigualdades educativas

Durante las últimas cuatro décadas, en México ha crecido el promedio de años de escolaridad de la población. Se redujo el porcentaje de personas que no tienen escolaridad de 17 por ciento en los hombres y 20 por ciento en las mujeres a 1.5 y 1.8 por ciento, respectivamente. Las diferencias que se observan entre las generaciones son abismales.

El porcentaje de población con educación superior a la primaria pasó de niveles cercanos al 20 por ciento en 1970 a un porcentaje ligeramente mayor a 80 por ciento en el año 2002. A pesar de estos avances, que se relacionan fundamentalmente con la mayor cobertura educativa, subsisten algunos problemas importantes en cuanto al acceso: el 20 por ciento de las mujeres y el 18 por ciento de los hombres entre 15 y 19 años tienen un nivel educativo de primaria o menor (Pederzini, 2007).

Por otro lado, queda claro que las mujeres siguen estando en una situación de desventaja en el acceso a la educación superior a la primaria. Aunque la brecha se ha venido acortando a lo largo del tiempo no parece haberse dado un crecimiento mayor en el acceso de las mujeres a la educación en el período que va de 1995 a 2002. Se ha encontrado una desventaja femenina en términos de la asistencia escolar que, sin embargo, no se observa cuando analizamos el rezago. En general, los varones presentan tasas de rezago más altas con mayores diferencias en las localidades más rurales (Pederzini, 2007).

Mientras que el porcentaje de población escolar que pertenece a hogares monoparentales ha ido aumentando en los años recientes, la pertenencia a un hogar monoparental incide de manera negativa en el desempeño escolar de la población.

Asimismo, se encuentran fuertes asimetrías en los logros educativos de la población en edad escolar cuando tomamos en cuenta la localidad de residencia. A los 19 años en promedio, la población rural cuenta con dos años menos de escolaridad que la población urbana (8 frente a 10 años de escolaridad) (Pederzini, 2007a)

Finalmente, se observan grandes diferencias tanto en la asistencia escolar como en el promedio de años de escolaridad cuando comparamos a la población joven que pertenece a hogares con diferentes niveles de ingreso *per capita*. El promedio de años de escolaridad

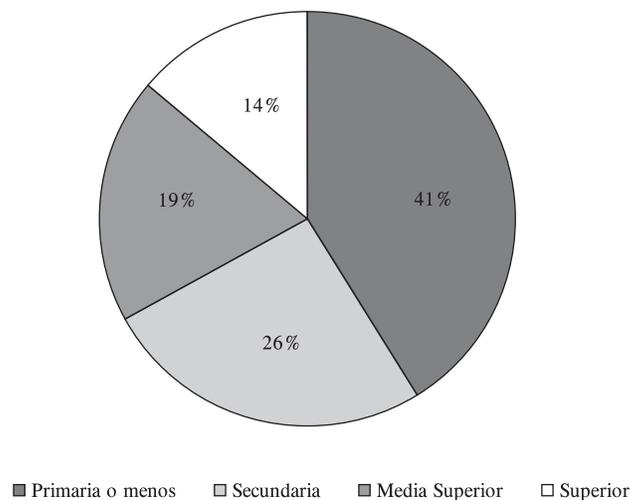
para la población de 15 a 19 años en el primer decil es de 7.57 mientras que en el décimo es de 10.88. La desigualdad en el ingreso que se observa en México se traduce en niveles de escolaridad también altamente desiguales.

Otro problema que se observa en el sistema educativo es que la eficiencia terminal de la educación básica, en su conjunto, enfrenta severas insuficiencias ya que sólo 26 alumnos de cada cien que entran al primer grado logran concluir en el tiempo reglamentario la secundaria, que ya es parte de la educación obligatoria (Muñoz Izquierdo y Silva, 2007).

En cuanto al aprovechamiento escolar, se observan ligeras mejorías en el nivel de primaria, mientras que en secundaria los estudiantes enfrentan problemas en el área de lectura y matemáticas, así como en la solución de problemas. Además, las escuelas que operan en los contextos más pobres son las que obtienen los resultados más desalentadores, lo cual refuerza la inequidad del sistema educativo (Muñoz Izquierdo y Silva, 2007).

Como se puede ver en la gráfica, a pesar de los avances que se han mencionado en el acceso al sistema educativo, la mayor parte de la población adulta mexicana se sigue concentrando en niveles educativos muy bajos. Además, la situación de profunda desigualdad educativa tiende a perpetuarse mientras que no existan mecanismos que permitan el acceso de la población en situación de pobreza a la educación de calidad.

*Composición de la población de 15 y más por nivel educativo, 2005*



Fuente: *Conteo de Población y Vivienda 2005*, INEGI

### 3) Educación y mercado laboral

Algunos estudiosos del tema laboral en México han establecido que la liberación comercial redujo los precios de algunos bienes que eran intensivos en mano de obra no calificada y, por lo tanto, también redujo los precios de insumos que se utilizan para su producción. Esta es una de las fuerzas que explican la disminución de los salarios de los trabajadores menos

calificados. Por otro lado, el cambio tecnológico disminuye la demanda de trabajo poco calificado y aumenta la de trabajo calificado (Meza, 2007). También se habla de que el crecimiento de los salarios en México ha sido mucho más fuerte en las regiones que cuentan con mayores niveles de inversión extranjera, mayores niveles de exposición al comercio internacional y niveles más altos de migración a Estados Unidos. Los trabajadores que se han beneficiado más de la economía globalizada son aquellos que cuentan con niveles relativamente altos de escolaridad y/o capacitación y que se ubican en las regiones que tienen mejor acceso a los mercados internacionales (Hanson, 2003). El incremento en la desigualdad salarial reduce los ingresos de la mayor parte de la población mexicana.

#### **4) ¿Por qué la educación es esencial para el aprovechamiento del bono demográfico?**

El concepto de primer bono demográfico se refiere a un período caracterizado por una estructura demográfica que concentra una elevada proporción de la población en las edades laboralmente activas. Suponiendo un nivel de producto por trabajador, ciertas tasas de participación laboral y tasas de desempleo, un incremento en la participación de la población en edad de trabajar llevará a un incremento en el producto *per capita* (Mason, 2005).

Sin embargo, la presencia de una situación de bono demográfico significa necesariamente que un número elevado de personas jóvenes se están incorporando al mercado de trabajo y que, por lo tanto, la economía tiene capacidad para absorber a estos nuevos trabajadores. Para que se cumpla el supuesto de una tasa de participación laboral constante, tendría que tener lugar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, sin que se modificaran las tasas de participación laboral, el nivel de desempleo o la productividad. Para que esto sucediera sería necesario que el crecimiento de la economía permitiera la incorporación al mercado laboral de la población joven sin que se modificara la tasa de desempleo, o de participación laboral o la productividad. En México esto no ha sucedido. La imposibilidad de que los jóvenes tengan acceso al mercado de trabajo ha aumentado la oferta laboral y ha obligado a que muchos de ellos se inserten en él en actividades informales, en las que la productividad es mucho más baja de la que se observa en sectores formales, reduciendo de esta manera los beneficios potenciales del bono demográfico.

La ventaja que brinda el bono demográfico proviene de la diferencia que existe entre lo que producen y lo que consumen las personas en edades laborales. La educación eleva la productividad de las personas y, por lo tanto, lleva a la maximización de esta diferencia. Sin embargo, este potencial se realiza en el mercado de trabajo y únicamente las condiciones del mismo pueden determinar hasta qué punto sucede esto.

Como señalan algunos autores, la apertura comercial de México ha llevado al aumento de las desigualdades salariales en el mercado laboral. A pesar de los incrementos que se ha observado recientemente en los niveles de escolaridad de la población mexicana, la mayor parte de la PEA en México aun cuenta con niveles de escolaridad muy bajos. Las tendencias recientes del mercado laboral han disminuido los niveles salariales de este sector mayoritario de la población y, por lo tanto, han reducido el beneficio potencial que se podría obtener de la estructura por edad que presenta actualmente la población mexicana, es decir, no hemos aprovechado el bono demográfico.

## 5) Implicaciones de política

El panorama educativo que hemos analizado deja claro que la política social no debe fomentar únicamente la oferta educativa sino la calidad de la educación formal. Tener una fuerza de trabajo educada no solamente mejora los ingresos y la calidad del trabajo a que pueden acceder los trabajadores, sino que también puede fomentar la innovación tecnológica, mejorando la competitividad internacional de la economía mexicana y aumentando las posibilidades de crecimiento económico. De esta manera se generaría un círculo virtuoso.

También se debe impulsar la oferta de educación técnica, que requiere un período más corto de inversión, lo que permitiría una inserción laboral más redituable para la mayoría de los mexicanos.

Se debe seguir fomentando la implementación de esquemas de entrenamiento o de capacitación laboral que puedan ser impartidos dentro de las propias plazas de trabajo y que permitan que la población continúe en la fuerza laboral, aun cuando existan cambios tecnológicos.

Finalmente, la oferta educativa debe estar en sintonía con las condiciones económicas de las regiones en las que se imparte. Los programas de educación técnica y tecnológica deben basarse en el tipo de actividades económicas que se dan en la región, permitiendo de esta manera una mejor inserción laboral y también incrementando la motivación de la población joven para realizar este tipo de estudios.

## Bibliografía

- Hanson, Gordon, (2003), "What has Happened to Wages in Mexico since NAFTA? Implications for Hemisphere Free Trade" NBER Working Paper 9563.
- Mason, Andrew, (2005), *Demographic Transition and Demographic Dividends in Developed and Developing Countries*. Documento presentado en la Reunión de Expertos en sobre Implicaciones Sociales y Económicas del cambio en la estructura por edad de la población, llevada a cabo en la Ciudad de México, 31 agosto-2 septiembre.
- Meza Liliana, (2007), Política laboral en el México Globalizado, en Cotler, P. (editor), *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*, Universidad Iberoamericana, México.
- Muñoz Izquierdo, C. y M. Silva, (2007), Políticas para mejorar la calidad de la educación básica en México, en Cotler, P. (ed.), *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*, Universidad Iberoamericana, México.
- Pederzini, Carla, (2007a), Informe SITEAL-México, *Las tendencias en las desigualdades educativas y geográficas*, Capítulo sobre Familias, (en prensa).
- Pederzini, Carla, (2007b), *Familia y escolaridad de hombres y mujeres en México: una nueva visita al tema desde la ENNVIIH-1*, Documento de trabajo, IIDSES, Universidad Iberoamericana (en prensa).



## Relatoría

*Fortino Vela Peón*  
*Universidad Autónoma Metropolitana*

Los temas que se abordaron en esta mesa giraron en torno a las consecuencias del cambio en la estructura por edad, específicamente en lo relacionado con el llamado bono demográfico y la población joven.

Las ponencias presentadas dieron inicio con la participación de Francisco Alba, quien se refirió a la población en edad laboral, cuya evolución hace necesaria, desde su punto de vista, una amplia y seria reflexión sobre los retos y las oportunidades que se enfrentaran con el cambio en la estructura por edad, particularmente en lo relativo a la integración de las variables de población en la planeación del desarrollo. Bajo su consideración, existen más retos que oportunidades, y el principal reto se sintetiza en la utilización productiva que haga el país de sus poblaciones maduras con la creación de empleo y la generación de crecimiento económico. Señaló la importancia de considerar políticas bien diseñadas que consideren las desiguales regionales y los bajos niveles de calificación de la fuerza de trabajo. Apuntó lo ingenuo y poco afortunado del uso del término “bono demográfico”, al menos en la manera en que se ha hecho hasta ahora, y la inadecuada lectura que en el pasado se le otorgó a la importancia que tiene el capital humano para el desarrollo, razón por la que conminó a la elaboración de políticas que retomen este punto.

A continuación, Octavio Mojarro se enfocó en la relación entre el bono demográfico y el crecimiento económico. Al respecto, señaló que se ha aprovechado muy poco los dividendos demográficos (el primero y el segundo), por lo que el tiempo para explotar las potencialidades que esta situación demográfica ofrece al desarrollo económico se reduce, y de no asegurarse políticas económicas y laborales que den por resultado un crecimiento alto y sostenido, por un largo tiempo, la oportunidad terminará por desperdiciarse, transformándose incluso en una verdadera pesadilla social. Durante su presentación propuso un conjunto de lineamientos de políticas de acompañamiento que pudieran ofrecer un mayor aprovechamiento de los dividendos demográficos, dentro de las cuales se hizo alusión al ámbito macroeconómico, el fiscal y laboral, enfatizando el papel de ahorro, la inversión productiva y la distribución de los recursos federales a las entidades federativas, ya que potencialmente también puedan incidir en la generación de empleos. Apuntó que bajo el actual esquema de generación de empleos es imperativo el diseño e instrumentación de esquemas de protección social sostenibles a largo plazo, donde se fortalezca la capacidad de coordinación del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Mencionó también la importancia de políticas educativas como eje de la modernización productiva y reiteró que en la explotación de los dividendos demográficos resulta crucial responder a varios de los

problemas del envejecimiento de la población, ya que de no ser así el país del mañana sería más viejo, más pobre y desigual.

Posteriormente, Orlandina de Oliveira se refirió a los jóvenes y la precariedad laboral, anotando que no basta con la existencia de la disponibilidad de población si no hay opciones de empleos de calidad que absorban a las generaciones jóvenes. Señaló lo contradictorio que ha resultado la actual política de empleo, misma que se ha enfocado en la generación de puestos de trabajo a través de la creación de microestablecimientos, los cuales están asociados a las peores condiciones de trabajo. Sustentada en el análisis de los datos de la *Encuesta Nacional de Empleo 2004*, en su presentación comparó a los trabajadores asalariados con los de cuenta propia, utilizando como indicador a la tasa de condiciones críticas de ocupación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Con base en los resultados presentados, apuntó la heterogeneidad en las condiciones de inserción laboral de los jóvenes, dependiendo de la región, el sector económico, la posición en el trabajo, su género y nivel educativo, destacando la polarización en las condiciones de ocupación tanto de hombres y mujeres jóvenes. También señaló la insuficiencia de las políticas de empleo orientadas hacia la capacitación y generación de empleo si no van acompañadas por una política de desarrollo regional que consolide esta estrategia. Finalmente, llamó la atención a que las marcadas inequidades dan visibilidad a la fragmentación, la fragilidad e incertidumbre a las que están expuestos los jóvenes asalariados en el país.

Por su parte, la presentación de Carla Pederzini giró entorno al tema de la educación de los jóvenes a la luz del aprovechamiento del bono demográfico. En su intervención contempló los puntos relativos a la educación que se tocan en el *Programa Nacional de Población*, hasta ahora vigente, donde destacó avances importantes en lo relativo al incremento en la escolaridad, así como en el aumento del gasto nacional en educación como proporción del Producto Interno Bruto. No obstante, señaló la existencia de profundas desigualdades educativas que se presentan entre generaciones –los jóvenes son quienes observan niveles educativos más altos–, sobre el acceso a la educación –las mujeres siguen estando en desventaja en los niveles de educación más allá de la primaria–, en el promedio de años de escolaridad –según su lugar de residencia–, y por tipo de hogar –la pertenencia a un hogar monoparental incide de manera negativa en el desempeño escolar de la población, desigualdades, que en su opinión, podrían perpetuarse ante la ausencia de mecanismos que aseguren el acceso de la población en condiciones de pobreza a la educación de calidad. En la revisión de la relación entre educación y mercado laboral, señaló el efecto en la caída en los salarios como consecuencia de la liberalización comercial –que hace a los bienes intensivos en mano de obra más baratos–, el cambio tecnológico ahorrador en trabajo y la desigualdad en el flujo de inversión extranjera directa por regiones del país. En lo que toca al bono demográfico, indicó que su cabal aprovechamiento requiere que la economía tenga la capacidad de generar empleo, eleve tanto la calidad como la cantidad de la educación, se continúe realizando inversiones en capital humano y se impulse la oferta de educación técnica, considerando el tipo de actividades económicas que presentan los mercados laborales a nivel regional.

Para finalizar las actividades de la mesa, el panel de especialistas y el auditorio emitieron diversos comentarios en torno a la existencia o no de un “bono demográfico” para México, la importancia en este momento de las inversiones en capital humano, la necesidad no solo de empleos sino de empleos de calidad, así como sobre la necesidad de continuar analizando el tema de las consecuencias del cambio en la estructura por edad.

# **Capítulo XI**

---

## **Fecundidad**



## Fecundidad y pobreza o la pobreza de las políticas de población

Carlos Welti Chanes  
*Universidad Nacional Autónoma de México*

Cuando menos en los veinte años más recientes hemos hablado del éxito de la política de población en este país y utilizamos como medida objetiva de tal éxito el significativo descenso de la fecundidad que coincide con la creación del Consejo Nacional de Población y la reforma al artículo 4º de la Constitución, que en su establece que “toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”, y cuyas tendencias iniciales hacia su aceleración, parecen asociadas con las acciones del *Programa Nacional de Planificación Familiar* puesto en marcha en 1977, de tal manera que de los casi siete hijos que una mujer mexicana tenía al final de su vida reproductiva al iniciar los años setenta, hemos llegado a poco más de dos según las cifras más recientes, para estar cerca del nivel de reemplazo generacional.

Pero más allá de este logro, es difícil atribuir a la política de población, como tal, el origen de modificaciones positivas en otras variables demográficas que son más bien el resultado del cambio social en general, como puede ser el caso de la mortalidad o, más específicamente, la mortalidad infantil (de impactos negativos, ni se diga, porque el país exporta cada vez mayor número de mexicanos en edades productivas).

Incluso, esto último lleva a reflexionar sobre las transformaciones en el comportamiento reproductivo que se hubieran producido sin la existencia de una política explícita de población, como lo muestran otros países, porque, de cualquier forma, con la transformación del estatus social de las mujeres, éstas incorporarían en sus prácticas la anticoncepción. Es probable, sin embargo, que este proceso tomara otra forma y ritmo, en la medida en que la población carente de recursos materiales y con bajos niveles de educación, tiene mayores dificultades para acceder a los anticonceptivos.

Uno de los objetivos de una política de población es precisamente poner los medios para concretar sus ideales reproductivos a disposición de los sectores que, por su inserción en la estructura social, no tienen acceso a ellos. Al respecto, ha sido mostrado reiteradamente que el descenso de la fecundidad está asociado con el acceso a la anticoncepción, y que las diferencias en la fecundidad se originan, en una gran proporción en el acceso diferencial a los métodos de control natal.

Por lo tanto, es muy importante en la actual coyuntura reconocer las diferencias que aún existen en la fecundidad según características socioeconómicas y que hacen evidente la existencia de un México moderno con condiciones demográficas similares a las de los países desarrollados, al lado de amplios sectores con comportamientos y recursos propios

de las sociedades en condiciones de pobreza extrema y a los cuales la política de población debe atender de manera prioritaria. Se puede ilustrar esta situación con la observación de las diferencias de fecundidad según nivel de escolaridad de la mujer, como los datos de los cuadros anexos lo hacen evidente.

Sin embargo, tengo la impresión de que los gobiernos panistas han devaluado la política de población hasta sumirla en la pobreza, limitando recursos para la aplicación de programas en esta materia y disminuyendo el apoyo político a instancias como el Consejo Nacional de Población, y es necesario hacer evidente que los problemas demográficos de México no están resueltos y que con el actual modelo económico y sin una política demográfica que atienda a los más necesitados, este país seguirá siendo una fábrica de pobres.

Insisto, como lo he mencionado en otros foros, y sin entrar en una discusión sobre las cifras y aceptando la estimación del CONAPO de que en el año 2006 nacieron 1.990 millones de mexicanos, que a pesar de las bajas tasas de natalidad y fecundidad que presenta México, este número de nacimientos es muy similar al que se producía en las épocas de mayor crecimiento demográfico de México y que fueron motivo de alarma y justificaron la necesidad de actuar institucionalmente para reducirlo. Pero además, la aplicación de las tasas de fecundidad más recientes a la estructura de la población femenina, según sus condiciones socioeconómicas, hace evidente que cada vez nace mayor proporción de mexicanos en hogares pobres y, por lo tanto, la problemática social derivada de esta situación se agudiza.

Hay situaciones objetivas que deben preocuparnos y debemos reaccionar haciendo propuestas que lleven a un primer plano una política social que reconozca el derecho de los mexicanos a decidir cuántos hijos tener y cuándo tenerlos, asegurando los medios para lograrlo.

El 20 de marzo de 2006, el periódico *La Jornada*, publicó que: “Elena Zúñiga Herrera, titular del Consejo Nacional de Población (CONAPO), renunció al cargo debido a diferencias con el Secretario de Gobernación, Carlos Abascal Carranza, en torno a la forma de conducir la política en esa materia, al respecto la funcionaria declaraba:

“Existen tensiones entre la conducción de una política eminentemente progresista, como la de población (que México aplica por ley desde 1974), y las posiciones conservadoras y creencias personales de funcionarios que ocupan actualmente cargos estratégicos”, advirtió.

En entrevista con este diario, relató los intentos por superar esas posiciones conservadoras, incluido el rechazo de funcionarios a la distribución de la píldora del día siguiente, producto incluido en el cuadro básico de salud, visto por algunos sectores como método abortivo. Al final -lamenta- el Conapo fue relegado, con cierta intencionalidad, a niveles sin precedente”.

La percepción que Elena Zúñiga tenía en aquel momento parece reafirmarse el día de hoy, ya que transcurrieron seis meses de este gobierno para nombrar al titular de este organismo y los recursos con que cuenta son cada vez más limitados en relación con las tareas que debe desarrollar.

Mi primera propuesta es exigir que se le de al CONAPO, la importancia que debe tener un organismo encargado de coordinar las acciones en materia demográfica en un momento especialmente significativo para el futuro del país. De poco sirve tener un *Programa Nacio-*

*nal de Población* cuando no se tiene una entidad que lo coordine con suficientes recursos y el respaldo político para llevarlo a cabo.

Por otra parte, en asuntos demográficos, y específicamente en aquellos que tienen que ver con la fecundidad, los hechos concretos contradicen el discurso oficial.

En la intervención de la delegación de México en el cuadragésimo periodo de sesiones de la Comisión de Población y Desarrollo de las Naciones Unidas, celebrada el mes de abril del presente año, se expresó que “el Gobierno del Presidente Felipe Calderón refrenda los compromisos asumidos en el *Plan de Acción* de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, como son: fomentar la libertad de las personas con el fin de lograr el desarrollo de sus capacidades; proteger los derechos humanos, incluidos los reproductivos; buscar la equidad entre hombres y mujeres, y la erradicación de la pobreza”.

Sin embargo, desde la Procuraduría General de la República se promueve un recurso de inconstitucionalidad para revertir una decisión trascendente de la Asamblea del Distrito Federal para despenalizar el aborto, que atiende a una demanda de la población y que beneficia especialmente a las mujeres más pobres, ya que son éstas las que más dificultades tienen para ejercer sus derechos reproductivos e interrumpir un embarazo no deseado.

Por tanto, es indispensable transmitir a la Procuraduría General de la República el mensaje de la Sociedad Mexicana de Demografía, de que debería desistir de esta acción porque atenta contra el ejercicio de los derechos reproductivos a cuya protección se ha comprometido el gobierno mexicano.

Congruente con lo planteado ya por el *Programa Nacional de Población 2001-2006* en el sentido de que “la misión de esta política pública (refiriéndose a la política de población) es la de respetar, proteger y favorecer la libertad de las personas para elegir y decidir libremente sobre su conducta en los ámbitos de relevancia demográfica, sin coacción o interferencia alguna y conforme a sus preferencias”, el *Programa Nacional de Población 2008-2012* debe incluir la necesidad de definir una estrategia con el objetivo de lograr la despenalización del aborto en todas las entidades federativas del país, como una medida para garantizar la libertad de las mujeres en asuntos que tienen que ver con su reproducción. Esto de ninguna manera significa la aceptación del aborto como método de control natal, pero sí es relevante para el ejercicio de los derechos individuales.

Debe mencionarse que, según información reciente, de una muestra representativa del total de mujeres embarazadas en 2006, casi el ochenta por ciento de los embarazos de mujeres mexicanas eran embarazos no deseados, lo que incluye embarazos que se hubieran deseado en otro momento o que no se deseaban definitivamente, con diferencias importantes según la localidad de residencia, ya que en áreas rurales este último porcentaje era del 20 por ciento, mientras en las ciudades era de nueve por ciento. Estos datos provienen del boletín del Grupo de Información en Reproducción Elegida, basado en datos de la *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2006*, a la que aún no se puede tener acceso.

Respecto a la generación de información demográfica, propongo que el *Programa Nacional de Población* busque garantizar el acceso irrestricto a la información demográfica que permita evaluar los avances de la política de población, ya que, a diferencia de lo que sucedía en el pasado reciente, en que las instancias productoras de información garantizaban este acceso, parece que hoy en día se tendrá que recurrir al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para poder utilizar las bases de datos que las entidades públicas producen con el dinero de los contribuyentes.

Por último, quisiera proponer que el PNP 2007-2012 evaluara si la visión original que en materia demográfica planteaba que “la familia pequeña vive mejor” se puede sustentar en la actualidad, porque si bien se ha tenido éxito en reducir el número de hijos, ante los procesos de privatización de la seguridad social, los padres ancianos de las familias pobres se quedarán sin el sustento que en el pasado proporcionaba el elevado número de hijos y, de manera paradójica, la política de población estaría incidiendo negativamente en las condiciones de vida de los más pobres.

*Cuadro 1. México: promedio de hijos nacidos vivos por edad quinquenal según nivel de escolaridad, 1980 y 1990*

Grupo de edad	Nivel de escolaridad							
	Sin escolaridad		Primaria		Secundaria		Preparatoria y más	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
15 a 19	0.4	0.5	0.3	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1
20 a 24	2.1	1.9	1.7	1.4	1.0	0.9	0.5	0.4
25 a 29	3.6	3.3	3.1	2.7	1.9	1.9	1.3	1.1
30 a 34	5.1	4.5	4.4	3.6	2.8	2.5	2.1	1.8
35 a 39	6.3	5.5	5.7	4.5	3.6	3.0	2.8	2.3
40 a 44	7.0	6.2	6.5	5.2	4.3	3.4	3.4	2.6
45 a 49	7.2	6.7	6.8	5.9	4.6	3.8	3.7	3.0

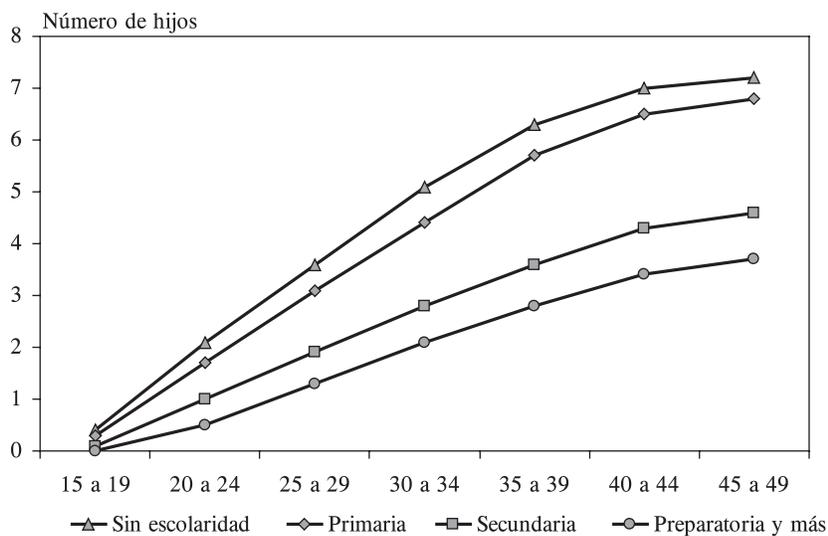
Fuente: INEGI, X y XI Censo General de Población y Vivienda, 1980 y 1990

*Cuadro 2. México: promedio de hijos nacidos vivos por edad quinquenal, según nivel de escolaridad, 2005*

Grupo de edad	Nivel de escolaridad				
	Sin escolaridad	Con primaria incompleta	Con primaria completa	Con secundaria y estudios técnicos o comerciales	Con educación media sup. y superior
15 a 19	0.4	0.4	0.3	0.2	0.1
20 a 24	1.5	1.5	1.2	1.0	0.4
25 a 29	2.4	2.4	2.0	1.7	0.9
30 a 34	3.3	3.2	2.7	2.3	1.5
35 a 39	4.3	3.9	3.2	2.7	2.0
40 a 44	5.0	4.5	3.6	3.0	2.2
45 a 49	5.6	4.9	3.8	3.1	2.3

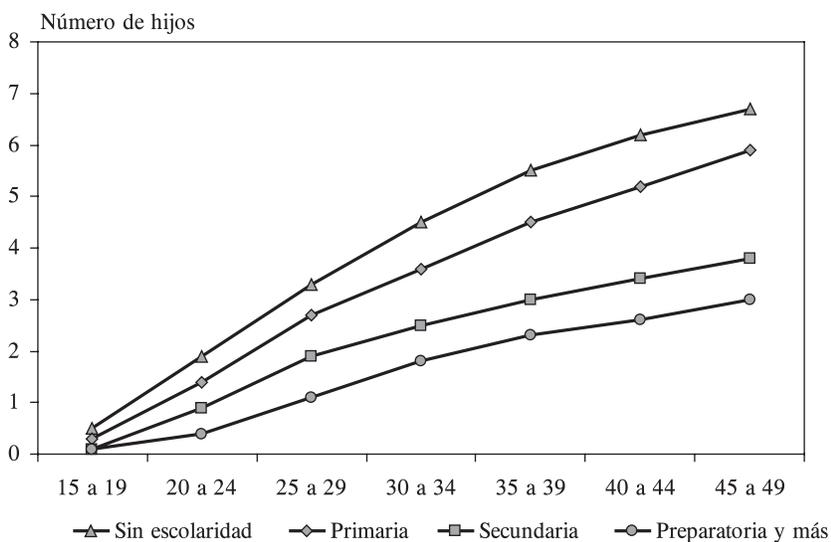
Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

*México: promedio de hijos nacidos vivos por edad quinquenal según nivel de escolaridad, 1980*



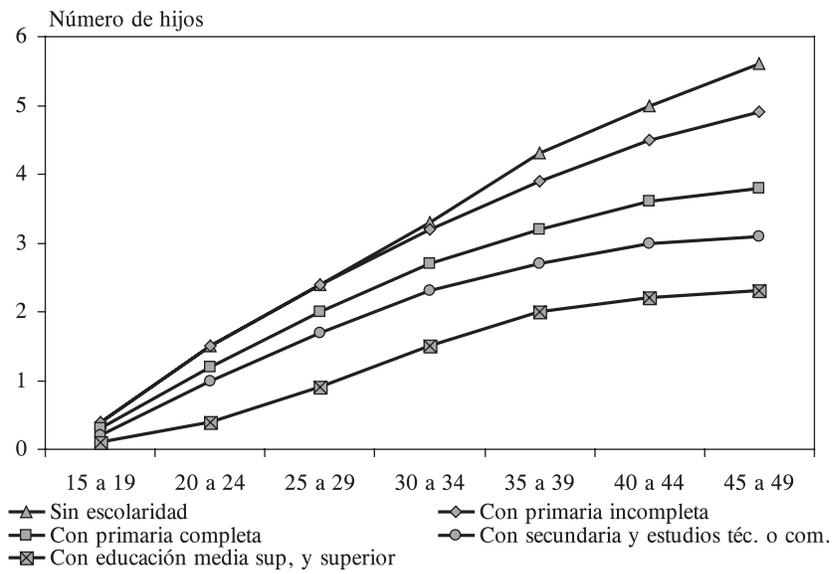
Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

*México: promedio de hijos nacidos vivos por edad quinquenal según nivel de escolaridad, 1990*



Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

*México: promedio de hijos nacidos vivos por edad quinquenal según nivel de escolaridad, 2005*



Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

# Control de la fecundidad y perspectiva de género. Retos

*Irene Casique*

*Universidad Nacional Autónoma de México*

Cualquier análisis desde la perspectiva de género supone tener en cuenta el lugar y el significado que las sociedades dan a hombres y mujeres, y evidenciar cómo las construcciones culturales y simbólicas en torno a lo masculino y lo femenino dan lugar a la instauración de desigualdades sociales (en términos de participación, de oportunidades, y de acceso) basadas en diferencias biológicas, no en esencias naturales. La adopción de la perspectiva de género supone, entonces, la búsqueda de la equidad y la adopción del marco de derechos humanos.

En este trabajo, en el que intentamos plantear algunos retos a los programas anticonceptivos en México desde la perspectiva de género, se distinguen dos apartados: en una primera parte se revisan algunos de los elementos que constituyeron el marco de referencia del *Programa Nacional de Población* (2000-2006), y en una segunda parte se formulan algunos retos importantes, desde las expectativas de derechos y de equidad que caracterizan a la perspectiva de género, que esperamos puedan ser recogidos en el nuevo PNP.

## 1. Marcos de fundamentación de la política anticonceptiva en México

La Ley General de Salud y la Ley General de Población constituyen el marco legal de referencia en materia de salud reproductiva y planificación familiar. Ya en términos más operativos, los lineamientos generales que rigen los programas de planificación familiar y salud sexual en México tienen como marcos de referencia directos el *Programa Nacional de Población 2001-2006* (PNP), el *Programa Nacional de Salud 2001-2006* (PNS) y el *Programa de Acción: Salud Reproductiva* de la Secretaría de Salud.

### a) *Programa Nacional de Población*

El PNP (2000-2006) se planteaba, como referente directo y particularmente relevante para la formulación de sus lineamientos, continuar con el avance del proceso de transición demográfica que ha experimentado el país (el paso de un régimen de altos y descontrolados niveles de natalidad y mortalidad a otros bajos y controlados). En tal sentido, veía en la planificación familiar un elemento relevante que, además de permitir una vida sexual y reproductiva placentera y colocar a los individuos en mejores condiciones para aprovechar

otras oportunidades de progreso individual y familiar, coadyuva a desacelerar el ritmo de crecimiento natural de la población del país.

Al mismo tiempo, acogía el enfoque integral de la salud sexual y reproductiva, que adjudica un alto valor al derecho de hombres y mujeres a regular su fecundidad en forma segura y efectiva. Dentro de la atención a la salud sexual y reproductiva, se plantea garantizar el acceso a la información y a los servicios de planificación familiar, entre otros. “Un verdadero compromiso con el desarrollo humano de las personas, y con el ejercicio pleno de sus derechos reproductivos demanda que los programas de planificación familiar adopten e integren el enfoque más amplio de la salud reproductiva. El ejercicio del derecho a decidir cuántos hijos tener y cuándo tenerlos está profundamente condicionado por el ejercicio de otros derechos, que van más allá de tener acceso a los métodos de regulación de la fecundidad”.

Otro aspecto importante a destacar es que el PNP (2000-2006) reconocía la importancia de la participación de los varones en la planificación familiar y, por tanto, se planteaba como una de sus líneas de acción “diseñar estrategias y programas orientados a la atención de la salud sexual y reproductiva de los varones”.

Entre los objetivos del PNP se planteaba “favorecer el ejercicio libre, informado y responsable de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción”, y entre sus metas se formulaban: “alcanzar en el año 2005 la fecundidad equivalente al reemplazo intergeneracional”; “aumentar la prevalencia en el uso de métodos anticonceptivos a 74 por ciento de las mujeres unidas en edad fértil en el 2006” y “reducir en al menos una tercera parte la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos”.

Como puede observarse, de la formulación de objetivos a las metas hay un cambio de lenguaje, donde los más amplios objetivos se reducen a metas cuantitativas, en cuya expresión no caben, y por ende se pierden en la práctica concreta, los elementos esenciales para el logro de ese ejercicio pleno de los derechos de las personas, en tanto que en las necesidades de las personas, ni las personas mismas encuentran necesariamente un espacio de expresión ni de atención en las metas que se formulan.

## **2. Algunos retos para las políticas anticonceptivas desde la perspectiva de género**

### **a) Ampliación del sujeto de políticas.**

a1) No sólo las mujeres sino también los hombres.

Las acciones del sector salud se han orientado hacia las mujeres en edad fértil y la sociedad ha asignado a las mujeres la responsabilidad de la anticoncepción. Los programas que se centran solamente en las mujeres pasan por alto las necesidades de salud reproductiva de los hombres y perpetúan la noción de que la planificación familiar solo incumbe a las mujeres (*Family Health International, 1999*). Pero además, ello coadyuva a que un amplio número de hombres mexicanos todavía no cuente con información suficiente sobre la anticoncepción, ya que las campañas y programas existentes no se han enfocado hacia este sector de la población.

Este esquema centrado en la atención a las mujeres no sólo discrimina los derechos reproductivos de los hombres, lo que es de por sí una situación que demanda cambios, sino que además se ignoran aspectos culturales e ideológicos que inciden de manera importante en el uso de anticonceptivos: en contextos culturales como el mexicano, la decisión sobre adopción de métodos anticonceptivos es fuertemente afectada por los deseos reproductivos de los hombres, por su actitud hacia la planificación familiar, y también por su “necesidad” de controlar las decisiones reproductivas de su pareja (CONAPO, 2001).

Por una parte, sabemos (con base en información de la ENAPLAF 95) que las mujeres cuyos esposos están de acuerdo con el uso de anticonceptivos tienen una razón de probabilidades de usarlos cinco veces mayor a la de las mujeres cuyos esposos no están de acuerdo (Casique, 2004). Por otra parte, encontramos que, a pesar de una aparente elevada conciencia de los hombres mexicanos en cuanto a la responsabilidad compartida respecto al uso de anticonceptivos,<sup>1</sup> el conocimiento que tienen sobre los métodos anticonceptivos es significativamente menor que el que tienen las mujeres.<sup>2</sup> Y el efecto de esta discrepancia en el conocimiento sobre anticonceptivos entre hombres y mujeres es adverso al uso de anticonceptivos en la pareja: cuando la mujer tiene un conocimiento sobre anticonceptivos mayor al de su pareja, la razón de probabilidad de que la pareja use algún método se reduce en alrededor de un 75 por ciento, respecto a cuando ambos tienen el mismo nivel de conocimientos (Casique, 2007).

Por lo que se hace obvia la necesidad de implementar programas y campañas educativas, dirigidas tanto al hombre como a la mujer, que propicien una actitud favorable hacia la planificación familiar y un conocimiento real de las opciones anticonceptivas, del acceso a los mismos y de su uso.

- a2) No sólo las mujeres casadas y mayores de 15 años, también las adolescentes y las solteras.

Los adolescentes se cuentan entre los grupos de población con menor información sobre la salud reproductiva y tienen un acceso muy limitado a los servicios de salud y a los programas de planificación familiar. Aunque en las últimas décadas el uso de anticonceptivos se ha incrementado de manera importante (30% en 1987 y 49% en el año 2000), es todavía el grupo de población con más baja prevalencia de anticonceptivos (un 45% de las adolescentes unidas en 1997, según datos del CONAPO y alrededor de 37 por ciento en 2000 según *Population Reference Bureau*) y con mayor demanda insatisfecha (Billings *et al.*, 2004).

<sup>1</sup> Información disponible a partir de la ENSARE 98 (para población derechohabiente), sobre a quién en la pareja le toca la responsabilidad de la adopción de métodos anticonceptivos, indica que 82 por ciento de los hombres afirma que esta responsabilidad corresponde a ambos miembros de la pareja. Analizando la información ya a nivel de parejas, en un alto porcentaje de las parejas ambos miembros coinciden en que la responsabilidad es de ambos: 59 por ciento entre parejas de estrato muy bajo, 71 por ciento en parejas de estrato medio y 75 por ciento en parejas de estrato medio-alto (Casique, 2007).

<sup>2</sup> Con información proveniente de la ENCOPLAF 96 y de la ENSARE 98, se estimó un Índice de Conocimientos de Anticonceptivos (con rango de 0 a 20) para hombres y para mujeres. En el caso de la ENCOPLAF, las mujeres arrojan un valor medio de 9.93 y los hombres de 8.86 puntos. Para la muestra de la ENSARE 98, las mujeres arrojan un valor medio de 12.03 puntos y los hombres de 10.95 puntos. En ambos casos esta diferencia es estadísticamente significativa (Casique, 2007).

El embarazo adolescente mantiene niveles todavía elevados en México: 17 por ciento de cada cien mujeres entre 15 y 19 años de edad han estado embarazadas alguna vez, según datos de la ENSAR 2003 (Menkes *et al.*, 2004). La falta de acceso a anticonceptivos, la falta de información sobre los mismos y la falta de servicios “amigables” para los adolescentes son reportados como causas importantes de un repunte en los años más recientes del porcentaje de nacimientos de madres adolescentes (Center for Reproductive Rights, Grupo de Información en Reproducción Elegida y IPAS, 2006).

Aunque la Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar (NOM) señala que los servicios de planificación familiar deben ofrecerse a todas las personas en edad reproductiva, incluyendo a las y los adolescentes, y elimina las restricciones al uso de cualquier anticonceptivo temporal para los adolescentes, los obstáculos siguen siendo muchos para este grupo, comenzando por la poca o nula educación y orientación sexual que se les ofrece en el hogar y en la escuela, lo que los desempodera gravemente frente a su propia salud sexual y reproductiva.

**b) Equidad en el acceso a los servicios de planificación familiar y en general a los servicios de salud reproductiva**

Es necesario reducir las barreras a la anticoncepción de los sectores de la población menos favorecidos, con menores ingresos, menor educación, residencia rural, indígena, etcétera.

Según datos de la ENSAR 2003, la prevalencia de uso de anticonceptivos en 2003 sería de 77.6 por ciento entre mujeres urbanas y 65 por ciento entre mujeres rurales (esta última cifra equivale a la prevalencia de anticonceptivos observada para el área urbana 15 años atrás). Por otra parte, la demanda insatisfecha es mayor entre la población sin escolaridad y de habla indígena.

**c) Erradicar el abuso de procedimientos quirúrgicos (OTB).**

La calidad de los servicios de planificación prestados debe medirse como “calidad humana”, además de la la “calidad técnica”. No pueden considerarse como de calidad los servicios que resuelven técnicamente una necesidad pero no hacen partícipe pleno de la decisión al usuario en cuanto a las opciones posibles, posibles efectos, etcétera.

De acuerdo con la ENSAR 2003, de las mujeres que recibieron servicios de planificación familiar, un 35 por ciento no recibió información sobre otros métodos posibles, a un 39 por ciento no le explicaron las molestias que podría tener, a un 41 por ciento no le dieron tiempo suficiente para la información y, de las que tuvieron una OTB, a un 13 por ciento no le explicaron que no podría tener más hijos. Estos datos evidencian muchos aspectos sobre los que es necesario trabajar aún para poder responder a la perspectiva de salud reproductiva a la que se acoge el Programa de Acción: Salud Reproductiva, que efectivamente garantice un ejercicio libre e informado de los derechos reproductivos de los individuos.

Adicionalmente, el hecho de que entre las usuarias actuales de anticoncepción la OTB representa el método empleado por el 42 por ciento de las mujeres (SSA-CRIM, 2006) no deja de representar un llamado de atención al riesgo de que este procedimiento esté siendo promovido de manera desproporcionada, y en cierta medida impuesto como el método más conveniente, en tanto existen otros métodos eficaces, reversibles y menos invasivos que quizá no se están presentando como alternativas para una decisión libre e informada de las mujeres.

En tal sentido, es fundamental garantizar el cumplimiento del proceso de consentimiento informado de los usuarios de los servicios de planificación familiar y salud reproductiva para preservar la autodeterminación de los individuos en cuanto a sus decisiones reproductivas y el respeto total a dichas decisiones. Y este consentimiento informado debe ser aplicado no sólo en los casos de adopción de métodos irreversibles, sino para todos los métodos anticonceptivos.

#### **d) Modificar los criterios de eficiencia y calidad**

Es necesario que los programas de anticoncepción sean evaluados no sólo por el número o proporción de mujeres unidas que usan anticonceptivos, sino que los usen satisfactoriamente, exitosamente. En tal sentido, no basta con proporcionar y orientar el uso de métodos anticonceptivos, sino también acompañar y solucionar las fallas que pueden presentarse en el uso de anticonceptivos, ofreciendo alternativas de acción como la anticoncepción de emergencia y el aborto legal a las mujeres.

Es importante, además, incorporar metas y criterios de evaluación cualitativos para asegurar la calidad de los servicios y la pertinencia de los programas. Desde la perspectiva de género, se considera atención de buena calidad aquella que garantiza en sus usuarias y usuarios la apropiación de sus decisiones sexuales y reproductivas (Matamala, 2001).

#### **e) Generar indicadores que incorporen la perspectiva de género para evaluar y monitorear el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, y de la salud y bienestar integral**

Es necesario implementar mecanismos continuos de evaluación de los logros de los programas de evaluación y de sus deficiencias. Este ejercicio evaluativo debería ser asignado a personas y/o entidades independientes para garantizar su objetividad. Por otra parte, estas evaluaciones deben fundamentarse en la recopilación de indicadores complejos, que reporten no sólo el número de usuarias/usuarios de métodos anticonceptivos o los métodos empleados, sino también el grado de satisfacción de los mismos con los servicios de planificación familiar, las necesidades no satisfechas, y obstáculos (por parte del mismo individuo, de su pareja, de los programas y servicios existentes) para el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos.

“La calidad de la atención supone asegurar un abordaje integral de la salud sexual y reproductiva, lo que supone integrar enfoque de género y derechos. La evaluación de la calidad debe incorporar, como indicadores, el empoderamiento de las mujeres respecto de su cuerpo y decisiones, como también la erradicación de inequidades y desigualdades de género” (Matamala, 2001).

La incorporación de indicadores del empoderamiento de las mujeres como indicadores de evaluación es de utilidad directa para el éxito de los programas y políticas anticonceptivas, en tanto que contamos con evidencia que plantea que las probabilidades de usar métodos anticonceptivos por las mujeres mexicanas en necesidad de anticoncepción aumentan de manera significativa a medida que poseen mayores niveles de autonomía y poder de decisión (Casique, 2003).

Por otra parte, entre aquellas mujeres en necesidad de anticoncepción (porque no quieren tener otro hijo o no quieren tenerlo antes de dos años) pero que no usan anticonceptivos, el peso relativo de causas que atentan contra el ejercicio de sus derechos repro-

ductivos, tales como el desconocimiento de los métodos anticonceptivos o la oposición del esposo, disminuyen de manera muy importante en la medida que las mujeres tienen mayor autonomía y mayor poder de decisión (Casique, 2003).

Es importante también incorporar indicadores que permitan identificar si los servicios y atención prestados desde los programas de planificación familiar están contribuyendo al empoderamiento de los usuarios (particularmente de las mujeres) mediante un trato respetuoso, igualitario, proporcionando información completa que capacite a los individuos en la toma de decisiones libres, informadas y responsables. O sí, por el contrario, las acciones institucionales contribuyen a perpetuar una dependencia y subordinación de las mujeres en la toma de decisiones.

#### **f) No limitar los derechos reproductivos cuando falla la anticoncepción**

Los servicios de planificación familiar deben acompañar a las mujeres cuando cualquier método anticonceptivo falla y ofrecerle alternativas que preserven su derecho a controlar la propia fecundidad en esa circunstancia. En tal sentido, no basta con proporcionar métodos anticonceptivos y orientar su uso, sino también acompañar y solucionar las fallas que pueden presentarse en el uso de anticonceptivos, ofreciendo alternativas de acción como la anticoncepción de emergencia y el aborto legal a las mujeres. En otras palabras, no sólo entender la demanda no satisfecha como la demanda que no es suplida, sino también como la demanda insatisfactoria, en tanto que no garantiza la inexistencia de embarazos no planeados.

Desde este planteamiento, resulta incoherente e irreal acoger la perspectiva de salud reproductiva y la defensa de los derechos reproductivos de los individuos y no promover las modificaciones legales que garanticen el derecho a un aborto seguro de las mujeres.

### **Tensiones y retos finales**

Los programas anticonceptivos deben responder a un doble reto, que no está exento de tensiones y algunas contradicciones:

Por una parte fomentar, propiciar el empoderamiento de las mujeres, y su “re-apropiación” experiencia sexual y reproductiva como actoras autónomas, informadas y libres.

Por otra parte, lograr una verdadera participación de los varones en el cuidado de la salud de la reproductiva (propia y de su compañera), con una participación más activa en la adopción de métodos anticonceptivos.

La manera de “vencer” el aparente conflicto de esta doble tarea es acompañar las acciones dirigidas a informar y hacer accesible la anticoncepción para hombres y mujeres, con una sensibilización y re-educación de las relaciones de género. Sólo así la mayor participación de unos significará el reforzamiento de las capacidades y participación de los otros.

## Bibliografía

- Billings, Deborah, Francisco Rosas y Nadine Gasman (2004), "En México, sí se pueden ofrecer servicios de anticoncepción a adolescentes. Normatividad Nacional e Internacional", IPAS, México, p. 14
- Casique, Irene (2007), "Actitudes hacia la reproducción y control de la fecundidad en las parejas mexicanas", en Lerner, Susana e Ivonne Szasz (Comp.), *Salud Reproductiva y condiciones de vida en México, Programa de Salud Reproductiva y Sociedad*, El Colegio de México (en prensa).
- Casique, Irene (2003), "Uso de anticonceptivos en México ¿Qué diferencia hacen el poder de decisión y la autonomía femenina?", *Papeles de Población* 35, p. 209-232.
- Center for Reproductive Rights, Grupo de Información en Reproducción Elegida y IPAS (2006), *Derechos Reproductivos en México. Una carta Sombra*.
- Cervantes-Carson, Alejandro (1995), "Política de Población. Ética, diálogo y democratización", *DEMOS* 8: 25-26.
- Consejo Nacional de Población, (2001), *Programa Nacional de Población, 2001-2006. Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico*.
- Grupo de Información en Reproducción Elegida (2005), *Los Derechos reproductivos en la Legislación y en las Políticas Públicas de México*, Hoja Informativa.
- Martínez Manatou, Jorge (1997), "Cambios en Planificación Familiar", *DEMOS* 10:37-39.
- Matamala, María Isabel (2001), *Género, Salud y Derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en el contexto de la reforma*, Organización Panamericana de la Salud, Chile.
- Menkes, Catherine, Leopoldo Nuñez, Leticia Suárez, Sara González y Argisofía Pérez (2004), *Encuesta de la Salud Reproductiva de los estudiantes de educación secundaria y media superior*. Presentación de resultados.
- Ortiz-Ortega, Adriana, Marta Rivas Zivy, Fernando Huerta, Gilda Salazar, y Ariadna Gómez González (2004), "Una apreciación relacional de género al campo de las sexualidades y la reproducción", *Programa de Salud Reproductiva y Sociedad*, Documento de Trabajo No. 14, El Colegio de México, p. 102.
- Secretaría de Salud y Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (2006), *Encuesta Nacional de Salud Reproductiva 2003. Tabulados Básicos Nacional*.
- Sen, Gita, Asha George y Pirooska Ostlin (2005), *Incorporar la perspectiva de género en la equidad en salud: un análisis de la investigación y las políticas*, Organización Panamericana de la Salud y Harvard Center for Population and Development Studies, p. 45.

*Cuadro 1. Razones para no usar anticonceptivos de mujeres en necesidad potencial según sus niveles de poder de decisión*

Razones para no usar anticonceptivos	Bajo poder (Valor índice 5-8)	Poder intermedio (Valor índice 9-11)	Alto poder (Valor índice 12-15)	Total Alto
No está de acuerdo	7.3	9.7	11.4	9.0
Su pareja se opone	7.1	4.1	1.4	4.9
No conoce métodos	21.8	17.1	12.9	18.3
Desea más hijos	4.2	4.2	2.9	4.2
Temor a efectos colaterales	14.3	17.4	17.1	16.5
Embarazada / amenorreica	27.6	26.8	28.6	27.1
No lo necesita	17.8	20.7	25.7	20.1

*Cuadro 2. Razones para no usar anticonceptivos de mujeres en necesidad potencial según sus niveles de autonomía*

Razones para no usar anticonceptivos	Bajo poder (Valor índice 5-8)	Poder intermedio (Valor índice 9-11)	Alto poder (Valor índice 12-15)	Total Alto
No está de acuerdo	9.1	9.4	5.8	9.0
Su pareja se opone	5.7	2.5	1.9	5.0
No conoce métodos	21.4	8.2	4.9	18.5
Desea más hijos	3.9	4.9	3.9	4.1
Temor a efectos colaterales	15.9	18.4	17.5	16.3
Embarazada / amenorreica	25.0	34.3	34.0	26.9
No lo necesita	19.0	22.5	32.0	20.3

## **Demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos: logros y retos de las políticas de población**

*Doroteo Mendoza Victorino  
Fundación Mexicana para la Planeación Familiar*

### **Diagnóstico**

Mediante la revisión y análisis de los datos del censo de 2000, las estadísticas vitales y las encuestas sociodemográficas nacionales efectuadas hasta 2003, se concluye que un rango plausible para la tasa global de fecundidad durante el periodo 2002-2003 era de 2.2 a 2.4 hijos (CONAPO, 2005), es decir, un promedio de 2.3 hijos. Con los datos preliminares de la última ENADID se estima a través de las variables intermedias una TGF de 2.16 hijos para 2006, 2.2 para fines prácticos (Mendoza, 2006), que es el resultado de los siguientes índices: proporción de unidas (0.567), anticoncepción (0.260), infertilidad por lactancia (0.862) y bajo el supuesto de un valor de 17 hijos como tasa de fecundidad natural, el cual representa el límite superior sugerido por Bongaarts. Un análisis diferente, mediante el ajuste de una función logística con base en la experiencia observada entre 1965 y 2005, sugiere que el reemplazo intergeneracional se alcanzará en 2008 (CONAPO, 2006a). Esto es, dicho suceso tendrá lugar por el resultado simultáneo de los determinantes próximos: un aumento del efecto de la no unión, ya que el índice de la proporción de unidas pasó de 0.630 en 1976 a 0.567 en 2006; una disminución en la duración de la lactancia, que pasó de 10 a 8 meses, según las ENADID de 1997 y 2006; y un fuerte impacto de la anticoncepción, motivado por el aumento de 68.5 a 70.9 por ciento en el uso de anticonceptivos de las mujeres en edad fértil (15 a 49 años) unidas (MEFU) y del incremento en la efectividad promedio con que se usa la anticoncepción, que pasó de 95.1 a 96.6 por ciento entre 1997 y 2006. Sin embargo, este escenario del promedio nacional no es compartido de la misma forma al interior del país: actualmente trece entidades federativas poseen niveles de fecundidad por encima del promedio nacional, de las cuales Guerrero y Chiapas presentan cifras cercanas a 2.5 hijos (CONAPO, 2006b), y existen acentuadas diferencias según la edad de la mujer, su escolaridad, el lugar de residencia y la condición de pertenencia a algún grupo indígena, tanto en la fecundidad como en la anticoncepción.

### **Conocimiento y uso de métodos anticonceptivos**

- La ENADID de 2006 confirma un conocimiento generalizado de métodos anticonceptivos diferentes de la anticoncepción de emergencia, excepto en las mujeres indígenas y sin escolaridad, cuyas cifras de desconocimiento al respecto son de 17.3 y 15.1 por ciento.

- Si bien no se alcanzaron las metas establecidas en el PNP 2001-2006, los avances fueron notables: la cobertura anticonceptiva en MEFU pasó de 68 a 71 por ciento entre 1997 y 2006, y el volumen de usuarias unidas de anticonceptivos lo hizo de 9.9 a 11.7 millones, y aumenta a 12.8 millones al incorporar a las usuarias no unidas.
- Hubo un aumento en el uso de métodos en las áreas rurales y entre las mujeres sin escolaridad e indígenas, lo que contribuyó a una disminución de la brecha con los grupos que presentan una mejor situación al respecto.
- El uso de métodos tiende a concentrarse más en los definitivos, representando actualmente el 55.4 por ciento de las usuarias unidas, y en algunas entidades, como Tabasco, Hidalgo y Chiapas, la cifra es mayor al 60 por ciento.
- Los métodos tradicionales disminuyeron su aporte relativo en la mezcla, actualmente representan el ocho por ciento; no obstante, al interior del país prevalecen cifras mayores: 17 por ciento en Guanajuato y 13 por ciento en Yucatán y Quintana Roo.
- La transición de la anticoncepción en México se ha acompañado también de cambios en la participación de las fuentes proveedoras de los métodos. El IMSS y las farmacias, que antes presentaban un aumento continuo, actualmente han disminuido su peso relativo, mientras que la SSA lo ha aumentado. En resumen, hoy en día las usuarias urbanas recurren primordialmente al IMSS para conseguir el método, en tanto que las usuarias rurales acuden principalmente a la SSA.
- Al interior del sector público se ha dado una disminución en el número de nuevas aceptantes de anticonceptivos en el sexenio anterior, según los registros administrativos. Por las características de la estructura del uso de métodos, este hecho impacta principalmente en una falta de incorporación de nuevas aceptantes adolescentes y jóvenes por el sector público.

### **Anticoncepción de emergencia**

- El conocimiento de la anticoncepción de emergencia por las MEF aumentó rápidamente entre 2003 y 2006, según la ENSAR y la última ENADID, en todos los grupos de edad, paridad, lugar de residencia, nivel de escolaridad y condición de habla de lengua indígena. Sin embargo, todavía casi un 40 por ciento de las adolescentes desconoce este método anticonceptivo, y cifras aún mayores se observan en las mujeres rurales (67%), sin escolaridad (82%), primaria incompleta (72%), primaria completa (60%) y en las que hablan lengua indígena (76%), en comparación con las mujeres urbanas y no indígenas, que presentan cifras de desconocimiento de 35 y 39 por ciento, respectivamente.
- Según la ENADID de 2006, la anticoncepción de emergencia se ha utilizado por el dos por ciento de las MEF, particularmente jóvenes de 20-24 años, con paridades entre 0 y 2, predominantemente urbanas y con mayor escolaridad.

### **Demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos**

- La demanda insatisfecha de anticonceptivos en las MEFU pasó de 25.1 por ciento en 1987 a 12.1 por ciento en 1997 y a 12.0 por ciento en 2006, es decir, parece haberse estabilizado en la última década. No obstante, cuando se calcula para las mujeres en edad fértil sexualmente activas (MEFSA) que tuvieron relaciones sexuales durante el mes previo a la encuesta de 1987 y en los dos meses anteriores a la encuesta de 2006, las cifras disminuyeron a 17.2 y 8.4 por ciento, como corresponde.
- De cualquier forma, aun con referencia a las MEFSA, todavía se presentan niveles altos de demanda insatisfecha, particularmente en adolescentes de 15-19 (24.8%), jóvenes de 20-24 (16.8%), indígenas (16.2%), rurales (15.8%), sin escolaridad (15.2%), con paridad uno (14%) y con primaria incompleta (13%).
- Las razones de no uso de anticonceptivos en estos grupos de alta demanda insatisfecha se asocian principalmente con: *daba pecho y no considera necesario*, así como *el temor a los efectos secundarios*, en el caso de las adolescentes; en las jóvenes, *no está de acuerdo en utilizarlos y el temor a los efectos indeseables*; en las mujeres con nula o poca escolaridad, así como en las rurales e indígenas, la principal razón es por *desconocimiento de los anticonceptivos o por no saber como usarlos*, seguidas del *temor a los efectos secundarios y no estar de acuerdo en utilizarlos*.
- Existen fuertes diferencias en la demanda insatisfecha por entidad federativa: Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, Michoacán e Hidalgo presentan todavía niveles elevados.

### **Adolescentes y jóvenes**

- La edad promedio al inicio de las relaciones sexuales pasó de 17.2 en 1995 a 15.9 años en 2006.
- La proporción con relaciones sexuales se ha mantenido aproximadamente estable: 20 por ciento en 1995 y 19 por ciento en 2006.
- La edad a la primera unión y al primer hijo ocurren en un lapso muy corto posterior al inicio de las relaciones sexuales.
- La cobertura anticonceptiva de las adolescentes y jóvenes no cambió entre 1997 y 2006, con niveles elevados de demanda insatisfecha y en un contexto de inicio temprano de relaciones sexuales y de la reproducción.

## Retos para el PNP 2007-2012

Un desafío de la política de población es abatir la demanda insatisfecha de métodos, particularmente en los grupos de poca o nula escolaridad, rurales e indígenas, poniendo al alcance la información y los servicios anticonceptivos, a fin de hacer valer su derecho a elegir cuántos hijos tener y cuándo. En este sentido, se deben focalizar prioridades hacia estos grupos.

En el ámbito geográfico, el reto de la política de población y de los programas nacionales y estatales de planificación familiar se apunta en dos frentes básicos: por un lado, promover y favorecer el acceso de la población a una gama más amplia de anticonceptivos modernos, particularmente en los estados en que los métodos tradicionales son utilizados en una alta proporción, como Guanajuato, Yucatán y Quintana Roo, así como en aquellos donde la adopción de la OTB ha sido extraordinaria y tal vez exagerada, tal es el caso de Tabasco, Hidalgo, Veracruz, Sinaloa y Chiapas, y, por otro, disminuir la elevada necesidad insatisfecha de métodos de planificación familiar, presente sobretodo en Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, Michoacán e Hidalgo.

Un reto importante de las políticas y programas es asegurar el acceso a toda una gama de métodos anticonceptivos. Una gama completa de métodos consistiría en condones, métodos vaginales de barrera, anticonceptivos orales, implantes, anticonceptivos inyectables, dispositivos intrauterinos, esterilización voluntaria masculina y femenina y anticoncepción de emergencia (Díaz, 2006).

A fin de disminuir la demanda insatisfecha por razones de efectos secundarios de los métodos, no estar de acuerdo en utilizarlos y desconocimiento acerca de la forma de uso, es primordial garantizar la calidad en la prestación de los servicios, tanto en las acciones de orientación-consejería como en la prescripción anticonceptiva y en el seguimiento de los usuarios. Esto es particularmente importante en las poblaciones rurales e indígenas y en aquellas con poca o nula escolaridad.

Es revelador el aumento reciente en el conocimiento de la anticoncepción de emergencia, pero proporciones importantes de mujeres de diferentes grupos aun no la conocen, por lo que resulta imperativa su difusión masiva, así como garantizar la orientación-consejería sobre su uso correcto a fin de que esté al alcance de quien la necesite.

Sin duda, uno de los principales desafíos de la política de población actual y de los próximos años es atender a la aun creciente población adolescente en sus necesidades de salud sexual y reproductiva y planificación familiar, particularmente en la planeación del primer hijo y en la disminución de los embarazos no planeados y no deseados, mediante información y orientación a las parejas próximas a entrar en unión y, en general, a las y los adolescentes dentro y fuera de las escuelas, desde antes que inicien su vida sexual. En este sentido, se debe involucrar al sector educativo para que en la currícula de la formación escolar se incluya la sexualidad.

La experiencia y mejores prácticas de las organizaciones de la sociedad civil en anticoncepción de emergencia y en el trabajo con adolescentes y jóvenes, en general, pero también en la diversidad sexual y en las poblaciones con capacidades diferentes, es una fortaleza que el país debiera aprovechar a fin de transferir y/o adaptar modelos y estrategias operativas que han probado ser efectivas, para que sean utilizadas por otras instituciones públicas y privadas.

Finalmente, en el campo de la investigación es pertinente llevar a cabo estudios con los adolescentes, población indígena y con menor escolaridad para detectar necesidades de planificación familiar.

### Referencias

CONAPO, 2005, “La fecundidad en México. Niveles y tendencias recientes”, *Serie Documentos Técnicos*.

CONAPO, 2006a, *Proyecciones de la población de México 2005-2050, Nacional*.

CONAPO, 2006b, *La política nacional de población: 6 años de trabajo 2001-2006*.

Díaz, V., 2006, “Acceso a servicios de planificación familiar como medio para prevenir el aborto inducido”, *Anticoncepción, Gac Méd Méx* Vol. 142 Supl 2.

Mendoza, D., 2006, “Planificación familiar: logros en la última década y retos futuros”, *La situación demográfica de México 2006*, p. 49-63.



## Preferencias reproductivas en el último tramo de la transición demográfica e implicaciones en las políticas de población\*

*Catherine Menkes*

*CRIM-Universidad Nacional Autónoma de México*

*Octavio Mojarro*

*Consultor*

**E**n México, la fecundidad ha disminuido más de tres veces en las últimas tres décadas. Las preferencias reproductivas han tenido un gran significado en la explicación de los cambios en el comportamiento reproductivo de la población. Las preferencias reproductivas se refieren tanto a lograr un ideal de hijos como al deseo por tener más hijos durante el ciclo de vida reproductiva. Estas varían de acuerdo a los contextos económicos, sociales y culturales en que vive la población. La reducción del tamaño de familia deseado es, por tanto, una de las principales fuerzas que llevan a la reducción de la fecundidad, aunque en la transición de la fecundidad frecuentemente el número de hijos que tienen las familias no siempre coincide con su ideal reproductivo (Bongaarts, 2002).

Existen diversas teorías de la fecundidad que se han enfocado en explicar cómo el desarrollo social y económico y los cambios en las ideas y valores determinan un número deseado de hijos (Van de Kaa, 1998). Las teorías relacionadas con el valor económico de los hijos han sido ampliamente utilizadas para explicar el descenso en las preferencias y el comportamiento reproductivo. En estos modelos se plantea que el “valor” de los hijos es crucial para entender el cambio en la motivación hacia un menor tamaño de la familia deseada y precursor del control de la fecundidad. El valor de los hijos cambia según el estado de la transición demográfica: en contextos rurales y agrícolas, de transición incipiente, las ventajas de un alto número de hijos son valoradas como positivas por la importancia del trabajo familiar en la reproducción del hogar, pero cuando las condiciones cambian y se destacan los factores de la transición hacia ámbitos de alta urbanización, mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo y elevados costos de crianza, entonces se refuerza la motivación de tener un número menor de hijos (Bulatao y Lee, 1983).

Según Caldwell (1990), la segunda fase de la transición demográfica estaría marcada fundamentalmente por la aparición de los métodos anticonceptivos que permitieron profundizar la revolución sexual, los nuevos roles de la mujer y nuevos tipos de uniones y, en especial, la acelerada incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Caldwell ha planteado que una de las razones fundamentales de que algunos países lleguen al nivel de reemplazo de la fecundidad consiste en que el tiempo dedicado a la maternidad se convierte en un mayor costo de oportunidad, sobre todo en periodos o lugares

\* Se agradece la participación de Olga Serrano en el procesamiento de la información.

en los que los salarios femeninos son más similares a los masculinos. Cada vez más mujeres presienten que el trabajo fuera de casa será una característica permanente de su vida adulta y se ven presionadas a tomar decisiones serias acerca de cómo combinar la maternidad con mayores percepciones salariales. El dilema plantea conflictos a hombres y mujeres, que no se resuelven fácilmente, y la evidencia de esto es que cada vez más parejas deciden limitar el número de hijos o bien deciden no tenerlos (Caldwell, 1990).

En recientes investigaciones en países desarrollados y otros en desarrollo, se ha observado que las preferencias expresadas exceden sustancialmente a la descendencia observada. Tales diferencias son notables debido a que son opuestas a lo típicamente encontrado en fases tempranas de la transición de la fecundidad (Bongaarts, 2002). Las causas principales que provocan cambios en la preferencia de los hijos han ido transformándose: en la primera fase de la transición, la fecundidad no deseada constituyó la principal causa de que la paridad fuese mayor al número de hijos deseados. Luego, en etapas más avanzadas, una mayor edad al tener los hijos, la infertilidad voluntaria y otras preferencias de la pareja o de la mujer, que compiten con la reproducción, redujeron el tiempo o impidieron alcanzar las metas de hijos deseados. Así, diversos factores, como el alto costo de los hijos, la mayor autonomía de la mujer, prácticas de cohabitación en lugar de matrimonio, divorcios, parejas sin hijos, alargamiento del tiempo en que los hijos permanecen en el hogar de los padres (Van de Kaa, 1987) y condiciones económicas y sociales adversas para el desarrollo de los jóvenes (Kholer, Billari y Ortega, 2002), son factores que impulsan a que el deseo de hijos o hijas supere a los efectivamente tenidos.

En México se ha mostrado una gran asociación positiva entre la reducción de la preferencia por un menor tamaño de familia y el descenso de la fecundidad. Varios trabajos documentan la disminución del ideal de hijos y la reducción de mujeres que no desean más descendencia (Palma y Vivas, 1997; Palma, Jácome y Palma, 1992).

### **Tamaño ideal de familia**

El descenso de la fecundidad en nuestro país se encuentra estrechamente relacionado con el cambio en las preferencias reproductivas de las parejas mexicanas. El número ideal de hijos<sup>1</sup> que en promedio declararon las mujeres unidas descendió de manera sustancial de 4.5 a 3.3 hijos entre 1976 y 1987.

En 1997 el ideal se redujo ligeramente a 3.2 y en 2006 parece descender un poco hasta llegar a 3.1 hijos (véase cuadro 1).

Según las distintas características de las mujeres, los cambios más importantes en el número ideal de hijos se observan de 1976 a 1987; en las décadas siguientes únicamente se nota una reducción en los grupos de mayor rezago social, por ejemplo, las mujeres sin escolaridad declararon, en promedio, un ideal de 4.3 hijos en 1987 y 3.8 hijos en 2006. Las mujeres que residen en contextos rurales pasaron de desear un tamaño de familia de 4.1 hijos en 1987 a 3.6 hijos en 2006 (véase cuadro 1).

<sup>1</sup> Con el propósito de que los promedios de la paridad y del ideal de hijos no se vean influidos por la distribución de la población por edad y se puedan comparar entre las distintas características, los promedios se tipificaron tomando como referencia la estructura por edad de las mujeres unidas de 15 a 49 años de la ENADID 1997. Se tomó esta encuesta como referencia ya que ha mostrado ser consistente y porque se encuentra a la mitad del periodo estudiado.

El número ideal promedio de las mujeres unidas es muy similar a su paridad en 1997 (3.2 y 3.1 hijos), y en 2006 aumenta ligeramente la brecha entre el ideal y el número de hijos que tuvieron las mujeres, (3.1 y 2.7, respectivamente) (véase cuadro 1). Es decir, por primera vez en nuestro país el ideal de hijos resulta ser superior a la paridad.

Se observan tendencias muy similares en todos los periodos. Las mujeres más jóvenes, las que cuentan con mayores niveles de escolaridad, las que residen en localidades urbanas, las que no hablan lengua indígena y las que se encuentran incorporadas a la actividad económica son las que reportan un ideal de hijos y una paridad sustancialmente menores que el grupo de menor condición social. Por ejemplo, las mujeres sin escolaridad presentan en 2006 un ideal de 3.8 hijos y las que terminaron la secundaria de 2.7 hijos (véase cuadro 1).

*Cuadro 1. Promedio tipificado\* del número ideal de hijos e hijas y paridad tipificada\* de las mujeres en edad fértil según características seleccionadas 1976-2006*

Características	Ideal				Paridad			
	1976	1987	1997	2006	1976	1987	1997	2006
Total	4.5	3.3	3.2	3.1	4.8	4.0	3.1	2.7
Grupo de edad								
15-19	3.9	2.8	2.7	2.5	1.3	1.0	0.8	0.8
20-24	3.7	2.9	2.8	2.6	2.2	1.9	1.5	1.4
25-29	4.2	3.1	2.9	2.8	3.6	3.0	2.2	2.0
30-34	4.6	3.3	3.1	2.9	5.2	4.0	3.0	2.6
35-39	5.0	3.8	3.4	3.1	6.7	5.0	3.7	3.1
40-44	5.3	3.8	3.6	3.5	7.4	6.0	4.4	3.5
45-49	5.5	4.1	4.0	3.7	7.6	7.2	5.2	3.9
Escolaridad								
Sin escolaridad	5.1	4.3	4.1	3.8	5.8	5.4	4.5	3.8
Primaria incompleta	4.9	3.6	3.8	3.6	5.4	4.9	4.0	3.4
Primaria completa	4.0	3.2	3.3	3.2	4.3	3.4	3.1	2.8
Secundaria y más	3.6	2.8	2.7	2.7	3.3	2.6	2.2	2.1
Lugar de residencia								
Rural	5.0	4.1	3.9	3.6	5.6	5.3	4.0	3.2
Urbano	4.3	3.1	3.0	2.8	4.6	3.7	2.8	2.4
Condición de habla de lengua indígena								
Habla	n.d.	n.d.	3.9	3.8	n.d.	n.d.	4.1	3.5
No habla	n.d.	n.d.	3.1	3.0	n.d.	n.d.	3.0	2.5
Actividad Económica								
Activa	4.4	3.4	3.1	2.8	4.7	4.1	2.9	2.3
Inactiva	4.6	3.4	3.3	3.2	5.1	4.2	3.2	2.7

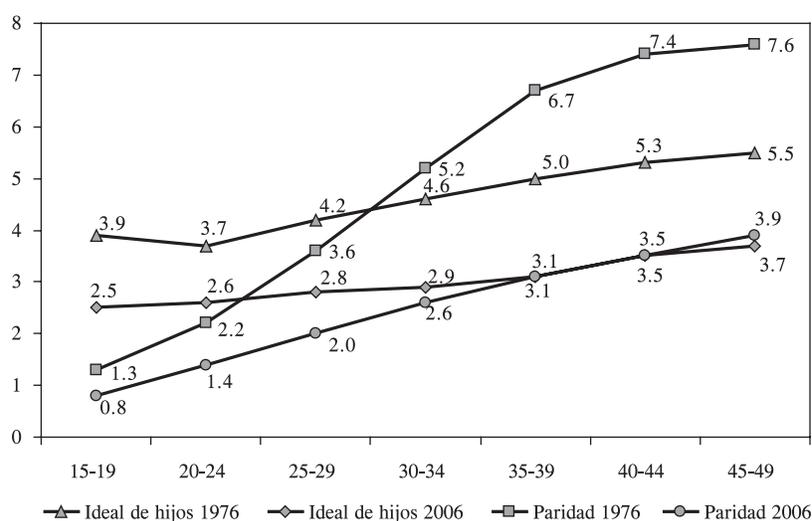
Fuente: Estimaciones con base en la EMF-76, ENFES-87, ENADID-1997 y ENADID-2006.

\*Los promedios de escolaridad, lugar de residencia, condición de habla de lengua indígena y actividad económica fueron tipificados según la estructura por edad de las mujeres unidas en edad fértil de la ENADID 1997.

Si se comparan las tendencias entre 1976 y 2006 se observa que mientras que casi tres décadas atrás el ideal de hijos y la paridad coinciden en el grupo de 30 a 34 años, en el año 2006 coinciden a partir de los 35 años, es decir, las mujeres alcanzaron su ideal en edades más elevadas. De la misma manera, se observa que las brechas entre paridad e ideal de hijos disminuyen de manera muy importante entre los dos periodos a partir de los 35 años; así, por ejemplo, en tanto que en 1976 las mujeres de 45 a 49 años terminaban su vida

reproductiva con 7.3 hijos y con un ideal de 5.5 hijos, en 2006 las mujeres terminaron con 3.9 hijos en promedio y un ideal de 3.7 hijos (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Promedio del número ideal de hijos e hijas y paridad de las mujeres unidas en edad fértil, según grupos quinquenales de edad 1976 y 2006



Fuente: Estimaciones con base en la EMF-76 y la ENADID-2006.

Los datos indican que para una pequeña proporción de mujeres existe todavía una sentida demanda de no tener hijos, ya que las mujeres terminan su vida reproductiva con un poco más de hijos de los que desean, aunque la brecha tiende a reducirse de manera apreciable en los últimos años.

En síntesis, en torno al tamaño de familia deseado se observan pocos cambios de 1997 a 2006. Persisten las mismas tendencias, es decir, el ideal y el promedio de hijos tenidos son muy desiguales según distintas condiciones sociales de las mujeres. El ideal de hijos sigue siendo más elevado en las mujeres indígenas, en las que residen en un contexto rural, en las mayores de 40 años, con menor grado de escolaridad y las mujeres que no participan en el mercado laboral.

### Deseo de más hijos

Otro indicador importante de las preferencias reproductivas de las parejas es saber si desean más hijos de los que tienen.<sup>2</sup> La tendencia al respecto es bastante clara: en 1976, año cercano al inicio de disminución de la fecundidad, 41.7 por ciento por ciento de las mujeres

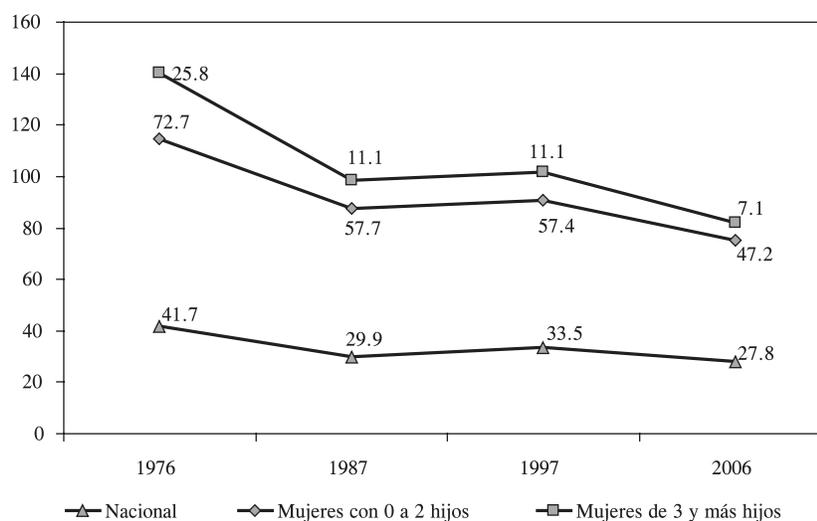
<sup>2</sup> Las preguntas de hijos cambian según la encuesta, por lo que fue preciso realizar algunos ajustes para hacer comparables los datos entre los diferentes periodos. Hay que señalar que en la ENFES 87 se dio especial atención a las mujeres indecisas, por lo que los datos con las demás encuestas no son estrictamente comparables.

unidas deseaban más hijos, proporción que fue descendiendo con el avance en la transición de la fecundidad, hasta llegar a 27.8 por ciento en 2006.

No obstante que la tendencia registra menores cambios en los últimos años con respecto a lo observado en los años setenta, parecería que la gran mayoría de las mujeres está logrando satisfacer sus ideales reproductivos.

Una manera de analizar la tendencia es controlar la paridad alcanzada por las mujeres. Las que tienen dos hijos o menos concentran el mayor peso de la población que desea más hijos, debido a que se encuentran en la etapa de construcción de la familia, sin embargo, resalta el gran cambio experimentado en este grupo de mujeres, entre quienes, en los inicios de la transición, en 1976, 72.7 por ciento demandaba más hijos, proporción que cayó a 47.2 por ciento para 2006 (véase gráfica 2). Incluso, ya se registra que de las mujeres sin hijos, 13 por ciento no desea tenerlos, y de las que tienen un hijo, 27.5 por ciento no desea más, lo cual marca un cambio radical con respecto a los inicios de la transición, cuando prácticamente todas las mujeres deseaban tener hijos. Así, según los datos de las encuestas más recientes, está perfilándose en México un grupo cada vez más importante de mujeres que viven en pareja y que no desean tener hijos o que están satisfechas con uno solo.

*Gráfica 2. Proporción de mujeres unidas en edad fértil que desean tener más hijos por paridad 1976-2003*



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, con base en la EMF 1976, ENFES 1987, ENADID, 1997 y 2006.

En el grupo con paridad tres y más también se observan cambios, ya que 24.8 por ciento no deseaba más hijos en 1976 y la proporción desciende a 7.1 por ciento en 2006. En suma, el deseo de más hijos de las mujeres unidas con paridad mayor a dos se redujo en más de tres veces de 1976 a 2006 (véase gráfica 2).

## Embarazo no deseado en adolescentes

El embarazo no deseado (o no planeado) sigue siendo particularmente elevado en la población adolescente. Según la ENSAR 2003 el 58 por ciento de las jóvenes de 15 a 24 años declaró no desear el hijo en el momento en que ocurrió el embarazo, o definitivamente no querer hijos (véase cuadro 2). Según los distintos estratos socioeconómicos del hogar (Echarri, 2001), si bien ocurren muchos más embarazos no deseados en los estratos socioeconómicos más bajos, ya que 40 por ciento de las jóvenes se embarazaron en la adolescencia (Menkes y Suárez 2005), de todas formas, en todos los grupos sociales, cerca de la mitad de las mujeres tuvo un hijo no planeado (véase cuadro 2).

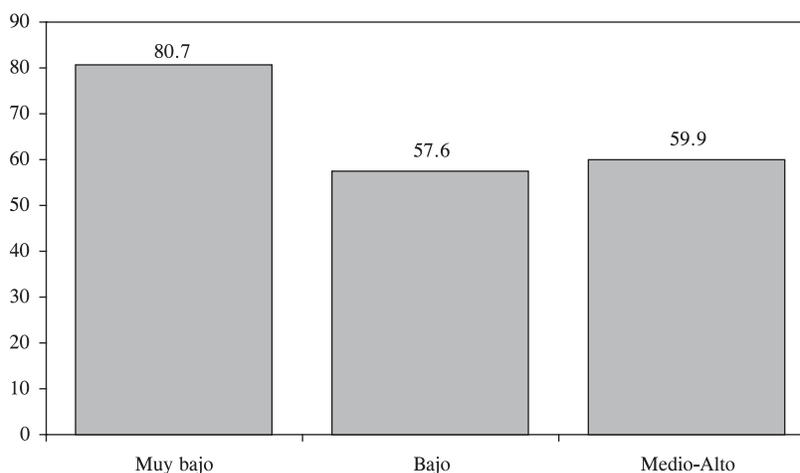
Un dato importante es que el 80.7 por ciento de las jóvenes de 15 a 24 años que se embarazaron en la adolescencia nunca había usado un método anticonceptivo antes de embarazarse por primera vez (véase gráfica 3). Las investigaciones al respecto indican que la gran

*Cuadro 2. Deseo del primer embarazo en la adolescencia en los distintos estratos socioeconómicos*

Deseo de embarazo	Estrato socioeconómico			Total
	Muy bajo	Bajo	Medio-Alto	
Sí quería en ese momento	47.2	33.2	41.9	42.0
Sí quería pero no en ese momento	25.1	29.5	22.7	26.5
No quería	27.2	37.3	35.4	31.5

Fuente: ENSAR, 2003.

*Gráfica 3. Porcentaje de mujeres de 15 a 24 años (embarazadas en la adolescencia) que nunca habían usado un método anticonceptivo antes del nacimiento de su primer hijo por estrato socioeconómico*



Fuente: Estimaciones propias con base en la ENSAR, 2003.

mayoría de las jóvenes en los estratos más desfavorecidos en la escala social tienen acceso al conocimiento o uso de la metodología anticonceptiva únicamente cuando ya acudieron a alguna clínica de salud por razones relacionadas con el embarazo o el parto.

### **Implicaciones para las políticas de población**

Los datos muestran cambios muy importantes en la preferencia de hijos en las últimas tres décadas, ya que el ideal de hijos se ha reducido en más de un hijo en promedio.

La mayoría de las mujeres ha alcanzado su ideal reproductivo con una paridad promedio entre dos y tres hijos. Sin duda, los cambios económicos y sociales y el acceso a los métodos de regulación de la fecundidad han propiciado una transición demográfica y una transformación en las preferencias reproductivas de las familias mexicanas.

Se están revirtiendo las tendencias encontradas anteriormente, es decir, hoy el número promedio ideal de hijos de las mujeres unidas es mayor a su paridad.

Sin embargo, a diferencia de Europa, en etapas postransicionales no se observa en México una nupcialidad tardía y/o el inicio de la fecundidad postergada a edades mayores.

El patrón de formación de las familias en México está fuertemente inducido por una temprana edad al inicio de la reproducción, acompañado de la terminación de la procreación también muy temprana.

Mientras que una parte de la población, particularmente de las clases medias y urbanas, tiende a profundizar el escenario postransicional, este patrón es muy distinto en los demás grupos sociales.

En cualquiera de los escenarios, en el futuro inmediato la fecundidad enfrentará a un conjunto de determinantes que está vinculado con la necesidad de hacer compatibles las actividades productivas y reproductivas en un contexto de mayor participación social y económica de las mujeres.

El Estado debe intervenir para ayudar a las familias a facilitar a los jóvenes parte de los costos implícitos en la crianza de los hijos y para que una mayor fecundidad pueda ser compatible con la participación laboral de las mujeres.

El Estado tiene un amplio abanico de alternativas para conciliar las esferas productivas y reproductivas. Entre ellas deben considerarse las políticas que apoyen a las familias y a las mujeres, incluyendo acciones de guarderías, becas, flexibilidad laboral, estímulos a la participación del varón en labores domésticas, etcétera, encaminadas a conciliar la vida familiar con otras funciones sociales.

Lograr una mayor equidad de género es una necesidad de primer orden para que las mujeres tengan acceso a las mismas oportunidades que los varones.

Por otro lado, todavía se observan disparidades importantes e ideales reproductivos mayores que la paridad en especial en los grupos más desfavorecidos de la escala social. En este caso, se debe redoblar esfuerzos para ofrecer a estos grupos mayor acceso y conocimiento de métodos anticonceptivos.

Las políticas de población deben dirigirse a grupos específicos, ya que las condicionantes de las preferencias reproductivas se vuelven cada vez más heterogéneas y complejas.

Son urgentes las políticas de población y de salud dirigidas a la población adolescente, en especial de los estratos bajos, ya que el 40 por ciento de las jóvenes de ese sector se embarazó en la adolescencia, más de la mitad declaró no haber querido embarazarse en el

momento en que lo hizo y la gran mayoría nunca había usado un anticonceptivo antes de su primer embarazo.

Es necesaria una mejor educación sexual, un verdadero conocimiento y acceso a los métodos anticonceptivos, mejores alternativas de desarrollo y mayor equidad de género para que los adolescentes no se enfrenten a un embarazo no planeado.

Las políticas de población deben también contemplar a las parejas no unidas, ya que el embarazo adolescente fuera de la unión es una realidad cada vez más frecuente.

También deben dirigir los esfuerzos hacia los varones, ya que diversos estudios han mostrado que una sexualidad protegida está directamente relacionada con las percepciones de los hombres en torno a la sexualidad y a los métodos anticonceptivos.

Sin duda, las condiciones demográficas y económicas del país reclaman una intervención del Estado más decidida e integral para que todas las familias mexicanas puedan cristalizar sus preferencias reproductivas.

### Fuentes consultadas

Bongaarts, John (2002), "The End of the Fertility Transition in the Developed World", en *Population and Development Review* 28: 419-443.

Bulatao, Rodolfo, and Lee, Ronald (eds.) (1983), "Determinants of Fertility" en *Developing Countries*, Vols. 1 and 2. Panel on Fertility Determinants, Committee on Population and Demography, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Research Council, Academic Press. New York.

Caldwell, John (1990), "The Soft Underbelly of Development: Demographic Transition in Conditions of Limited Economic Change", en S. Fischer, D. de Tray y S. Shah (eds), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*.

Echarri, Carlos (2001), *Sexualidad y salud reproductiva, avances y retos para la investigación*. El Colegio de México, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1977), *Encuesta Nacional de Fecundidad 1976*, INEGI. México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1999), *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 1997*, SSA, CONAPO, México.

Kohler, Peter, Billari, Francesco y Ortega, Jose Antonio (2002), "The Emergence of Low-Fertility in Europe During the 1990s", en *Population and Development Review*, 28(4): 641-680.

Menkes, Catherine y Leticia Suárez (2005), "El embarazo adolescente ¿Es deseado?", trabajo presentado en la II Reunión de investigación sobre embarazo no deseado y aborto inseguro, *Desafíos de salud en América Latina y el Caribe*, México, Population Council.

- Palma, Yolanda, Vivas, María Walezka, (1997), “Preferencias Reproductivas y Valoración de los Hijos”, en *Documentos Pathfinder. Serie Estudios Temáticos*, Núm.1, Pathfinder International, México.
- Palma, Yolanda, Jácome, Teresa, Palma, José Luis, (1992). Percepción del valor de los hijos en tres regiones de México, Ponencia presentada en la *Reunión sobre el Poblamiento de las Américas*, Veracruz, mayo.
- Secretaría de Salud (1989), *Encuesta Nacional sobre Fecundidad y Salud 1987*, Dirección General de Planificación Familiar, México.
- Secretaría de Salud y Consejo Nacional de Población (2007), *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2006*, SSA, CONAPO, México.
- Secretaría de Salud y CRIM-UNAM (2005), *Encuesta Nacional de Salud Reproductiva 2003*, SSA, CRIM-UNAM, México
- Van De Kaa, Dirk (1987), “Europe’s Second Demographic Transition”, en *Population Bulletin*, 42(1).
- Van De Kaa, Dirk (1998), Postmodern Fertility Preferences: From Changing Value Orientation to New Behaviour, Manuscript 28/1/98.



## Una asignatura pendiente en la política de población: el promover el mejoramiento del registro de nacimientos y muertes

*Beatriz Figueroa Campos  
El Colegio de México*

**P**ara todo país es indispensable contar con un registro confiable de los hechos vitales, de nacimientos y muertes. La cobertura debe ser completa y el registro oportuno, estas son dos características indispensables para poder estimar adecuadamente el crecimiento natural de la población. Pero no sólo el crecimiento natural de una población, sino para obtener otros indicadores demográficos indispensables para el diseño y puesta en práctica de las políticas de salud, económicas y sociales, como son, por ejemplo las tasas de fecundidad, de mortalidad, de mortalidad infantil y de mortalidad materna.

En numerosos escritos (Figueroa: 1982, 1994, 1998, 2003, 2006; Partida: 1994, en prensa; Echarri: en prensa; Cárdenas: en prensa; Galindo, 2004: CONAPO, 2006) y en varios foros como “El dato en cuestión: un análisis de las cifras sociodemográficas”, llevado a cabo en el 2004, y en casi todas las reuniones nacionales de investigación demográfica organizadas por la SOMEDE, se han comentado los problemas que presentan los registros de nacimientos y muertes –subregistro, registro tardío o extemporáneo y, en algunas ocasiones, doble registro– y la imperiosa necesidad de mejorar dichos registros. Ya que dichos problemas impiden tener una estimación adecuada de los indicadores antes mencionados, tanto a escala nacional (que pueden ser estimados con datos de numerosas encuestas disponibles) como a escala de divisiones administrativas menores, como la entidad federativa o el municipio, para los cuales no hay otra fuente de información que los registros que se llevan a cabo de estos hechos vitales por el Registro Civil.

Para ilustrar algunos de los problemas antes mencionados, así como su magnitud, a continuación presentamos algunos datos sobre nacimientos, por ser los más acordes con el tema de esta mesa sobre fecundidad.

En primer lugar se presentan algunos datos para ilustrar la falta de oportunidad en el registro de nacimientos. Desde mediados de los años setenta se ha venido observando una gran cantidad de registros de nacimientos de personas con un año y más de edad (véase cuadro 1 del anexo). El porcentaje de registrados con un año y más de edad desde esa época no es menor a 20 por ciento del total de registrados en cada año. Aún más, en lo que va del siglo XXI ha habido un aumento en el porcentaje que se elevó el primer quinquenio hasta el 25 por ciento. Se podría esperar que este porcentaje disminuyera con el tiempo, porque el registro de los nacimientos se hace a edades más tempranas por las exigencias de la vida

urbana. Una explicación para este aumento es que ha presentado un incremento del registro de nacimientos de personas de 50 años y más de edad, como se puede observar en el cuadro 2 del anexo. Entre 2000 y 2005 se han registrado cada año más de 95 mil personas con cincuenta y más años de edad, lo que representa casi el 20 por ciento del registro extemporáneo. También se puede observar que es considerable el número de personas que se está registrando con setenta años y más, en este mismo período, pues son en promedio más de 50 mil al año (es decir, la mitad de los que se registran después de los cincuenta años). En contraste con datos que no se muestran aquí, por lo reducido del tiempo y el espacio, pero que se han presentado en otros foros, se ha constatado que la edad al registro de los nacimientos ocurridos en la década de los noventa, como en lo que va del siglo, se ha venido reduciendo. Al comparar las diferentes generaciones, la edad promedio al registro es cada vez menor, una gran mayoría se hace en los primeros tres años de vida, no se espera, como antes, a ingresar a la primaria o a salir de ella para obtener el acta de nacimiento.

¿Qué es lo que hay que hacer para combatir este problema del registro extemporáneo? En otras palabras, ¿qué políticas se deben diseñar para que la sociedad registre oportunamente el nacimiento de sus hijos? Esta falta de oportunidad en el registro de los nacimientos no es una falta que se pueda atribuir enteramente al Registro Civil, por lo que las políticas deben de ser dirigidas primordialmente a los ciudadanos. Se debe concientizar a la ciudadanía de la importancia y ventajas que tiene la obtención del acta de nacimiento, como documento de identidad y filiación, así como para su vida social, política y jurídica. También es labor prioritaria la modernización de la organización administrativa y de operación de las oficinas del Registro Civil, para que el trámite del registro de nacimientos y de muertes sea rápido y expedito.

La falta de oportunidad en el registro es, además, un componente del otro problema que se mencionó al principio: el de la cobertura. El registro extemporáneo es un impedimento para conocer con certeza los nacimientos que ocurren en un determinado año y, por ende, la cobertura. Es por eso que el país ha recurrido para estimar los niveles de la fecundidad y de los otros indicadores que requieren de esta información a datos de las encuestas o de las proyecciones de población que elabora el Consejo Nacional de Población (CONAPO). No obstante, los datos del Registro Civil nos pueden dar una buena aproximación de este dato si construimos tabulaciones con el año de nacimiento y el año de registro, de manera tal que se pueda ubicar cada registro en su año de nacimiento y así reconstruir las cohortes de nacimientos de cada año determinado. Claro está que la reconstrucción de las cohortes es incompleta o están truncadas y lo serán más para los años más recientes. Pero pueden construirse modelos a partir de esa información y tener datos alternativos a los proporcionados por las encuestas u otras formas de estimación que se han venido utilizando. No hay que descartar los datos del Registro Civil por proporcionar estimaciones más altas de los nacimientos ocurridos, como se muestra en el cuadro 3 del anexo.

Para toda la década de los noventa las estimaciones de los nacimientos ocurridos, que se obtuvieron tomando como base la información de los censos de población (1990, 2000), el conteo de población de 1995 y las encuestas ENADID de 1992 y 1997, superaron la cifra de dos millones y 200 mil. En 1993 y 1999 fueron aun más altas, cercanas a los dos millones y medio. Los nacimientos ocurridos que se obtuvieron a partir de la información de las estadísticas vitales son siempre mayores que las estimadas a partir de las otras fuentes de datos que se han mencionado. Al reconstruir las diferentes generaciones, sólo con los datos publicados, en el primer quinquenio de los noventa las cifras sobre nacimientos ocurridos

son superiores a los dos millones y medio. Para 1990 los nacimientos ocurridos son por lo menos doce por ciento más que los estimados a partir de otras fuentes, ya que la comparación se está haciendo con la estimación más alta. De 1991 hasta 1995 tendríamos entre 10 y 9.5 por ciento más de nacimientos ocurridos, salvo para el año 1993 en que se tendría sólo 5.7 por ciento más. Para lo que va de este siglo, las estimaciones que hacemos de los nacimientos ocurridos anualmente son superiores a los 2.3 millones. Desafortunadamente, no podemos presentar comparaciones con otras fuentes por no haber llevado a cabo estimaciones con los datos que se han publicado de las encuestas y el último conteo de población.

En conclusión, con los datos presentados, nos vemos obligados a reflexionar sobre la calidad de nuestras fuentes de información, ya que las discrepancias encontradas entre las estimaciones no son despreciables. En especial, considero que debemos pugnar por el mejoramiento de los datos provenientes del Registro Civil, por el monto de recursos involucrados en ello y para que tengamos datos de mejor calidad. Porque de ser ciertas estas cifras que se estiman a partir del Registro Civil, surge la pregunta ¿en dónde se encuentran estos 300 mil niños que se registran anualmente y no forman parte de ningún indicador demográfico?

Por todo lo anterior considero indispensable seguir trabajando en el análisis de los datos del Registro Civil y en mejorar su funcionamiento. Al mismo tiempo hay que redoblar esfuerzos en materia de comparación, confrontación y evaluación de la información de las diversas fuentes de información demográfica. Para, a partir de este análisis, diseñar políticas que mejoren la calidad de la información que se genera a partir de los registros.

## Bibliografía

- Consejo Nacional de Población (2006), *La fecundidad en México. Niveles y tendencias recientes*. Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación, México.
- Cárdenas Elizalde Rosario (en prensa), “Información estadística en salud: avances y necesidades”, en Figueroa, Beatriz (Coord.), *El dato en cuestión: un análisis de las cifras sociodemográficas*, El Colegio de México.
- Carlos Javier Echarri Cánovas (en prensa), “Evolución reciente de la fecundidad: el largo camino hasta el reemplazo”, en Figueroa, Beatriz (Coord.), *El dato en cuestión: un análisis de las cifras sociodemográficas*, El Colegio de México.
- Figueroa Beatriz (1982), “El problema del registro tardío de los nacimientos”, *Investigación demográfica en México*, 1980, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, p. 703-729.
- Figueroa Beatriz y Partida Virgilio (1994), “Nuevas estimaciones de los nacimientos ocurridos para la República Mexicana, 1950-1980”, *Memorias de la IV Reunión Nacional sobre la Investigación Demográfica en México*, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Sociedad Mexicana de Demografía, México, p. 55-65.

- Figueroa Beatriz (1998), “El registro extemporáneo de los nacimientos. Una fuente de información desatendida “, DEMOS. Carta demográfica de México 1998, México, p. 35-37.
- Figueroa Beatriz (2003), “Reflexiones sobre la pertinencia y concreción de un registro de población”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 18, Núm.1. p. 5-51.
- Figueroa Beatriz. (2006), Estimaciones de los nacimientos a partir de los censos de 1990 y 2000, el conteo de 1995 y las encuestas Enadid 92 y 97”, en Lezama, José Luis y Morelos, José B. (Coord.), *Población, ciudad y medio ambiente en el México contemporáneo*, El Colegio de México, p. 46-71.
- Galindo López, Carlos Alberto (2004), Recuperación de los nacimientos ocurridos y registrados durante 1950-2000 en México, su importancia y sus implicaciones, Tesis para obtener el grado de Maestro en Demografía en El Colegio de México.
- Virgilio Partida Bush (en prensa), “Evaluación de los niveles de mortalidades México 1930-2000”, en Figueroa, Beatriz (Coord.), *El dato en cuestión: un análisis de las cifras sociodemográficas*, El Colegio de México.
- Naciones Unidas (1995), *Estudio de factibilidad para acelerar el mejoramiento de los sistemas de registro civil y estadísticas vitales en México*, Nueva York, Naciones Unidas.

## Anexo

*Cuadro 1. México: total de nacimientos registrados  $NR(t)$ , registrados de menos de un año [ $NR_0(t)$ ] y registrados de un año y más [ $NR_1+(t)$ ]:1970-2005; distribución porcentual.*

Año de registro ( <i>t</i> ) (1)	Total de nacimientos registrados $NR(t)$ (2)	Registrados de menos de un año $NR_0(t)$ (3)	Registrados de un año y más de edad $NR_{1+(t)}$ (4)	Porcentajes de menos de un año $\%NR_0(t)/NR(t)$ (5)	Porcentajes de un año y más de edad $\%NR_{1+(t)}/NR(t)$ (6)
1970	2 132 630	1 799 536	333 094	84.4	15.6
1971	2 231 399	1 893 575	337 824	84.9	15.1
1972	2 346 002	1 932 211	413 791	82.4	17.6
1973	2 565 287	1 890 714	674 573	73.7	26.3
1974	2 607 452	1 758 179	849 273	67.4	32.6
1975	2 429 768	1 914 265	515 503	78.8	21.2
1976	2 370 025	1 880 231	489 794	79.3	20.7
1977	2 402 418	1 923 997	478 421	80.1	19.9
1978	2 346 862	1 861 116	485 746	79.3	20.7
1979	2 448 773	1 890 615	558 158	77.2	22.8
1980	2 428 499	1 882 368	546 131	77.5	22.5
1981	2 530 662	1 910 161	620 501	75.5	24.5
1982	2 392 849	1 898 977	493 872	79.4	20.6
1983	2 727 833	2 014 280	713 553	73.8	26.2
1984	2 547 798	1 971 336	576 462	77.4	22.6
1985	2 680 781	2 030 908	649 873	75.8	24.2
1986	2 596 382	2 053 921	542 461	79.1	20.9
1987	2 816 720	2 111 638	705 082	75.0	25.0
1988	2 752 563	2 214 630	537 933	80.5	19.5
1989	2 620 262	2 063 386	556 876	78.7	21.3
1990	2 735 312	2 113 555	621 757	77.3	22.7
1991	2 756 447	2 097 158	659 289	76.1	23.9
1992	2 797 397	2 118 781	678 616	75.7	24.3
1993	2 839 686	2 098 692	740 994	73.9	26.1
1994	2 904 389	2 102 581	801 808	72.4	27.6
1995	2 750 444	2 047 889	702 555	74.5	25.5
1996	2 707 718	2 015 097	692 621	74.4	25.6
1997	2 698 425	1 990 010	708 415	73.7	26.3
1998	2 668 428	2 016 688	651 740	75.6	24.4
1999	2 769 089	2 038 787	730 302	73.6	26.4
2000	2 798 339	2 070 554	727 785	74.0	26.0
2001	2 767 610	2 021 581	746 029	73.0	27.0
2002	2 699 084	1 995 565	703 519	73.9	26.1
2003	2 655 894	1 952 396	703 498	73.5	26.5
2004	2 625 056	1 960 470	643 586	74.7	24.5
2005	2 567 906	1 947 310	620 596	75.8	24.2

Fuente: 1933-1940 Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Dirección General de Estadística (DGE). Secretaría de la Economía Nacional, México, varios años.

1945-1950 Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Dirección General de Estadística (DGE). Secretaría de la Economía Nacional, México, varios años.

1955-1974 Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Dirección General de Estadística (DGE). Secretaría de la Economía Nacional, México, varios años.

1975-1982 Datos obtenidos por Beatriz Figueroa del archivo magnético de nacimientos proporcionado por la DGE.

1983-1988 Tabulaciones inéditas elaboradas por el Registro Nacional de Población.

1989-1996 Tabulaciones inéditas elaboradas en El Colegio de México a partir de datos sobre el registro de nacimientos proporcionados por el INEGI.

1997-2001 Tabulaciones especiales elaboradas por el INEGI.

2002-2005 Tabulaciones especiales obtenidas a partir de los datos en línea del INEGI.

*Cuadro 2. México: nacimientos registrados extemporaneamente clasificados según grupos de edad, 1990-2004*

Año de registro	Total de Nacimientos Registrados	Registrados de menos de un año	Registrados de un año y más de edad	Registrados de 1 a 5 años	Registrados de 6 a 10 años	Registrados de 11 a 59 años	Registrados de 60 y + años	Registrados de 50 y + años	Registrados de 70 y + años	Registrados de 80 y + años
(t)	NR(t)	NR <sub>0</sub> (t)	NR <sub>1+</sub> (t)	NR <sub>1-5</sub> (t)	NR <sub>6-10</sub> (t)	NR <sub>11-59</sub> (t)	NR <sub>60+</sub> (t)	NR <sub>50+</sub> (t)	NR <sub>70+</sub> (t)	NR <sub>80+</sub> (t)
1990	2 735 312	2 113 555	621 757	332 801	77 439	171 544	39 973	65 177	14 334	3 736
1991	2 756 447	2 097 158	659 289	358 377	92 071	168 687	40 154	65 383	15 007	4 124
1992	2 797 397	2 118 781	678 616	387 356	102 100	144 388	44 772	65 180	16 286	4 782
1993	2 839 686	2 098 692	740 994	408 761	114 368	154 712	63 153	90 623	25 382	7 778
1994	2 904 389	2 102 581	801 808	456 726	101 289	175 225	68 568	100 947	28 874	8 838
1995	2 750 444	2 047 889	702 555	425 392	80 327	141 250	55 586	80 268	23 015	6 892
1996	2 707 718	2 015 097	692 621	452 151	78 932	114 271	47 267	69 522	21 315	6 605
1997	2 698 425	1 990 010	708 415	460 250	81 443	111 817	54 905	78 469	25 950	8 082
1998	2 668 428	2 016 688	651 740	421 991	78 618	102 363	48 768	70 782	23 640	7 180
1999	2 769 089	2 038 787	730 302	455 639	74 234	120 230	80 199	109 795	40 098	11 526
2000	2 798 339	2 070 554	727 785	411 505	69 346	151 609	95 325	134 754	47 249	13 651
2001	2 767 610	2 021 581	746 029	399 487	66 075	167 656	112 811	160 919	58 324	17 766
2002	2 699 084	1 995 587	703 497	415 400	61 087	134 466	92 544	128 312	48 365	16 262
2003	2 655 894	1 469 578	1 186 316	875 363	65 776	140 199	104 978	144 039	58 798	21 665
2004	2 625 056	1 981 840	643 216	383 636	46 539	111 335	101 706	132 620	57 685	21 509

Fuente: 1990-1996 Tabulaciones inéditas elaboradas en El Colegio de Mexico del archivo magnético sobre nacimientos registrados proporcionado por el INEGI.

1997-2001 Tabulaciones inéditas proporcionadas por el INEGI.

2002-2004 Tabulaciones especiales proporcionadas por la Dirección General de Información de la Secretaría de Salud.

*Cuadro 2.1. México: nacimientos registrados extemporaneamente clasificados según grupos de edad, 1990-2004 (distribución porcentual)*

Año de registro	Porcentaje de menos de un año	Porcentaje de un año y más de edad	Porcentaje de 1 a 5 años	Porcentaje de 6 a 10 años	Porcentaje de 11 a 59 años	Porcentaje de 60 y + años	Porcentaje de 50 y + años	Porcentaje de 70 y + años	Porcentaje de 80 y + años
(t)	$NR_0(t)/NR(t)$	$NR_{1+}(t)/NR(t)$	$NR_{1-5}(t)/NR_{1+}(t)$	$NR_{6-10}(t)/NR_{1+}(t)$	$NR_{11-59}(t)/NR_{1+}(t)$	$NR_{60+}(t)/NR_{1+}(t)$	$NR_{50+}(t)/NR_{1+}(t)$	$NR_{70+}(t)/NR_{1+}(t)$	$NR_{80+}(t)/NR_{1+}(t)$
1990	77.27	22.73	53.53	12.45	27.59	6.43	10.48	2.31	0.60
1991	76.08	23.92	54.36	13.97	25.59	6.09	9.92	2.28	0.63
1992	75.74	24.26	57.08	15.05	21.28	6.60	9.60	2.40	0.70
1993	73.91	26.09	55.16	15.43	20.88	8.52	12.23	3.43	1.05
1994	72.39	27.61	56.96	12.63	21.85	8.55	12.59	3.60	1.10
1995	74.46	25.54	60.55	11.43	20.11	7.91	11.43	3.28	0.98
1996	74.42	25.58	65.28	11.40	16.50	6.82	10.04	3.08	0.95
1997	73.75	26.25	64.97	11.50	15.78	7.75	11.08	3.66	1.14
1998	75.58	24.42	64.75	12.06	15.71	7.48	10.86	3.63	1.10
1999	73.63	26.37	62.39	10.16	16.46	10.98	15.03	5.49	1.58
2000	73.99	26.01	56.54	9.53	20.83	13.10	18.52	6.49	1.88
2001	73.04	26.96	53.55	8.86	22.47	15.12	21.57	7.82	2.38
2002	73.94	26.06	59.05	8.68	19.11	13.15	18.24	6.87	2.31
2003	55.33	44.67	73.79	5.54	11.82	8.85	12.14	4.96	1.83
2004	75.50	24.50	59.64	7.24	17.31	15.81	20.62	8.97	3.34

Fuente: 1990-1996 Tabulaciones inéditas elaboradas en El Colegio de México del archivo magnético sobre nacimientos registrados proporcionado por el INEGI.

1997-2001 Tabulaciones inéditas proporcionadas por el INEGI.

2002-2004 Tabulaciones especiales proporcionadas por la Dirección General de Información de la Secretaría de Salud.

Cuadro 3.

*México: nacimientos estimados a partir de la reconstrucción de las generaciones truncadas: [B(t); B'(t)\*] y estimación de los nacimientos ocurridos a partir de la información publicada: censal y otras fuentes [Ot], 1990-2006*

Año	B(t)	B'(5)	B'(7)	B'(11)	Ot	Diferencias absolutas y porcentuales entre las estimaciones de las columnas 1 y 5	
	Generaciones reconstruidas a partir de los nacimientos ocurridos en el año t, y registrados en ese mismo año y en años posteriores (hasta 2004)	Estimación a partir de la generaciones reconstruidas de los nacimientos ocurridos en el año z, y registrados en ese mismo año y en años posteriores hasta la edad 5 años	Estimación a partir de las generaciones reconstruidas de nacimientos ocurridos en el año z, y registrados en ese mismo año y en años posteriores hasta la edad 7 años	Estimación a partir de las generaciones reconstruidas de nacimientos ocurridos en el año z, y registrados en ese mismo año y en años posteriores hasta la edad 11 años	Estimación nacimientos a partir de la información censal y las Encuestas, estimación más alta	Absolutos	%
	1	2	3	4	5		
1990	2 612 273	2 547 126	2 570 570	2 598 916	2 289 202	323 071	12.4
1991	2 608 545	2 551 222	2 573 586	2 598 982	2 348 895	259 650	10.0
1992	2 647 374	2 593 585	2 615 998	2 640 435	2 385 949	261 425	9.9
1993	2 617 282	2 571 260	2 591 499	2 613 628	2 467 390	149 892	5.7
1994	2 612 143	2 572 228	2 591 845	2 612 143	2 359 775	252 368	9.7
1995	2 568 704	2 535 541	2 554 233	2 573 778	2 324 401	244 303	9.5
1996	2 460 821	2 437 360	2 452 738	2 472 411	2 281 108	179 713	7.3
1997	2 420 753	2 406 598	2 420 753	2 442 279			
1998	2 438 219	2 438 219	2 457 099	2 479 054			
1999	2 417 474	2 458 303	2 477 355	2 499 512	2 436 377	- 18 903	-0.8
2000	2 438 914	2 534 031	2 553 433	2 575 995			
2001	2 303 409	2 451 365	2 469 992	2 491 654			
2002	2 212 388	2 429 452	2 447 916	2 469 388			
2003	2 053 166	2 367 818	2 385 693	2 406 480			
2004	1 478 758	2 342 181	2 360 168	2 381 085			

Continúa

Cuadro 3.

*México: nacimientos estimados a partir de la reconstrucción de las generaciones truncadas: [B(t); B'(t)\*] y estimacion de los nacimientos ocurridos a partir de la informacion publicada: censal y otras fuentes [Ot], 1990-2006*

Concluye

Diferencias absolutas y porcentuales entre las estimaciones de las columnas 1 y 2 (Todas -hasta 5 años)		Diferencias absolutas y porcentuales entre las estimaciones de las columnas 2 y 3 (Hasta 7- hasta 5)		Diferencias absolutas y porcentuales entre las estimaciones de las columnas 3 y 4 (Hasta 11 - hasta 7)		Diferencias absolutas y porcentuales entre las estimaciones de las columnas 1 y 4 (Todas- hasta 11)	
Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
65 147	2.5	23 444	0.9	28 346	1.1	13 357	0.5
57 323	2.2	22 364	0.9	25 396	1.0	9 563	0.4
53 789	2.0	22 413	0.9	24 437	0.9	6 939	0.3
46 022	1.8	20 239	0.8	22 129	0.8	3 654	0.1
39 915	1.5	19 617	0.8	20 298	0.8		0.0
33 163	1.3	18 692	0.7	19 545	0.8	- 5 074	-0.2
23 461	1.0	15 378	0.6	19 673	0.8	- 11 590	-0.5
14 155	0.6	14 155	0.6	21 526	0.9	- 21 526	-0.9
	0.0	18 880	0.8	21 955	0.9	- 40 835	-1.7
- 40 829	-1.7	19 052	0.8	22 156	0.9	- 82 038	-3.4
- 95 117	-3.9	19 402	0.8	22 563	0.9	- 137 081	-5.6
- 147 956	-6.4	18 628	0.8	21 662	0.9	- 188 245	-8.2
- 217 064	-9.8	18 464	0.8	21 472	0.9	- 257 000	-11.6
- 314 652	-15.3	17 875	0.7	20 787	0.9	- 353 314	-17.2
- 863 423	-58.4	17 987	0.8	20 917	0.9	- 902 327	-61.0

Fuente: Columnas 1-4, estimaciones de B. Figueroa en julio 2006 , a partir de los datos proporcionados por el INEGI y Secretaría de Salud. Columna 5, Estimaciones de B. Figueroa : datos para los años 1975, 1978,1982 y 1986 ENFES 87, y el resto END.



## **Capítulo XII**

---

### **Distribución territorial y migración interna**



## Concentración espacial y movilidad geográfica de la población

*Luis Jaime Sobrino  
El Colegio de México*

A partir de 1980, México ha evidenciado dos hechos demográficos no presentados con anterioridad: 1) disminución en el ritmo de crecimiento demográfico y 2) redistribución territorial por un cambio en los patrones de movilidad espacial. Estos dos procesos estuvieron interrelacionados con la evolución económica del país, caracterizada por dos elementos: 1) cambio en el modelo de crecimiento hacia la apertura comercial, menor peso del Estado en las funciones de producción de bienes y servicios y desregulación y 2) menor velocidad en su ritmo de crecimiento, en relación con lo observado en las décadas de los sesenta y setenta, enmarcadas en un modelo de sustitución de importaciones.

Con base en un ejercicio de conciliación demográfica elaborado por el CONAPO, el INEGI y El Colegio de México, la población del país aumentó de 67.4 a 103.9 millones de habitantes entre 1980 y 2005, lo que implicó una tasa de crecimiento anual promedio de 1.7 por ciento. La desaceleración demográfica se comprueba cuando en los setenta dicha tasa se ubicó en 3.2 por ciento, mientras que para el primer lustro del nuevo milenio cayó a 1.1 por ciento. La disminución en el ritmo de crecimiento se ajusta a lo establecido en la teoría, o modelo general, de la transición demográfica, y en estos 25 años se pasó de una etapa de transición moderada (alta natalidad, mortalidad moderada y a la baja) a otra de plena transición (natalidad moderada y baja mortalidad); estos cambios en las tasas de natalidad y mortalidad se acompañaron por un repunte en la migración internacional, de modo que a principios de los ochenta el país expulsó un monto promedio anual de 264 mil personas, mientras que en el quinquenio 2000-2005 la expulsión promedio anual se ubicó en 576 mil personas. La categoría de la migración internacional del país cambió de equilibrio en los ochenta a rechazo moderado a partir de mediados de los noventa.

México es ahora un país predominantemente metropolitano, porque más de la mitad de su población reside en asentamientos humanos de este tipo. Para 2005, el sistema urbano nacional se componía por 364 ciudades, 55 zonas metropolitanas y 310 áreas urbanas (con población de 15 mil y más habitantes). Entre 1980 y 2005, la población urbana acusó un ritmo de crecimiento más elevado con respecto al país en su conjunto, por lo que el grado de urbanización se incrementó de 61.1 a 70 por ciento. De este último porcentaje, 54.1 por ciento correspondió a las zonas metropolitanas y 15.9 por ciento a las áreas urbanas.

En términos absolutos, la población urbana creció en 31.4 millones de habitantes entre 1980 y 2005, de los cuales 3.2 millones (10.2%) correspondieron a la incorporación de 141 nuevas áreas urbanas, 25.2 millones (80.3%) al efecto del crecimiento natural y tres

millones (9.5%) el saldo neto migratorio proveniente de los núcleos rurales. El crecimiento poblacional en el sistema urbano nacional estuvo comandado por el componente natural, con 840 nuevos habitantes por cada 100 migrantes, situación radicalmente contraria a lo escenificado en la década de los cuarenta, cuando por cada 100 migrantes hubo 70 nuevas personas por efecto del crecimiento natural.

Claro está que las ciudades crecieron a tasas diferenciales: al agruparlas por tamaño, las de mayor dinamismo fueron las millonarias emergentes (zonas metropolitanas de Toluca, Tijuana, Ciudad Juárez y León), seguidas por 20 con un tamaño entre 500 y 999 mil habitantes. Esto significa que las ciudades con el crecimiento poblacional relativo más importante fueron aquellas que le siguieron en tamaño a las cuatro más importantes del país (ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla).

Por otro lado, al analizarlas de manera individual, en seis localidades más del 60 por ciento de su crecimiento absoluto fue producto de la inmigración (zonas metropolitanas de Cancún y Puerto Vallarta; San Juan del Río, Cozumel, San Cristóbal de las Casas y Ciudad Acuña), mientras que más de 100 registraron un saldo neto migratorio negativo, entre los que sobresalen por mucho la Zona Metropolitana de la ciudad de México, con una expulsión neta de población de casi 4.4 millones de habitantes, en tanto que las metrópolis de Poza Rica, Tampico, Orizaba, Minatitlán, Torreón y La Piedad experimentaron un saldo negativo por 50 mil o más habitantes.

El dinamismo diferencial entre las localidades del sistema urbano nacional es producto de la movilidad geográfica de la población, en específico por la migración interna y la migración internacional. El monto de la migración interna reciente (aquella de cinco años o menos) observó un ascenso durante los ochenta y principios de los noventa, alcanzando un monto promedio anual de 745 mil personas en el lapso 1990-1995. Pero posteriormente ha ido en descenso, a tal grado que en el lustro 2000-2005, en promedio, se movieron 482 mil personas al año. Esto implica que en el primer quinquenio del nuevo milenio el flujo de la migración internacional superó a la interna en una relación de 120 internacionales por cada 100 internos, cuando en el periodo 1990-1995 fue de 56 internacionales por cada 100 internos.

En la migración interna reciente, el flujo más significativo ahora es entre localidades urbanas; la migración interurbana representó 47 por ciento de la movilidad interna total entre 1995 y 2000, en tanto que el flujo tradicional rural-urbano aportó 27 por ciento. En la migración interurbana no hay evidencia de un movimiento preponderante desde un cierto tamaño de asentamiento hacia otro, pero, en cambio, se observa los siguientes patrones: en el flujo absoluto de la migración interurbana, los migrantes son atraídos por los niveles salariales pagados en la industria manufacturera, aunque no necesariamente por la disponibilidad de fuentes de trabajo, mientras que en el flujo relativo se privilegia la demanda ocupacional en el sector comercio y en la industria. Asimismo, la decisión de migrar a una ciudad específica no sólo está soportada por oportunidades laborales, reales o ficticias, sino también por la búsqueda de una mejor calidad de vida.

A partir de lo anterior, es necesario tomar en cuenta al menos cuatro elementos para la definición de una política de distribución territorial de la población en México:

1. Esta política debe tomar a la movilidad (interna e internacional) como el eje rector de las acciones a formular e implementar. Esto significa una política más proactiva a las causas de la movilidad y menos reactiva a las consecuencias de la misma.

2. La formulación de esta política deberá tomar en cuenta distintas escalas territoriales de actuación, tales como las regiones, las microregiones, las regiones urbanas y las zonas metropolitanas. Cada escala territorial presenta especificidades en su forma de poblamiento y en las necesidades de la población.
3. Estas distintas escalas requieren la consecución de acuerdos y relaciones interinstitucionales entre diversos agentes que actúan en el territorio, siendo uno de ellos la comunidad, por lo que será necesario abrir más espacios para la participación ciudadana.
4. Esta política deberá tener una visión de integralidad, de tal manera que sus objetivos, estrategia y metas sean similares y congruentes entre los diversos programas sectoriales emanados del *Plan Nacional de Desarrollo*. El *Programa Nacional de Población* y el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio* deberían tener una política unitaria en las acciones sobre distribución territorial de la población. Estas acciones estarían en congruencia con otros programas sectoriales en aras de obtener una visión integral sobre la competitividad local, el mejoramiento en las condiciones de vida de la población y la búsqueda de un desarrollo sustentable.



## Tendencias y potencial demográfico de las ciudades medias de México

*Carlos Anzaldo Gómez  
Consejo Nacional de Población*

**D**esde su institucionalización en 1974, la política nacional de población ha tenido 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 que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social. Entre sus principales logros destaca la reducción del ritmo de crecimiento de la población en un marco de libertad, equidad y responsabilidad; sin embargo, todavía está por alcanzarse uno de sus propósitos fundamentales que es propiciar una distribución territorial de la población más acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable.

Históricamente, la distribución de la población en el territorio mexicano ha presentado fuertes desequilibrios. En un extremo, la excesiva concentración de personas en determinadas ciudades y regiones del país enfrenta situaciones cada vez más difíciles para su desarrollo, como son la falta de oportunidades de empleo formal, los elevados precios del suelo, la vivienda y los servicios urbanos, la escasez de agua y el aumento de la contaminación y la inseguridad. En el otro, la dispersión y el aislamiento geográfico de millones de habitantes en miles de localidades pequeñas, dificulta sus oportunidades de desarrollo económico, así como su acceso a los servicios sociales de educación, salud e infraestructura, lo que a la vez incrementa su vulnerabilidad. En ambos casos, los crecientes costos económicos, sociales y ambientales que demandan su atención representan un reto mayor para las políticas de población y desarrollo regional.

En las últimas décadas el proceso de urbanización de México ha estado marcado por importantes cambios. La reestructuración económica experimentada por el país –orientada principalmente hacia la exportación, la apertura comercial y el adelgazamiento del sector público–, ha contribuido a modificar las tendencias de crecimiento y distribución territorial de la población. Entre los cambios más importantes destacan la reducción del ritmo de crecimiento demográfico y la pérdida del poder concentrador de las tres principales metrópolis del país (Valle de México, Guadalajara y Monterrey), frente al mayor dinamismo demográfico y la creciente importancia económica de diversas ciudades de menor tamaño.

En el período 1980-2005 el número de ciudades de México aumentó de 226 a 363 y la población que residía en ellas pasó de 36.0 a 72.7 millones de habitantes, quienes representan 70 por ciento de la población nacional. En este lapso, la tasa de crecimiento de la población urbana se ubicó en 2.8 por ciento promedio anual, mientras que el peso relativo de las tres principales ciudades disminuyó de 50 a 37 por ciento de la población urbana

total. Paralelamente, seis ciudades más rebasaron el millón de habitantes,<sup>1</sup> las cuales en su mayoría registraron altos ritmos crecimiento poblacional, mientras que el grueso de las ciudades medias (de cien mil a menos de un millón de habitantes) también experimentó tasas de crecimiento demográfico mayores al promedio urbano, lo que ha contribuido a diversificar significativamente la distribución de de la población urbana en el territorio nacional.<sup>2</sup>

En este proceso la migración interna se ha consolidado como el principal factor de cambio en la distribución geográfica de la población. A diferencia de la etapa de urbanización acelerada, en la que predominó la migración rural hacia las grandes ciudades (de más de un millón de habitantes), actualmente la mayor parte de los flujos es de origen urbano y se dirige principalmente a las ciudades medias (de cien mil a menos de un millón de personas). En el quinquenio 1995-2000, por ejemplo, las ciudades fueron el origen de 65 por ciento de la migración intermunicipal y el destino de 76 por ciento de los movimientos, mientras que la mitad de los flujos migratorios (2.2 millones) tuvo como origen y destino a pares de localidades del sistema urbano. La mayor proporción de los flujos se dirigió a las ciudades medias, con 37 por ciento del total (1.6 millones), seguida de la migración hacia las ciudades grandes, las cuales captaron 29 por ciento de los movimientos (1.3 millones).

El predominio de las ciudades medias como principal destino de la migración también se manifiesta en su saldo neto migratorio del periodo 1995-2000, cuya ganancia de 363 mil personas equivale a casi el doble de la ganancia de las ciudades grandes (186 mil), mientras que, en términos relativos, la tasa de migración neta de las ciudades medias fue casi tres veces mayor a la de las ciudades con más de un millón de habitantes, 3.0 y 1.1 por cada mil personas al año, respectivamente.

Estos cambios en los patrones de movilidad y distribución geográfica de la población son resultado de múltiples decisiones individuales y familiares frente a la desigual localización de las oportunidades económicas y sociales, así como de las condiciones ambientales y de gobernabilidad, entre las diferentes ciudades y regiones del país.<sup>3</sup> Entre estos factores destacan los de tipo económico. Si consideramos, por ejemplo, las causas que motivaron los cambios en la entidad federativa de residencia de la población de doce años y más ocurridos entre 1995 y 2000, se observa que 42 por ciento de las personas que especificaron la causa de su migración cambió de estado por búsqueda de empleo (28%) y por cambio del lugar de trabajo (14%), mientras que 31 por ciento lo hizo por motivos familiares como la reunificación (22%) y el casamiento o unión (9%). A su vez, 28 por ciento se distribuye entre quienes migraron por causa de estudio (5%), salud (3%), violencia o inseguridad (2%) y otros motivos (17%).

<sup>1</sup> Puebla, Toluca, Tijuana, León, Juárez y La Laguna.

<sup>2</sup> Como ejemplos, el alto crecimiento demográfico de las ciudades de la frontera norte ha estado estrechamente vinculado al desarrollo de la industria maquiladora de exportación y al incremento de la población que busca migrar hacia Estados Unidos. A su vez, la desconcentración de actividades económicas de las grandes zonas metropolitanas ha propiciado el crecimiento y una mayor articulación productiva entre las ciudades del centro y norte del país; mientras que el incremento del turismo internacional ha sido determinante en el alto crecimiento de varias ciudades de las costas del Pacífico y el mar Caribe.

<sup>3</sup> De acuerdo con Aguilar y Graizbord (2001:553), "con su movilidad espacial, los individuos intentan responder a condiciones sociales, ambientales y económicas que se ven afectadas por el libre juego de las fuerzas del mercado o por acciones de política pública."

En 2005, el sistema urbano de México está formado por 363 ciudades (55 zonas metropolitanas, 49 conurbaciones y 259 localidades de 15 mil o más habitantes), cuya población ascendió a 72.7 millones de personas. Por su tamaño, estas ciudades se clasifican en nueve grandes zonas metropolitanas (mayores de un millón de habitantes), donde se asientan 36.1 millones, casi 35 por ciento de la población del país, con fuerte predominio de la zona metropolitana del Valle de México (19.2 millones); 81 ciudades medias, con poblaciones entre 100 mil y un millón de habitantes, donde residen 27.7 millones, casi 27 por ciento del total nacional; y 273 ciudades pequeñas, entre 15 mil y cien mil habitantes, donde viven 8.9 millones, menos de nueve por ciento de la población total.

En el quinquenio 2000-2005 la población de las ciudades creció a una tasa promedio de 1.5 por ciento anual, cifra 47 por ciento mayor al promedio nacional (1.02%). El mayor ritmo de crecimiento se registró en las ciudades medias, con una tasa de 1.9 por ciento, mientras que las ciudades grandes y pequeñas presentaron crecimientos menores al promedio urbano, con tasas de 1.3 y 1.2 por ciento, respectivamente. De esta forma, la mayor dinámica de las ciudades medias determinó que éstas contribuyeran con 47 por ciento del incremento demográfico urbano del quinquenio, cifra casi diez puntos mayor que su participación en la población urbana total al inicio del periodo (37.4%). En contraste, la aportación de las ciudades grandes al incremento urbano fue de 43.4 por ciento, 6.8 puntos menor que su participación en el sistema urbano nacional en 2000 (50.1%); mientras que las ciudades pequeñas contribuyeron con menos de diez por ciento del crecimiento urbano, también por debajo de su participación en la población urbana del país (12.5%).

A escala regional sobresalen los altos crecimientos de las ciudades medias de la Península de Yucatán, cuyas poblaciones, en promedio, crecieron a tasas de 3.5 por ciento anual, así como del Noroeste (2.3%), Noreste (2.1%) y Centro Norte del país (2.1%), con crecimientos muy por arriba del promedio urbano del quinquenio anterior. En segundo orden se ubican las ciudades medias de las regiones Norte (1.8%), Occidente (1.6%) y Centro (1.6%), con tasas de crecimiento ligeramente superiores a la media urbana, mientras que los crecimientos menos dinámicos, correspondieron a las ciudades medias de las regiones Sur (1.4%) y Golfo (1.0%), con tasas menores a 1.5 por ciento anual.<sup>4</sup>

De esta forma, las ciudades medias continúan consolidándose como los principales destinos de la migración interna, lo que representa una valiosa oportunidad para transitar hacia un patrón de desarrollo urbano más diversificado y equilibrado, que permita enfrentar en mejores condiciones los retos que afrontan las ciudades y sus regiones de influencia en materia de desarrollo económico y social, y de sostenibilidad ambiental.

En este marco, la situación y desempeño que guardan las ciudades con respecto al crecimiento de su personal ocupado, la cobertura de servicios básicos y la disponibilidad natural de agua permite identificar algunas de las ventajas y limitaciones más importantes que enfrentan dichas ciudades para captar un mayor volumen de población y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

<sup>4</sup> Las entidades federativas que integran cada región son, Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora; Norte: Coahuila, Chihuahua y Durango; Noreste: Nuevo León y Tamaulipas; Occidente: Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit.; Centro Norte: Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; Centro: Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala; Sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca; Golfo: Tabasco y Veracruz; y Península de Yucatán: Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

De acuerdo con lo anterior, las ciudades medias con las mayores ventajas serían las que reúnen simultáneamente las siguientes características:

- 1) un crecimiento del personal ocupado en los sectores industrial, comercial y de servicios a un ritmo mayor que el observado para el conjunto de la economía (*efecto total* positivo),
- 2) una cobertura de los servicios de agua potable, drenaje y energía eléctrica por arriba del promedio urbano; y
- 3) una disponibilidad natural base media de agua *per capita* de la región en que ubica la ciudad mayor de 5 000 metros cúbicos por habitante al año (disponibilidad media).

Asimismo, el potencial demográfico de las ciudades disminuiría conforme se dejaran de cumplir uno o más de estos criterios, hasta llegar a las ciudades que no cumplen ninguna de estas características.

La política de población debe contribuir a consolidar el papel de las ciudades medias como los espacios más aptos para atraer la migración y mejorar la calidad de vida de las personas. El reto de impulsar y ordenar el crecimiento demográfico de las ciudades dependerá cada vez más de la capacidad de los tres órdenes de gobierno para acordar proyectos de mediano y largo plazo que estimulen el crecimiento económico y la generación de empleos en las ciudades con mayor disponibilidad de recursos naturales –particularmente de agua y de suelo apto para el desarrollo urbano–, alternativas a las grandes zonas metropolitanas y ciudades fronterizas. Simultáneamente, deberán consolidarse las medidas encaminadas a mejorar el conjunto de elementos que integran el hábitat de las ciudades, especialmente la calidad de la vivienda y los servicios urbanos, con la participación activa de los sectores social y privado. Ambos componentes son fundamentales para fortalecer la capacidad de atracción poblacional de las ciudades de México en condiciones de sustentabilidad.

## La migración interna de los jornaleros agrícolas en México

Sara María Lara Flores  
Universidad Nacional Autónoma de México

Nuestro país tiene una larga historia de migraciones tanto internas como hacia Estados Unidos. No obstante, son las migraciones internacionales las que más han llamado la atención de académicos, políticos y funcionarios, por las implicaciones que reviste este fenómeno en términos de relaciones internacionales, de política exterior, y de política económica. Por el contrario, la migración interna está siendo poco estudiada y no contamos con la información necesaria para captar el comportamiento de ciertos flujos, como es el caso de los jornaleros agrícolas.

Un estudio de principios de la década de los setenta hablaba de la existencia de poco más de 600 mil jornaleros, hoy en día se calcula que el número de jornaleros y peones asciende a 2 343 081,<sup>1</sup> pero no sabemos cuántos de estos tienen que migrar para encontrar empleo, sus circuitos migratorios, sus condiciones laborales y de vida.

El Censo Agrícola-Ganadero no fue levantado en 2001, por lo que la información disponible se refiere a 1991. En tanto, la *Encuesta Nacional de Empleo* dejó de registrar el trabajo agropecuario en 2003. Por su lado, el Censo General de Población y Vivienda capta, por un lado, el lugar de nacimiento y el lugar de residencia de la población al momento del levantamiento y, por el otro, el lugar de residencia en enero de 1995 y el lugar de residencia en el momento del censo pero no nos permite captar la gran movilidad de esta población entre esos periodos.

En ese sentido, sólo contamos con estimaciones regionales realizadas por algunas instituciones públicas que atienden a esta población (*Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas*, DIF, Secretaría de Educación Pública), o las que los propios empresarios señalan, lo que nos permite ver las subestimaciones que existen en el Censo de Población. Por ejemplo, sabemos que durante la cosecha de hortalizas en Sinaloa, entre diciembre y abril, hay unos 200 mil jornaleros eventuales, pero el censo reporta sólo la presencia de 31 949 durante la última semana de septiembre; en Baja California Sur, donde la cosecha se realiza durante la primavera-verano, se reportan 1 995 jornaleros eventuales, cuando son unos 25 mil; en Sonora, donde la cosecha de las hortalizas es entre octubre y abril y la pizca de la uva en junio y julio, se reportan 32 795 cuando son unos 80 mil.

<sup>1</sup> Botey, Carlota, J.L. Heredia y M. Zepeda, *Los jornaleros agrícolas migratorios: una solución organizativa*, México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1975; Encuesta Nacional de Empleo, INEGI, 2000.

Más grave que el problema de la subestimación en la magnitud de la población que trabaja como jornalera en el campo, está el hecho de que se desconoce completamente sus condiciones laborales y de vida. La *Encuesta Nacional de Empleo* nos indica que 31 por ciento de los trabajadores agropecuarios que percibieron ingresos obtuvieron menos de un salario mínimo, 53 por ciento de uno a dos salarios mínimos y 11 por ciento de dos a tres salarios mínimos. Sin embargo, 2 767 563 trabajadores agropecuarios no recibieron pago, laboraron en el contexto de la ayuda familiar o de intercambio de trabajo.

La mayor parte de los que trabajan por un salario son contratados, día con día, para realizar tareas puntuales, sin contar con ningún tipo de protección laboral, aun si se trata de la misma empresa que los ocupa a lo largo de uno o varios años, lo que supone una flexibilidad total del trabajo. Esta situación se acompaña, a la vez, de una gran flexibilidad salarial. Si bien, en general, los salarios rurales han ido a la baja, hay que destacar que esta disminución se da en el contexto de un importante incremento de la productividad del trabajo. A ello se agrega que las formas salariales que se estilan en la agricultura provocan una intensificación del trabajo, particularmente a través del pago por tarea o a destajo. En la agricultura la gran mayoría de los trabajadores son contratados verbalmente; no existe seguridad en el empleo, de modo que los trabajadores están siempre expuestos al desempleo. Tampoco existen prestaciones sociales; los trabajadores laboran seis días a la semana, sin obtener una prima adicional por el trabajo dominical, ni son compensados los días perdidos por enfermedad o por problemas propios de la empresa. Los jornaleros no disfrutan de los días festivos, de una prima vacacional, aguinaldo ni del reparto de utilidades que la Ley del Trabajo contempla para los trabajadores temporales. A la vez, y no obstante que se reformó la Ley del Seguro Social para garantizar una mayor cobertura a los jornaleros del campo, éstos no han gozado de servicios de salud. Los empresarios se han rehusado a acatar la ley y han interpuesto amparos para protegerse, de tal manera que es una minoría, que corresponde más a los empleados y operarios que a los peones y jornaleros, la que recibe estos servicios.

Cabe agregar que los mercados laborales se encuentran altamente concentrados en las regiones de agricultura intensiva, lo que provoca desplazamientos importantes de la población jornalera sobre distancias que pueden llegar a 2 500 km, como es el caso de los que participan en las cosechas de hortalizas en el noroeste del país, provenientes de los estados de Oaxaca y Guerrero, lo que no es una novedad, puesto que se trata de una migración que tiene más de treinta años. Lo nuevo es que la desestacionalización de la producción, gracias a la introducción de nuevas tecnologías (invernaderos, plasticultura, nuevas variedades tempranas y/o tardías), ha llevado a una complejización de los circuitos migratorios. Una parte importante de estos migrantes ya no regresa a sus lugares de origen sino se involucra en circuitos de migración circular, sin tener una residencia fija en ninguno de los lugares por donde transitan, lo que está generando una especie de trashumancia.

Si las condiciones de trabajo de esta población son sumamente precarias, las condiciones de vida de la mayor parte de estos migrantes son materia de derechos humanos, ya que son alojados en campamentos cerrados, a los que no tienen acceso las instituciones públicas, y de los que no pueden salir libremente los trabajadores. Carecen de servicios sanitarios suficientes, de agua potable, de luz y gas, además de que son alojados en galerones de láminas de cartón en donde existe un fuerte hacinamiento.

Tratándose de familias completas que migran, los servicios de salud y educativos no están adecuados para dar seguimiento y atención a esta población en constante movilidad.

Por lo que el rezago educativo y el analfabetismo se han incrementado entre esta población, en tanto que la atención médica preventiva para niños y adultos es prácticamente nula. En resumen, es una población invisibilizada por las estadísticas y que no cuenta con políticas públicas adecuadas para dar atención a los distintos grupos que la integran, tanto en materia laboral como de condiciones de vida.

Es necesario comenzar por diseñar los instrumentos metodológicos que permitan captar la magnitud y composición de los trabajadores agrícolas así como su movilidad, el tipo de empresas que los contratan, las formas de pago, el monto de sus salarios, el tipo de contrataciones, la temporalidad del empleo, entre otras cosas, y estimular la investigación comparativa de esta población en diferentes contextos regionales, para dar cuenta realmente de su complejidad.

A la vez, se requiere elaborar políticas públicas que contemplen de manera integral a esta población en constante crecimiento y movilidad, y no sólo crear programas que les ofrecen pequeñas ayudas focalizadas en ciertos aspectos, que no logran sus objetivos dada la complejidad de su situación y la heterogeneidad, tanto de los propios jornaleros como de las empresas que los contratan.



## Relatoría

*Maritza Caicedo Riascos  
El Colegio de México*

En la mesa “Distribución territorial y migración interna” se presentaron las siguientes ponencias: “La migración interna en México, propuestas para las políticas públicas”, a cargo de Luis Ariosto Sánchez de El Colegio de México y Arturo Barranco Flores del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); “Migración interurbana en México”, a cargo de Luis Jaime Sobrino de El Colegio de México; “Tendencias y potencial demográfico de las ciudades medias de México”, por Carlos Anzaldo Gómez del Consejo Nacional de Población y “La migración interna de jornaleros agrícolas en México”, por Sara María Lara Flores del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. La coordinación de mesa estuvo a cargo de la Ana María Chávez Galindo del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM.

Las ponencias presentadas destacaron la importancia de los movimientos internos de población en México y su impacto en los cambios demográficos y socioeconómicos que hoy experimentan tanto las entidades como las ciudades. Se señaló que a lo largo del tiempo –y más concretamente a partir de los años ochenta– ha habido cambios importantes en los patrones de movilidad y distribución geográfica de la población y que en ello tienen que ver las decisiones de individuos y familias frente a la desigual localización de las oportunidades económicas y sociales, así como las condiciones ambientales y de gobernabilidad entre las diferentes ciudades y regiones del país. Los miembros de la mesa enfatizaron que, si bien en los últimos años ha habido una reducción de la migración interna en el país, esta sigue siendo un fenómeno que involucra a una cantidad importante de personas y, por tanto, debe ser considerada dentro de las políticas públicas.

Se señaló que, de acuerdo con información del Censo de Población y Vivienda de México en el año 2000, existían aproximadamente 17 millones de personas residiendo en una entidad distinta a su lugar de nacimiento (Sánchez y Barranco, 2007), lo que revela la importancia numérica del fenómeno. La misma fuente señala que los estados con mayor cantidad de población inmigrante son Quintana Roo (50.0%), Baja California (36.0%) y el Estado de México (33.6%), mientras que otras entidades como el Distrito Federal, Zacatecas y Durango han experimentado pérdidas de población.

Se enfatizó que la migración tiene un efecto diferenciado en la estructura por edad de la población en las entidades federativas. En México existen entidades como Quintana Roo, Querétaro, Baja California, Baja California Sur, el Estado de México, Aguascalientes, Tlaxcala, Tabasco y Campeche que, además de encontrarse en un estado de transición demográfica avanzado, cuentan con mayores tasas de crecimiento poblacional principalmente en los grupos de 15-64 años de edad y 65 y más, mientras que otras entidades federativas,

como San Luis Potosí, Oaxaca y Michoacán, se encuentran en una transición demográfica moderada y cuentan con menores tasas de crecimiento de población entre 15-64 años. Además, los estados con saldos netos migratorios -internos- negativos como Zacatecas, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Veracruz presentan altas razones de dependencia tanto del grupo de 0-14 años de edad como en el grupo de 65 y más años. (Ariosto y Barranco, 2007).

Se subrayó que históricamente la distribución de la población en el territorio mexicano ha implicado fuertes desequilibrios, dado que por un lado ha existido una gran concentración de población en determinadas ciudades y regiones del país, que en muchos casos experimentan difíciles condiciones de vida y por el otro existen poblaciones geográficamente aisladas con escasas oportunidades de desarrollo social y económico. Se señaló que en ambos casos los crecientes costos económicos, sociales y ambientales que demandan atención representan un reto mayor para las políticas de población y el desarrollo regional (Anzaldo, 2007).

Se indicó que paralelamente a los cambios ocurridos en la distribución espacial de la población han sucedido fenómenos como la reestructuración económica que ha contribuido a la modificación de las tendencias de crecimiento y distribución territorial de la población. Entre los cambios más notables están la reducción del ritmo de crecimiento demográfico y la pérdida del poder concentrador de las tres principales metrópolis del país –ciudad de México, Guadalajara y Monterrey– frente al mayor dinamismo demográfico y la creciente importancia económica de ciudades de menor tamaño (Anzaldo, 2007).

Se subrayó que entre 1980 y 2005 la población urbana en México creció de manera importante, en este periodo el grado de urbanización pasó de 61.1 por ciento al 70 por ciento, destacándose una importante concentración de población en áreas metropolitanas. En términos absolutos la población urbana se incrementó en 31.4 millones de habitantes, de los cuales el 80.3 por ciento fueron producto del crecimiento natural, el 10.2 por ciento se debió a la incorporación de 141 nuevas áreas urbanas y el 9.5 por ciento por saldo neto migratorio proveniente de zonas rurales. Se enfatizó que en la migración interna reciente el flujo más significativo tiene lugar entre localidades urbanas, puesto que entre 1995 y 2000 la migración interurbana representó el 47 por ciento de la movilidad interna total, mientras que el flujo tradicional rural-urbano representó solamente el 27 por ciento (Sobrino, 2007).

Las ciudades con el crecimiento poblacional relativo más importante fueron las de tamaño medio -de cien mil a menos de un millón de habitantes-. Entre 1995-2000 la mayor proporción de los flujos internos se dirigió hacia las ciudades medias (37% del total) y hacia ciudades grandes con el 29 por ciento de los movimientos internos registrados en el periodo. La tasa de migración neta de las ciudades medias fue casi tres veces mayor a la de las ciudades con más de un millón de habitantes (30 y 1.1 por mil habitantes respectivamente). La información estadística refleja que las ciudades medias se están consolidando como los principales destinos de la migración interna, lo que implica una oportunidad para transitar hacia un patrón de desarrollo urbano más diversificado y equilibrado que permita enfrentar en mejores condiciones los retos que afrontan las ciudades y sus regiones de influencia en materia de desarrollo económico y social y de sostenibilidad ambiental (Anzaldo, 2007).

Se señaló que el dinamismo diferencial entre las localidades del sistema urbano nacional (entre 1980-2005) es producto de la movilidad geográfica de la población tanto interna

como internacional. Los migrantes interurbanos, al igual que los migrantes estatales, se mueven por la búsqueda de empleo, mejores salarios, así como por el deseo de mejorar su calidad de vida. Por lo tanto, se plantearon algunas propuestas específicas que deberían ser contempladas para mejorar la situación de los migrantes y que contribuyan a equilibrar el desarrollo de las ciudades.

Desde el punto de vista de Anzaldo, se debe crear una política de población que ayude a consolidar el papel de las ciudades medias como los espacios, más actos para atraer la migración y mejorar la calidad de vida de las personas. El ponente argumentó que el reto de impulsar y ordenar el crecimiento demográfico de las ciudades dependerá cada vez más de la capacidad de los tres órdenes de gobierno para acordar proyectos de mediano y largo plazo que estimulen el crecimiento económico y la generación de empleos en las ciudades con mayor disponibilidad de recursos naturales. Simultáneamente se deberán consolidar medidas encaminadas a mejorar el conjunto de elementos que integran el hábitat de las ciudades, especialmente la calidad de la vivienda y los servicios urbanos con la participación activa de los sectores público y privado. Ambos componentes son fundamentales para fortalecer la capacidad de atracción poblacional de las ciudades de México en condiciones de sustentabilidad.

Desde otro ángulo, Sobrino señaló que se deben tomar en cuenta por lo menos cuatro elementos para la definición de una política de distribución territorial de la población en México:

1. Tomar a la migración interna e internacional como el eje rector de las acciones a formular e implementar. Esto implica el diseño de una política más proactiva a las causas de la migración y menos reactiva a las consecuencias de la misma.
2. La política deberá tener en cuenta las distintas escalas territoriales de actuación, tales como las regiones, las micro regiones, las regiones urbanas y las zonas metropolitanas. Cada escala territorial presenta particularidades en su forma de doblamiento y en las necesidades de la población.
3. Las distintas escalas requieren de la consecución de acuerdos y relaciones interinstitucionales entre diversos agentes que actúan en el territorio, siendo uno de ellos la comunidad, lo que implicaría abrir más espacios para la participación ciudadana.
4. Debe ser una política con un carácter de intregalidad de tal forma que sus objetivos, estrategias y metas sean similares y congruentes entre los diversos programas sectoriales emanados del Plan Nacional de Desarrollo. El *Programa Nacional de Población* y el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio* deberán tener una política unitaria en las acciones sobre distribución territorial de la población. Estas acciones estarían en congruencia con los programas sectoriales en aras de obtener una visión integral sobre la competitividad local, el mejoramiento en las condiciones de vida de la población y la búsqueda de un desarrollo sustentable.

Finalmente se expuso el caso de la migración interna de jornaleros agrícolas como un fenómeno que requiere de mayor atención. Se señaló que en la actualidad el número de jornaleros agrícolas asciende aproximadamente a 2 millones 342 mil 081 personas. Se resaltó que hay escasez de información que permita obtener un conocimiento más específico acerca de la movilidad y las condiciones de trabajo de esta población. Se mencionaron algunas fuentes a través de las cuales es posible captar la movilidad de esta población como el Censo Agrícola Ganadero; sin embargo, este no se levantó en 2001 por lo que

se requiere actualizar la información. Otra fuente que captaba información al respecto era *Encuesta Nacional de Empleo* pero en 2003 dejó de registrar el trabajo agropecuario. El *Censo Nacional de Población y Vivienda de 2000* captó el lugar de nacimiento y el lugar de residencia de la población al momento de su aplicación, además indagó sobre el lugar de residencia de la población cinco años antes de la aplicación del censo, pero esta información no permite captar la movilidad de la población entre estos periodos de tiempo.

La coordinadora de la mesa resaltó que existen algunas fuentes que captan la migración de jornaleros agrícolas en México, pero éstas presentan un problema metodológico que debe ser atendido, dado que se trata de un conjunto de personas que trabajan en un sitio determinado y al momento de ser encuestadas reportan un sitio diferente, por lo que propuso que se debería preguntar a estos trabajadores por el lugar de trabajo.

Como propuesta específica dentro de esta temática se señaló la importancia de diseñar políticas públicas orientadas a la protección de esta población tanto en materia laboral como en sus condiciones generales de vida y no sólo crear programas asistenciales que no tienen un impacto importante en el mejoramiento de la calidad de vida de estos trabajadores. También se destacó la necesidad de diseñar instrumentos metodológicos que permitan captar más efectivamente la magnitud y las características de la migración de los trabajadores agrícolas.

A manera de conclusión se planteó que la migración interna debe ser estudiada en función de un plan de desarrollo en el que se combinen distintas políticas con desarrollo urbano, salud, educación que contribuyan a reducir la migración interna que en gran parte se ve motivada por los evidentes desequilibrios socioeconómicos entre regiones, entidades y ciudades.



**SEGOB**

**GOBIERNO  
FEDERAL**

