

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*

Bajo 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 dirigidas 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 à 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 llevaran 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.¹ 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.

¹ 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.