Programa Nacional de Población 2001-2006

Consejo Nacional de Población

LIC. SANTIAGO CREEL MIRANDA
Secretario de Gobernación
y Presidente del Consejo Nacional de Población

DR. JORGE G. CASTAÑEDA
Secretario de Relaciones Exteriores

LIC. FRANCISCO GIL DÍAZ
Secretario de Hacienda y Crédito Público

LIC. JOSEFINA VÁZQUEZ MOTA
Secretaria de Desarrollo Social

LIC. VÍCTOR LICHTINGER WAISMAN
Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SR. JAVIER USABIAGA ARROYO
Secretario de Agricultura, Ganadería,
Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

DR. REYES S. TAMEZ GUERRA
Secretario de Educación Pública

DR. JULIO FRENK MORA
Secretario de Salud

LIC. CARLOS ABASCAL CARRANZA
Secretario del Trabajo y Previsión Social

LIC. MARÍA TERESA HERRERA TELLO
Secretaria de la Reforma Agraria

LIC. BENJAMÍN GONZÁLEZ ROARO
Director General del Instituto de Seguridad
y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

DR. SANTIAGO LEVY ALGAZI
Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social

DR. JAVIER MOCTEZUMA BARRAGÁN
Subsecretario de Población, Migración
y Asuntos Religiosos

DR. RODOLFO TUIRÁN
Secretario General
del Consejo Nacional de Población

Programa Nacional de Población 2001-2006

Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico

CON LIBERTAD, EQUIDAD Y RESPONSABILIDAD

© Consejo Nacional de Población
Ángel Urraza 1137, Col. Del Valle
C. P. 03100, México, D. F.
<http://www.conapo.gob.mx>

Programa Nacional de Población 2001-2006

Primera edición: diciembre de 2001
ISBN: 970-628-536-9

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Mensaje del Presidente de la República

El activo principal de la nación es su gente; ella es también el motor del desarrollo y la razón de ser de los programas y acciones de gobierno. *El Programa Nacional de Población 2001-2006* es una invitación para que todas y todos contribuyamos a labrar el perfil futuro de nuestra población, con el fin de avanzar hacia un México con más opciones y oportunidades.

Con este programa impulsaremos una política de población integral, imaginativa, con enfoque de género y visión de largo plazo, profundamente humanista, centrada en la dignidad de la persona y respetuosa de su libertad de elección.

Mi gobierno tiene la firme convicción de que la manera más eficaz de enfrentar los desafíos demográficos es fortaleciendo y ampliando las capacidades y oportunidades de las personas y las familias.

El país al que todos aspiramos, el México triunfador del siglo XXI, requiere que atendamos con decisión los retos que nos impone la transición demográfica. Debemos hacer del cambio demográfico un aliado de nuestro progreso, aprovechando el enorme potencial de fuerza laboral, sin precedentes en nuestra historia, que tendremos en los próximos años. Es necesario también armonizar el crecimiento poblacional con las exigencias de un desarrollo genuinamente sustentable, para que el incremento en el número de habitantes no signifique la degradación de nuestros recursos, sino un factor para preservarlos y enriquecerlos.

Es importante propiciar una distribución más equilibrada de la población y de las oportunidades de desarrollo a lo largo y ancho del territorio nacional. Necesitamos multiplicar las zonas de expansión económica en nuestro país, para que la población no siga concentrándose en unas cuantas ciudades y se diversifiquen los destinos migratorios.

Para aprovechar nuestro “bono demográfico”, producto de las transformaciones en la estructura de la población mexicana, es urgente brindar más y mejores oportunidades a niñas, niños y jóvenes, quienes definirán el perfil demográfico futuro del país y serán los protagonistas del México que anhelamos construir.

Debemos prepararnos para transitar de una estructura poblacional joven hacia otra de mayor edad, así como garantizar que la proporción creciente de adultos mayores reciba la tercera edad con calidad y con seguridad social. No basta con seguir incrementando la expectativa de vida; es preciso también darle más calidad a la vida de todas y todos los mexicanos.

Cada ser humano es único y debe ser apoyado para desplegar todo su potencial. Por ello, nos hemos dado a la tarea de fortalecer el desarrollo social y humano, así como promover una más sólida cultura demográfica, con el propósito de que cada individuo y cada familia pueda ejercer a cabalidad su derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre asuntos tan fundamentales y tan personales como su lugar de residencia y el número y espaciamiento de sus hijos.

Con este programa refrendamos nuestro firme compromiso de que el ejercicio del poder público tenga como origen y destino a las y los mexicanos. Lo más importante para mi gobierno es y será siempre la gente y su bienestar.

En esta nueva etapa de la vida de México, las decisiones se toman con la participación de las y los ciudadanos y buscan responder a sus anhelos y esperanzas. Este programa es el fruto de una amplia consulta a la población.

Un requisito indispensable para que tengamos éxito será el concurso de los tres órdenes de gobierno y de todos los sectores de la sociedad. El Ejecutivo Federal trabajará en estrecha colaboración con las autoridades estatales y municipales, descentralizando tareas y fortaleciendo el pacto federal. También será imprescindible la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones académicas. En especial será necesario el esfuerzo y la colaboración de la población en general, ya que todas y todos estamos involucrados en la construcción de nuestro futuro demográfico.

Con la presentación del *Programa Nacional de Población 2001-2006: Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad* avanzamos con firmeza en la dirección correcta hacia ese sueño que todos compartimos y que está en nuestras manos hacer realidad: un país más justo, más humano, más democrático y con más oportunidades para todos.

Vicente Fox Quesada
Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

Mensaje del Secretario de Gobernación y Presidente del Consejo Nacional de Población

Durante las tres últimas décadas, México ha vivido una revolución demográfica. En ese periodo, la tasa de crecimiento de la población disminuyó a la mitad. Al ejercer nuestros derechos, los mexicanos aprendimos a conducir el destino demográfico del país con libertad y responsabilidad.

De no haber frenado a tiempo nuestra dinámica demográfica, hoy seríamos casi 154 millones de habitantes y no los 101 millones que somos.

La política de población ha desempeñado un papel sobresaliente en el impulso de estas transformaciones; desde hace casi 28 años se ha trabajado para armonizar el crecimiento demográfico con las exigencias del desarrollo sustentable, así como para propiciar una distribución más equilibrada de la población en el territorio nacional.

El *Programa Nacional de Población 2001-2006: Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad* se propone seguir impulsando esa política de población que queremos y necesitamos.

Una política que refleje y atienda la diversidad cultural y la pluralidad del país.

Una política humanista, fundada en el respeto a la libertad, la autonomía y la dignidad de las personas.

Una política de Estado basada en la ampliación de las oportunidades de las personas y en el ejercicio pleno de sus derechos.

El *Programa Nacional de Población 2001-2006: Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad* nos propone seguir con esa política demográfica, para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población.

El programa es de todos y para todos y ha sido elaborado con el concurso de miles de ciudadanos de todo el país. Identifica un conjunto amplio de estrategias y acciones para avanzar en la transición demográfica de la que todos somos protagonistas y para enfrentar los desafíos que nos impone.

Sus objetivos y metas, además, son consistentes con las directrices del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.*

De acuerdo con nuestro marco jurídico, el programa se propone seguir acercando a las parejas la información y los medios para que puedan decidir, con libertad y con responsabilidad, cuántos hijos tener y cuándo tenerlos.

Las acciones propuestas buscan sentar bases sólidas para romper el círculo vicioso entre la pobreza y los patrones de alta mortalidad y alta fecundidad. Asimismo, el programa marca el rumbo que habremos de seguir para aprovechar las oportunidades que se derivan del cambio en la estructura por edad de la población.

También se propone llevar a cabo medidas que ayuden a extender una cultura demográfica sólida entre los habitantes del país, a fin de contribuir a formar ciudadanos comprometidos con la solución de nuestros problemas de crecimiento poblacional.

Este instrumento reconoce que nuestro paso por el siglo XXI no puede ser improvisado. Por eso se compromete a la tarea de contribuir a arraigar en nuestro país una cultura de la planeación, para atender con oportunidad las necesidades de la población en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, agua, electrificación, comunicaciones e infraestructura.

También establece el compromiso de avanzar hacia una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades, recursos y oportunidades del desarrollo regional sustentable.

Para lograr este propósito, es imprescindible conducir los flujos migratorios hacia las regiones del país con potencial de desarrollo sustentable; se necesita también desalentar el crecimiento demográfico de las principales metrópolis y atender el problema de la dispersión de la población rural en decenas de miles de pequeñas localidades.

Para alcanzar las metas de este programa, se necesita la conjunción de esfuerzos del gobierno y de la sociedad; es necesario hacer más eficiente la coordinación interinstitucional, así como impulsar un auténtico federalismo en materia de población.

El país tiene una política de población que nos enseña que el futuro está hoy en nuestras manos. Sepamos contribuir a moldearlo con responsabilidad.

Lic. Santiago Creel Miranda
Secretario de Gobernación
y Presidente del CONAPO

Índice

13 Introducción

25 Capítulo I
Marco legal, valores y principios
de la política de población

35 Capítulo II
El programa Nacional de Población
y sus vínculos con el Plan Nacional de Desarrollo

41 Capítulo III
Cómo se planeó
Mecanismos de consulta

49 Capítulo IV
En dónde estamos
La población de México en el nuevo siglo: oportunidades y desafíos

53 4.1 Seguir avanzando en la transición demográfica

65 4.2 Enfrentar las insuficiencias y desigualdades del desarrollo social y humano que retardan el curso de la transición demográfica

85 4.3 Aprovechar la ventana de oportunidad demográfica

107 4.4 Responder a los desafíos emergentes derivados de los cambios en la estructura por edad

129 4.5 Atender las necesidades y potencialidades que derivan de las transformaciones sociodemográficas en la estructura y organización familiar y en el curso de vida de sus integrantes

147 4.6 Cristalizar las oportunidades que ofrece el reordenamiento económico nacional para orientar los flujos migratorios hacia las regiones con potencial de desarrollo sustentable y ofrecer alternativas a la emigración en las zonas más rezagadas

173 4.7 Encarar los desafíos que derivan de los cambios en el volumen, la composición sociodemográfica y el origen regional de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos

187 Capítulo V
Qué se necesita
La política de población de cara al siglo XXI

197 Capítulo VI
A dónde queremos llegar
Ejes, visión y misión

205 Capítulo VII
Qué camino vamos a seguir
Objetivos, estrategias y líneas de acción

207 Objetivos

217 Estrategia 1: Reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza

225 Estrategia 2: Atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas

233 Estrategia 3: Ampliar las capacidades y oportunidades de las personas para ejercer sus derechos de manera libre, responsable e informada en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción

243 Estrategia 4: Aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico

251 Estrategia 5: Invertir en el desarrollo humano de las y los jóvenes y fomentar en ellos actitudes y prácticas de prevención y planeación

261 Estrategia 6: Prever las demandas del envejecimiento demográfico y brindar más y mejores oportunidades al adulto mayor

269 Estrategia 7: Acrecentar las oportunidades de las familias y de sus miembros a lo largo del curso de vida

279 Estrategia 8: Apuntalar a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable como destinos alternos de la migración

289 Estrategia 9: Brindar alternativas a la emigración rural y fortalecer la justicia distributiva en las regiones de mayor rezago y en los centros regionales de población

299 Estrategia 10: Propiciar y apoyar iniciativas encaminadas a regular la migración mexicana hacia Estados Unidos y atender sus ramificaciones y consecuencias

307 Estrategia 11: Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población

315 Estrategia 12: Avanzar hacia un auténtico federalismo en población

323 Estrategia 13: Ampliar los espacios de participación ciudadana en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas de población

329 Estrategia 14: Intensificar la cooperación internacional en materia de población

335 Estrategia 15: Fomentar la investigación e impulsar la generación de información sociodemográfica, así como vigorizar los esfuerzos de capacitación en población

341 Estrategia 16: Promover adecuaciones al marco jurídico y fortalecer la estructura institucional de la política de población

347 Capítulo VIII
Cómo vamos a medir los avances

355 Anexo
- Acrónimos y abreviaturas
- Glosario
- Agradecimientos

Introducción

Campeche
Oaxaca
LECHE

Introducción

El *Programa Nacional de Población 2001-2006* es un programa especial del Ejecutivo Federal, establecido por el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (PND), que tiene la misión de encarar los desafíos demográficos de México y aprovechar las oportunidades que brinda el cambio poblacional, con el propósito de contribuir a elevar el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, con pleno respeto a los derechos humanos y las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en un marco de equidad e igualdad entre hombres y mujeres.

El PND reconoce que un gobierno plenamente conciente de los desafíos demográficos que enfrenta será un gobierno más eficaz. Ese documento rector sostiene que México experimenta un proceso de cambio que implica transiciones múltiples en los planos demográfico, social, económico y político. El futuro del país dependerá, en buena medida, de la trayectoria que sigan estas transiciones cruciales, las cuales tienen profundas consecuencias e influyen en, y son influidas por, la dinámica cultural.

México experimenta un proceso de cambio que implica transiciones múltiples en los planos demográfico, social, económico y político

El Ejecutivo Federal plantea que gobernar para el cambio significa asumir la responsabilidad de conducir estas transiciones y marcarles rumbo, aprovechar las oportunidades que ofrecen; actuar con plena conciencia de las inercias que pueden propiciar; mitigar sus inequidades y costos resultantes y establecer mecanismos adecuados para distribuir más equitativamente los beneficios derivados de estos procesos.

Las transiciones demográfica, social, económica y política proceden a ritmos desiguales y condicionan tanto la capacidad estatal para reorientar y conducir el cambio social, como la manera en la cual “la sociedad expresa sus demandas, articula sus intereses y se vincula con el Estado”. En la conjunción de estas cuatro transiciones, la demográfica tiene particular relevancia porque contribuye a delinear la arquitectura de largo plazo de la nación y, en consecuencia, define la envergadura de los retos que deberemos enfrentar con el fin de cristalizar la visión del México al que aspiramos para el futuro.

La transición demográfica tiene particular relevancia porque contribuye a delinear la arquitectura de largo plazo de la nación

Las mexicanas y los mexicanos hemos sido protagonistas en las últimas décadas de una compleja y profunda revolución demográfica, que se expresa en la transición de un régimen caracterizado por niveles de mortalidad y fecundidad elevados y sin control hacia otro de niveles cada vez más bajos y controlados. Este

proceso de cambio fue impulsado inicialmente por un notable descenso en los niveles de la mortalidad, hecho que se expresa en las considerables ganancias logradas en la vida media de las y los mexicanos, debidas sobre todo al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y a los avances en el terreno de la salud y la educación, entre otros factores.

La cada vez mayor esperanza de vida creó un marco de mayor certidumbre y de seguridad en la vida de millones de personas y, por esta vía, contribuyó tanto a fomentar el espíritu de previsión entre los individuos y las familias de diversos sectores sociales, como a sembrar la necesidad de planear los eventos vitales que definen las biografías de hombres y mujeres, incluidos el número y el espaciamiento de los hijos(as). Así, el crecimiento demográfico de nuestro país disminuyó de manera significativa en las últimas tres décadas. De no haber ocurrido esta transformación en las prácticas y comportamientos reproductivos de la población, hoy en día seríamos alrededor de 154 millones de habitantes, en lugar de los 101 millones de mexicanas y mexicanos que somos. Los cambios no sólo se dejan ver en los grandes números, sino que tienen su expresión más profunda y duradera en las familias mexicanas y en las vidas de millones de hombres y mujeres.

Hoy en día, la mayoría de las parejas mexicanas ven en la planificación familiar un derecho fundamental e irrenunciable

La revolución demográfica de México se sustenta en una profunda transformación de las preferencias e ideales de las parejas respecto al número de hijos(as) y su espaciamiento. En unos cuantos años, la planificación familiar logró ser incorporada por la gran mayoría de las parejas, quienes hoy en día ven esta práctica como un derecho fundamental e irrenunciable. La planificación familiar ha contribuido en este proceso a propiciar una actitud más responsable frente a la reproducción. Así, mediante el ejercicio de sus derechos, las mexicanas y los mexicanos se convirtieron, con libertad y responsabilidad, en auténticos protagonistas de la transformación demográfica del país.

Hoy, más que ayer, el porvenir de la nación está vinculado inexorablemente a su destino demográfico. La pertinencia de la política de población en el contexto cambiante del siglo XXI descansa en su idoneidad como instrumento para contribuir a armonizar los fenómenos de población con nuestro potencial de desarrollo sustentable, en un marco que garantice el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, la ampliación de las capacidades y oportunidades de las personas, la promoción de la equidad y la elevación del bienestar social.

Las nociones y prácticas de la política de población están cimentadas en seis valores éticos fundamentales: libertad e inviolabilidad de las personas, dignidad y autonomía; equidad y responsabilidad social, los cuales son símbolos y elementos intrínsecos de la calidad de vida. Lo más importante para el *Programa Nacional de Población 2001-2006* es la gente y su bienestar. Éste concibe a la persona como un ser único que debe ser apoyado para desarrollar todo su potencial y realizar aquello que tiene razones para valorar. Por lo tanto, el programa que se presenta encuentra su razón de ser en el compromiso ineludible de garantizar el ejercicio pleno del derecho de los individuos y las parejas a decidir de manera libre, responsable e informada acerca de su conducta en los ámbitos de relevancia demográfica, sin coacción o interferencia alguna y conforme a sus valores, preferencias y conviccio-

nes más profundos. En este marco, este programa fundamenta todas sus estrategias y acciones en la plena vigencia de los derechos humanos, la ampliación de las libertades y capacidades de las personas, la igualdad de oportunidades y el respeto irrestricto a la diversidad cultural y étnica.

Con base en estos valores y principios, y de acuerdo con el marco legal, la política de población edificó las instituciones y desarrolló los programas que hoy le dan cuerpo. El *Programa Nacional de Población 2001-2006,* se inscribe en, y es tributario de esta tradición, hecho que se expresa en su mensaje central: *Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad.* En esencia, este programa propone actuar hoy con la mira puesta en el mañana. Por lo tanto, constituye una invitación para imaginar el futuro que queremos y trabajar —con libertad, equidad y responsabilidad— para conseguirlo.

La política de población busca armonizar la demografía del país con las exigencias del desarrollo sustentable

En este sentido, la política de población parte de la premisa de que los patrones demográficos no constituyen un destino inevitable y, por lo tanto, busca armonizar activamente el crecimiento demográfico y la distribución territorial de la población con las exigencias propias del desarrollo sustentable, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de las mexicanas y los mexicanos.

El derrotero futuro de la transición demográfica en México

La política de población establece que, dependiendo de la trayectoria que siga la transición demográfica, el país podría alcanzar entre 130 y 150 millones de habitantes a mitad del presente siglo. Debido al tamaño alcanzado por la población mexicana, el país enfrentará el desafío, en cualquier escenario, de proporcionarle a sus habitantes empleo, vivienda, vestido, alimentación, educación y salud.

El ritmo e intensidad que siga la transición demográfica dependerá en buena medida de los avances que el país pueda lograr para superar las insuficiencias y desigualdades de nuestro desarrollo, para ampliar las capacidades y opciones de las personas, para brindarles más y mejores oportunidades a las mujeres a fin de que puedan participar plenamente —en condiciones de equidad e igualdad con los varones— en la vida económica, social, política y cultural del país, y para brindarles a todas y todos por igual la información y los medios para anclar sus decisiones vitales en el conocimiento maduro de sus fortalezas, límites y posibilidades.

Los cambios en los factores demográficos continuarán implicando profundas transformaciones en la distribución por edad de la población y acentuarán el tránsito de una población *joven* a otra *más entrada en años*, lo que se dejará sentir en la formación de un amplio espectro de demandas y necesidades sociales. Estos cambios abrirán nuevas oportunidades y darán lugar a una amplia variedad de complejos desafíos, los cuales deberán obligar a evaluar permanentemente los criterios de asignación de los recursos disponibles, con el fin de asegurar el mayor beneficio social posible de su aplicación eficiente.

En las próximas tres décadas, el país contará con una ventana de oportunidad transitoria o bono demográfico

Las modificaciones graduales en la estructura por edad abrirán una *ventana de oportunidad transitoria* durante el curso de las primeras tres décadas del siglo, cuando concurrirán las condiciones demográficas más propicias para impulsar el desarrollo de México, ya que, por un lado, disminuirá el número de personas en edades dependientes, hecho que favorecerá el potencial de ahorro de los hogares, y, por el otro, habrá un número creciente de personas en edades laborales, con lo cual se verá incrementado el potencial productivo del país. Esta ventana permanecerá abierta hasta que la dinámica de crecimiento de la población de adultos mayores se acelere e incida sobre la razón de dependencia, es decir, la proporción representada por la población en edades dependientes respecto a la población en edades laborales.

El aprovechamiento eficiente de esta *ventana de oportunidad* podría contribuir a impulsar un círculo virtuoso de más empleos, más ahorro, más inversión, y nuevamente más empleos, lo que haría posible generar los recursos adicionales que requiere el país tanto para encarar el legado de rezagos y desigualdades, como para romper el círculo perverso de privaciones en el que se encuentran atrapados muchos millones de mexicanos y mexicanas. La instrumentación de políticas de acompañamiento adecuadas podría contribuir a potenciar los beneficios derivados de esta *ventana de oportunidad* única e irrepetible.

En este proceso, la transición demográfica —en interacción con otros cambios de naturaleza económica, social, cultural e institucional— seguirá trastocando de manera profunda la estructura del curso de vida individual, la conformación de los hogares y la organización familiar. Así, por ejemplo, el avance de la transición demográfica ahondará la disminución del tamaño promedio de las familias y, como en otros países que ya han completado o están completando la transición demográfica, también es previsible esperar una transformación en las pautas nupciales y en los arreglos residenciales, lo que dará cada vez mayor impulso a la llamada *segunda transición demográfica*. Todos estos cambios incidirán en los estilos de vida, la organización hogareña, las relaciones de género e intergeneracionales y el capital social de los hogares, modificando —de formas complejas, variadas y diversas— la densidad y naturaleza de las interacciones sociales. Todas estas expresiones, que ya empiezan a tomar fuerza desde ahora, demandan la instrumentación de un conjunto de acciones públicas oportunas, con el fin de apoyar a las personas y a las familias a hacer frente a las complejas consecuencias y ramificaciones que se derivan de estos procesos de cambio.

La transición demográfica continuará articulándose en las próximas décadas al derrotero que sigan dos procesos profundamente interrelacionados: la transición de la movilidad territorial y la transición urbana. La evidencia disponible indica que el volumen de los desplazamientos en el territorio está incrementándose de manera significativa, al tiempo que se diversifican las rutas de origen y destino y las modalidades migratorias, impulsadas en buena medida por el derrotero regional del nuevo patrón de desarrollo, así como por la multiplicación de las opciones migratorias que ofrece un sistema urbano en constante diversificación y expansión. En este proceso, los flujos migratorios de tipo urbano-urbano y metropolitano-urbano, entre otros, seguirán adquiriendo cada vez mayor relevancia.

Es imperativo atenuar los marcados desequilibrios en la distribución territorial de la población

A pesar de estas importantes transformaciones, México sigue presentando, desde el punto de vista de la distribución territorial de la población, dos facetas marcadamente contrastantes: por un lado, la enorme dispersión de sus habitantes rurales y, por el otro, la concentración de su población en unas cuantas regiones y ciudades del país. En consecuencia, la política de población deberá poner cada vez un mayor énfasis en las acciones orientadas a atenuar los marcados desequilibrios en la distribución territorial de la población.

El país todavía tiene alrededor de la cuarta parte de su población asentada en miles de pequeñas localidades rurales, donde las condiciones de vida, las insuficiencias productivas y de empleo, así como la baja cobertura de los servicios básicos, determinan la prevalencia de fuertes presiones migratorias. De cara al siglo XXI, la persistente dispersión de la población y las fuertes presiones migratorias que se originan en el medio rural plantean grandes desafíos para las políticas social y de población, lo que exige redoblar los esfuerzos para imaginar y poner en marcha intervenciones públicas más eficientes que permitan optimizar los recursos locales y atender las necesidades y demandas que se originan en estos asentamientos, con el fin de avanzar en los propósitos de justicia distributiva.

El enorme potencial de desplazamiento de las zonas rurales a las urbanas que todavía existe en el país permite prever que, de continuar las tendencias actuales, más de 85 por ciento del crecimiento poblacional que ocurrirá en los próximos 25 años se albergará en las ciudades. Estas tendencias anuncian importantes cambios en el paisaje territorial de México y una verdadera revolución en las estructuras socioeconómicas de la nación.

El acelerado proceso de urbanización plantea complejos retos que demandan la puesta en marcha de políticas y estrategias integrales y de largo plazo

Las ciudades del sistema urbano nacional están llamadas a desempeñar un papel cada vez más estratégico en el desarrollo nacional, en el contexto de un mundo crecientemente globalizado, y serán cada vez más determinantes tanto de la distribución territorial de la población, como de la construcción de las identidades nacional y cultural. Sin embargo, el acelerado proceso de urbanización plantea complejos retos que demandan la puesta en marcha de políticas y estrategias integrales y de largo plazo, que conduzcan el desarrollo urbano de una manera eficiente. Para enfrentar con éxito estos desafíos, será necesario, entre otras acciones, potenciar la competitividad del sistema urbano nacional; fortalecer la infraestructura y el equipamiento de las áreas urbanas; atender sus problemas emergentes y prever su expansión ordenada; modernizar las estructuras administrativas de las ciudades y fortalecer las fuentes de financiamiento para el desarrollo urbano de los gobiernos locales.

Al considerar los factores del cambio demográfico, no es posible dejar de considerar la migración internacional. Como se sabe, el número de personas que en sus desplazamientos cruzan fronteras internacionales es cada vez mayor. Diversos factores hacen que segmentos cada vez más amplios de población respondan rápidamente a informaciones y oportunidades distantes que con frecuencia se originan más allá de las fronteras nacionales. Prácticamente ningún país o región del mundo

escapan a la dinámica de las migraciones o pueden mantenerse ajenos a sus consecuencias. México no es la excepción y se constituye de manera simultánea como país de origen, destino y tránsito de diversos flujos migratorios.

Debido a la magnitud alcanzada por la migración mexicana hacia Estados Unidos y a sus profundas ramificaciones económicas, sociales, políticas, culturales y demográficas, este fenómeno demanda atención prioritaria e impone al país complejos y variados desafíos. La migración obedece principalmente a motivaciones vinculadas con la búsqueda de oportunidades laborales y de mejores ingresos y tiene raíces estructurales en ambos lados de la frontera. La existencia de una importante demanda de fuerza de trabajo mexicana en aquel país, las diferencias salariales, el excedente de fuerza de trabajo en México, la tradición migratoria secular y la operación de complejas redes sociales y familiares, son factores que le dan a este movimiento un poderoso impulso.

El Gobierno de México le ha asignado a la migración de mexicanos a Estados Unidos la mayor prioridad y promueve ante las autoridades del vecino país del norte, al amparo de un nuevo enfoque de *responsabilidad compartida*, que la movilidad y residencia de los nacionales mexicanos en Estados Unidos sea segura, digna, legal y ordenada. La política de población comparte ese objetivo y busca contribuir a aportar soluciones de fondo y de largo plazo a este complejo fenómeno.

El *Programa Nacional de Población 2001-2006* se propone enfrentar siete grandes retos

En suma, el *Programa Nacional de Población 2001-2006* se propone enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades siguientes:

1. Seguir avanzando en la transición demográfica.

2. Enfrentar las insuficiencias y desigualdades del desarrollo social y humano que retardan el curso de la transición demográfica.

3. Aprovechar la ventana de oportunidad demográfica.

4. Responder a los desafíos emergentes derivados de los cambios en la estructura por edad.

5. Atender las necesidades y potencialidades que derivan de las transformaciones sociodemográficas en la estructura y organización familiar y en el curso de vida de sus integrantes.

6. Cristalizar las oportunidades que ofrece el reordenamiento económico nacional para orientar los flujos migratorios hacia las regiones con potencial de desarrollo sustentable y ofrecer alternativas a la emigración en las zonas más rezagadas.

7. Encarar los desafíos que derivan de los cambios en el volumen, la composición sociodemográfica y el origen regional de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos.

Tomando en cuenta que los retos demográficos son cada vez más complejos y de mayor escala, la política de población, en los inicios del nuevo milenio, está convocada a fortalecerse y renovarse. Este llamado compromete a la política de población y a este programa a avanzar en la definición e instrumentación de un conjunto amplio de acciones que aborden, de manera simultánea, muchos y muy diversos frentes.

Para contribuir —en el ámbito de su competencia— a sentar bases firmes que permitan avanzar hacia un desarrollo sostenible y sustentable y mejorar la calidad de vida de la población, resulta imprescindible encarar, además de los desafíos de carácter sociodemográfico, otros complejos retos de naturaleza institucional, normativa y organizacional para potenciar la eficiencia y la eficacia de esta política pública, lo que supone, entre otras tareas, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno; la renovación del marco jurídico; la consolidación de un auténtico federalismo en población; la intensificación de los esfuerzos de cooperación internacional en la materia; y el aliento a la participación organizada y corresponsable de la sociedad.

El *Programa Nacional de Población 2001-2006* se propone ocho objetivos

Para enfrentar cada uno de los retos y aprovechar las oportunidades que brinda el cambio demográfico, la presente administración, en el marco del *Programa Nacional de Población 2001-2006*, se plantea los siguientes ocho objetivos:

1. Contribuir a romper el círculo vicioso entre pobreza y rezago demográfico.

2. Favorecer el ejercicio libre, informado y responsable de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.

3. Anticipar las demandas sociales derivadas del cambio en la estructura por edad de la población y atenderlas con oportunidad y equidad.

4. Potenciar las capacidades, opciones e iniciativas de los hogares y de sus integrantes para que estén en mejores posibilidades de cristalizar los proyectos de vida que tienen razones para valorar.

5. Propiciar una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable.

6. Avanzar hacia el establecimiento de un sistema migratorio legal, digno, seguro y ordenado entre México y Estados Unidos.

7. Extender y arraigar una más sólida cultura demográfica.

8. Adecuar las estructuras institucionales de la política de población a las nuevas realidades del país y aprovechar las oportunidades que brinda el entorno internacional.

Todos estos objetivos son consistentes con las directrices que brinda el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, así como con las orientaciones del marco jurídico vigente en la materia.

El carácter transversal y multisectorial de la política de población demanda la formulación de estrategias integrales, al tiempo que obligan a construir sólidos vasos comunicantes con las diferentes políticas públicas a fin de incorporar la dimensión demográfica en la planeación y gestión gubernamentales. El Consejo Nacional de Población (CONAPO), en tanto órgano colegiado a cargo de conducir la planeación demográfica del país, brinda una sólida plataforma para emprender esta tarea. En esta instancia se formulan las estrategias y se instrumentan las acciones en la materia, se fijan prioridades y se establecen las bases de coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno para avanzar en la consecución de los objetivos de este programa.

Estructura del *Programa Nacional de Población 2001-2006*

El *Programa Nacional de Población 2001-2006, Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad*, está dividido en los siguientes ocho capítulos.

I. Marco legal, valores y principios de la política de población.

II. El Programa Nacional de Población y sus vínculos con el Plan Nacional de Desarrollo.

III. Cómo se planeó. Consulta ciudadana.

IV. Dónde estamos. La población de México en el nuevo siglo: oportunidades y desafíos.

V. Qué se necesita. La política de población de cara al siglo XXI.

VI. Dónde queremos llegar. Ejes, visión y misión.

VII. Qué camino vamos a seguir. Objetivos, estrategias y líneas de acción.

VIII. Cómo vamos a medir los avances.

En el capítulo inicial se describe el marco jurídico y se identifican los valores y principios que nutren, norman y orientan a la política de población.

En el capítulo segundo se presentan de manera explícita algunos de los vínculos de este programa con el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, así como la manera en la cual busca contribuir a impulsar, en el ámbito de su competencia, las prioridades identificadas por ese documento rector.

Tomando en cuenta que este programa constituye un valioso instrumento de concertación interinstitucional, de coordinación intergubernamental e intersectorial y de participación ciudadana, el capítulo tercero da cuenta de los procesos participativos en los que se sustenta: análisis, reflexión y consulta con especialistas, funcionarios de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, representantes de las organizaciones sociales y civiles y de la población en general. En este capítulo se presentan también los resultados que arrojaron estos procesos.

En el capítulo cuarto se examinan los principales retos que enfrenta y las oportunidades que busca aprovechar el diseño e instrumentación de este programa, los cuales han sido brevemente presentados en esta sección introductoria.

En el capítulo quinto se identifican los requerimientos normativos y de organización institucional para estar en posibilidad de encarar los desafíos emergentes y aprovechar las oportunidades que brinda el cambio demográfico.

En el capítulo sexto se explicitan los ejes de la política de población, así como la visión y misión de este programa.

El capítulo séptimo presenta los objetivos, estrategias y líneas de acción que dan sustento programático a la política de población.

El capítulo octavo presenta los indicadores que se proponen para evaluar el desempeño y la efectividad de las acciones de la política de población, así como los mecanismos de rendición de cuentas.

I. Marco legal, valores y principios de la política de población

I. Marco legal, valores y principios de la política de población

Las políticas públicas recogen las experiencias, propuestas, intereses y necesidades de la sociedad y responden a ella, al tiempo que son expresión de propósitos e intenciones sociales para hacer frente a lo que la sociedad concibe como desafíos. Su adecuada instrumentación implica, entre otras condiciones, el establecimiento de un marco normativo para orientar la intervención pública, la organización de un ámbito de competencia institucional, la definición de los procedimientos de participación y consulta con los diversos sectores y grupos de la sociedad, y la definición de estrategias e instrumentos pertinentes para alcanzar las metas y los objetivos planteados.

El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, al tiempo que elaborará el Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Este mandato se cristaliza en la Ley de Planeación, la cual formula las normas y bases de la planeación nacional del desarrollo. Esta ley establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento rector de la Administración Pública Federal; dispone la elaboración de programas de acción congruentes con ese documento rector; y reglamenta los procedimientos para recoger las opiniones de la población en el proceso de elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esa ley.

El Programa Nacional de Población es el principal instrumento de planeación de la política de población

De esta manera, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la Ley de Planeación, el Gobierno de la República elaboró el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 30 de mayo del presente año. El Plan obliga a la formulación de diversos programas sobre temas de prioridad nacional, entre los cuales identifica al *Programa Nacional de Población*, que es el principal instrumento de planeación de la política de población.

México sentó las bases jurídicas de su actual política de población en 1974. El país tomó conciencia en ese entonces de las implicaciones y consecuencias económicas y sociales de corto, mediano y largo plazos que se derivaban del tamaño, la dinámica, la estructura y la distribución territorial de la población mexicana. El nuevo consenso demandó un cambio en nuestra manera de actuar y de pensar en esta materia, lo que condujo a la promulgación de la nueva Ley General de Población y a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1974.

Las disposiciones de esta Ley y su Reglamento son de orden público y de observancia general para toda la república y regulan la aplicación de la política nacional de población; vinculan a ésta con la planeación del desarrollo nacional; y sientan las bases y procedimientos de coordinación con las entidades federativas y los municipios en materia de población.

Más tarde, en diciembre de 1974, las reformas al artículo cuarto de nuestra Constitución Política convirtieron a México en el segundo país en el mundo y el primero en América Latina en consagrar, en su Ley fundamental, el derecho de las personas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. De esta manera, el contenido de la nueva Ley General de Población y del artículo cuarto de la Carta Magna, en adición al artículo undécimo de la misma, que se refiere al derecho de las personas a transitar libremente por el territorio y a mudar de residencia, establecieron el marco que hoy en día norma y orienta a la política de población.

Todos estos cambios legislativos e institucionales reflejaron la voluntad política de conducir los fenómenos de población para armonizarlos con nuestro potencial de desarrollo, al tiempo que expresaron la aceptación social y la legitimidad de esta empresa. El objetivo principal de esta política pública, de acuerdo con el artículo primero de la Ley General de Población, es el de "regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".

El Consejo Nacional de Población es el organismo responsable de conducir la planeación demográfica del país

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) es el organismo responsable de conducir la planeación demográfica del país y de coordinar las acciones institucionales dirigidas a fincar las bases de un desarrollo sostenible y sustentable. El CONAPO, de acuerdo con el artículo quinto de la Ley General de Población, tiene a su cargo la planeación demográfica de México, "con el objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos". Esta instancia está presidida por la Secretaría de Gobernación e integrada además por las Secretarías de Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social y la Reforma Agraria, y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

La Ley General de Población establece que la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de los programas de las dependencias de la Administración Pública Federal en materia demográfica, "competen exclusivamente a la Secretaría de Gobernación". De la misma forma, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27 frac. IV, faculta a la Secretaría de Gobernación a conducir la política de población, así como a dictar, ejecutar o, en su caso, promover las medidas administrativas que se requieran para su cumplimiento. A su vez, corresponde a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal,

según las atribuciones que les confieran las leyes, la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para la realización de cada uno de los fines de la política de población.

El Reglamento de la Ley General de Población establece en su artículo noveno que, en atención a las necesidades del desarrollo nacional, se formularán, por conducto del CONAPO, los programas necesarios para instrumentar la política de población, e identifica a esta dependencia como la responsable de determinar las prioridades relacionadas con el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de la población, a efecto de responder a ellas mediante las acciones que llevan a cabo, en sus correspondientes ámbitos de competencia, tanto los miembros del Consejo, como las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Cada una de las dependencias y entidades que integran el CONAPO participa en la formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación del PNP

En este contexto, cada una de las dependencias y entidades que integran el CONAPO participan en las comisiones internas de trabajo de este órgano colegiado. De acuerdo con el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Población, en esta instancia se definen e instrumentan los mecanismos de coordinación interinstitucional para la aplicación de la política nacional de población y para el cumplimiento de los programas en la materia, bajo las bases y procedimientos establecidos por el Consejo. El Reglamento de la Ley General de Población también contempla la instalación y funcionamiento de una Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas, donde se recogen los puntos de vista, prioridades y aspiraciones de los estados en materia demográfica para su consideración en la formulación e instrumentación de los programas en la materia.

Valores y principios de la política de población

La política de población, desde su origen, fue concebida como parte inherente e inseparable de la política de desarrollo y como un eslabón esencial de la política social. Se trata, en esencia, de una política pública que deriva de una decisión soberana y autónoma de nuestro país; que es profundamente humanista en su concepción; y que está regida por el respeto irrestricto a las libertades y a los derechos de los mexicanos y de las mexicanas.

Los esfuerzos de la política de población se dirigieron, desde el primer momento, a impulsar la desaceleración del ritmo de crecimiento demográfico; a promover una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo sustentable de las diferentes regiones del país; a propiciar la extensión y arraigo de una más sólida cultura demográfica, mediante procesos educativos, de información y comunicación en población; y a favorecer una mayor y más amplia participación de la mujer en los procesos de desarrollo económico, social, político y cultural del país, en condiciones de igualdad con el varón.

Desde 1974, la política de población conservó sus orientaciones principales; edificó las instituciones y desarrolló los programas que hoy le dan cuerpo; ganó relevancia y significación en la vida cotidiana de los individuos y las familias; diseñó instrumentos y herramientas de gran utilidad para la planeación del desarrollo económico y social; y contribuyó a delinear un horizonte más amplio para nuestro país.

Los avances y logros de la política de población han sido posibles debido a la concurrencia de diversos factores, entre los que destacan: el amplio consenso social en torno al rumbo y orientaciones estratégicas de la política de población; el alto grado de continuidad y efectividad de sus acciones; la coordinación y colaboración estrecha de los tres órdenes de gobierno y las diversas dependencias gubernamentales participantes, y el generoso aporte de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones académicas. Más importante aún es el hecho de que son los mexicanos y las mexicanas quienes han dado aliento a esta política pública y la han respaldado mediante sus prácticas y comportamientos y en ejercicio pleno de sus derechos, libertades y de su capacidad de optar. Por todas estas razones, se ha señalado que la política de población constituye uno de los pocos ejemplos de lo que podría calificarse como una genuina política de Estado.

La política de población se sustenta en seis valores éticos: libertad e inviolabilidad de las personas, dignidad y autonomía, equidad y responsabilidad social

Las nociones y prácticas de la política de población están cimentadas en los siguientes seis valores éticos: libertad e inviolabilidad de las personas, dignidad y autonomía, equidad y responsabilidad social.

- La *libertad* es la capacidad de hacer lo que se elige, en el marco de la ley, sin la interferencia de otras personas.

- La *inviolabilidad* es la condición humana que exige respeto a la integridad de las personas, quienes tienen el derecho a ser reconocidas como seres indivisibles e irreductibles y a ser protegidos de las imposiciones de la colectividad, de tal manera que puedan vivir libres de presiones que los obliguen a realizar actos contra su voluntad o ajenos a sus propios deseos.

- La *dignidad* es inherente a la vida y es el fundamento real de la pertenencia social y de la igualdad de todas las personas. Gracias a esta cualidad, los seres humanos constituyen un valor en sí mismos y merecen ser tratados con consideración y respeto.

- La *autonomía* permite a cada persona definir sus propios anhelos, dar dimensión a sus horizontes, diseñar sus planes y elegir de manera libre, responsable e informada lo que más les conviene en el marco de las leyes vigentes.

- La *equidad* está íntimamente ligada a los valores de libertad y dignidad. La libertad se ve restringida cuando las personas no tienen opción alguna. En consecuencia, el ejercicio pleno de la libertad no sólo implica la capacidad que tienen los individuos de elegir, sino también la de ejercer su elección, es decir, de llevar a cabo eso que han elegido y que tienen razones para valorar, para lo cual es menester contar con las condiciones que propicien la igualdad

de oportunidades. Una sociedad que no procura estas condiciones no puede dejar de producir, como resultado, la exclusión de una parte de la población, la cual se expresa en la carencia de oportunidades y la privación de capacidades, así como en sentimientos de indefensión, impotencia e inseguridad de las personas para dirigir su vida y su futuro.

- Las personas no sólo son sujetos y titulares de derechos, sino que también son *responsables del destino de la sociedad*. En este marco, conviene recordar que uno de los grandes privilegios de las personas es el de elegir y el de sustentar su toma de decisiones en la información. Elegir y decidir son expresiones de libertad. Al ejercerla en cada acto, las personas deben tomar en cuenta las consecuencias que tienen sus decisiones para las generaciones presentes y futuras. Ser responsable quiere decir ser consciente de lo que libremente se elige. En consecuencia, la autonomía del individuo tiene como contraparte la responsabilidad y la conciencia sobre las consecuencias sociales que derivan de sus decisiones y comportamientos.

La política de población concibe a la persona como un fin en sí mismo y promueve el ejercicio del derecho a decidir libre, responsable e informadamente sobre su conducta demográfica. En el marco de la Constitución Política, de la Ley General de Población y del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, así como de los valores éticos enunciados, el *Programa Nacional de Población 2001-2006* se funda en los siguientes principios fundamentales:

- Plena vigencia y protección de los derechos humanos.
- Empoderamiento de hombres y mujeres y ampliación de sus capacidades.
- Igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios relevantes.
- Respeto irrestricto a la diversidad cultural y étnica.

Plena vigencia y protección de los derechos humanos

Los fenómenos demográficos como la fecundidad, la migración y la mortalidad son el resultado agregado de cientos de miles o millones de decisiones y comportamientos individuales o familiares aislados que involucran el ejercicio de libertades y derechos fundamentales.

Los fenómenos demográficos son el resultado agregado de cientos de miles o millones de decisiones y comportamientos individuales o familiares aislados

- Las pautas reproductivas expresan el ejercicio del derecho que tienen las personas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos(as). Es imposible considerar que una persona es libre si no puede decidir sobre algo a la vez tan íntimo y tan importante en su vida, como es el número de hijos(as) y el momento de procrearlos.

- Los patrones de mortalidad idealmente deberían reflejar el derecho de las personas a gozar del más alto nivel de salud alcanzable en la sociedad y de no sucumbir a una muerte prematura. El artículo cuarto de la Constitución dispone que "toda persona tiene derecho a la protección de la salud", derecho que consiste no sólo en recibir atención médica adecuada en caso de enfermedad, sino que también comprende las medidas preventivas orientadas a evitar enfermedades.

- Asimismo, los movimientos de la población resultan del ejercicio pleno del derecho que tiene cada persona, de acuerdo con el artículo undécimo de la Constitución Política, de "entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes".

La política de población debe respetar, proteger y favorecer la libertad de las personas para elegir y decidir libremente sobre su conducta en los ámbitos de relevancia demográfica

Todos estos derechos aportan una sólida base ética y constituyen el núcleo de la política de población. En consecuencia, la misión de esta política pública 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, así como a regir sus decisiones en esos planos de acuerdo con sus valores, creencias y convicciones más profundas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos brinda reconocimiento jurídico y protege los derechos o garantías individuales de libertad e igualdad, de seguridad jurídica y los derechos políticos. Se entiende que estas garantías establecen el derecho de toda persona a realizar libremente las actividades protegidas por la Carta Magna.

Empoderamiento de hombres y mujeres y ampliación de sus capacidades

Sólo con la participación plena de hombres y mujeres igualmente empoderados, será posible alcanzar una mejor calidad de vida y el ejercicio pleno de los derechos para todos

El impulso a un verdadero desarrollo con justicia distributiva es una condición necesaria para contribuir a ampliar y potenciar las capacidades, opciones y libertades de hombres y mujeres, y para que puedan cristalizar el tipo de vida que valoran. Sólo con la participación plena en la vida económica, política y cultural de hombres y mujeres igualmente empoderados, es decir, dotados de salud, educación, destrezas y habilidades pertinentes y eficaces, será posible alcanzar una mejor calidad de vida y el ejercicio pleno de los derechos para todos.

El empoderamiento significa el ejercicio que hace un individuo de un poder para alcanzar un propósito específico. ¿Pero de dónde se supone que viene este poder? El supuesto usual es que es transferido de alguna parte, lo que implica un proceso de suma cero. Aquí nos referimos a otro tipo de poder, es decir, al que puede ser ejercido donde no había ninguno. Se trata del empoderamiento a través de la *educación para la conciencia*, que es un proceso de suma positiva que les abre

a las personas nuevos horizontes, las pone en condiciones de enfrentar mejores prospectos de vida y les brinda un sentido claro de cuáles son sus derechos y cómo pueden ejercerlos.

La política de población parte de la premisa de que impulsar el mejoramiento de la condición social de la mujer es un acto de elemental justicia social, así como una condición indispensable tanto para promover el cambio social, el desarrollo del país y la elevación del bienestar individual y familiar, como para avanzar en la transición demográfica. El mejoramiento de la condición social de la mujer y de su capacidad de decidir con libertad, información y responsabilidad se expresa positivamente en todas las esferas de la vida, incluidos ámbitos tan diversos como la sexualidad, la reproducción y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Además el mejoramiento de la condición social de las mujeres redunda no sólo en su propio provecho, sino también en el de sus hijos y en el del resto de los miembros de las familias.

El mejoramiento de la condición social de las mujeres redunda no sólo en su propio provecho, sino también en el de sus hijos y en el de los miembros de las familias

En todas las sociedades existen algunas capacidades básicas relacionadas entre sí que son esenciales para que las personas se desarrollen plenamente, estén en posibilidades de conducir sus vidas, logren aquello que valoran y necesitan, participen en la sociedad y contribuyan a ella. En este sentido, puede decirse que la constante ampliación de las capacidades contribuye a ampliar los horizontes de libertad de las personas para hacer realidad los proyectos de vida que tienen razones para valorar. 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.

En este contexto, el Estado cumple, a través de sus políticas públicas, una función vital para conformar una estructura de oportunidades que permita a hombres y mujeres gozar de las libertades fundamentales y estar en posibilidades de vivir una vida digna. La política de población reconoce que cada persona es un ser único que debe ser apoyado para desarrollar todo su potencial. La ampliación de las capacidades de hombres y mujeres se refleja en el control que tienen sobre las decisiones clave de sus vidas. El desarrollo humano supone expandir las capacidades de las personas para que ellas puedan ejercer a plenitud sus libertades y derechos, incluidos los relativos a la libre elección en materia reproductiva o a la libertad de tránsito y asentamiento, entre otros. A su vez, el disfrute de otras muchas libertades y derechos de ciudadanía social se ve favorecido por la expansión de las capacidades de las personas para cristalizar sus decisiones y preferencias en los ámbitos de relevancia demográfica.

El desarrollo humano supone expandir las capacidades de las personas para que ellas puedan ejercer a plenitud sus libertades y derechos

Equidad y no discriminación en el acceso a los servicios relevantes

Una de las misiones principales de la política de población es la de promover la igualdad de oportunidades, así como la de asegurar, en el ámbito de su competencia, las condiciones mínimas que permitan a las personas contar con un abanico de posibilidades de realización de sus libertades, lo que implica la responsabilidad de poner a su alcance la información y los medios para que puedan ejercer plenamente su derecho a decidir libremente sobre sus prácticas en el plano demográfico y para hacerlo de acuerdo con sus deseos, creencias y convicciones.

La política de población tiene el compromiso de poner al alcance de las y los ciudadanos la información y los servicios relevantes para que puedan ejercer sus libertades y derechos

En el ámbito concreto de la planificación familiar, en concordancia con lo establecido en las leyes generales de población y salud vigentes, la prestación de servicios de planificación familiar es gratuita en todas las instituciones de salud del sector público. Es compromiso de la política de población poner al alcance de todos los hombres y las mujeres del país la información y los servicios relevantes para que las personas puedan ejercer sus libertades y derechos en este ámbito. Además, las políticas de población y salud tienen el propósito de ofrecer esos servicios cada vez con mayor calidad.

Respeto irrestricto a la diversidad cultural y étnica

Los proyectos de vida de las personas y sus decisiones de relevancia en el ámbito demográfico no se definen en un vacío cultural, sino que surgen de las distintas opciones y alternativas que ofrecen las culturas en las que están insertos los individuos. Ello se refleja, por ejemplo, en las representaciones colectivas de la biografía, las cuales proveen imágenes relativamente integradas y organizadas del curso de vida. En este sentido, puede decirse que las personas construyen su identidad y dan sentido a sus propias biografías con las estructuras provistas por los contextos culturales en los que se inscriben.

La política de población tiene la responsabilidad de establecer un compromiso de respeto y justicia con las formas culturales en las que los individuos se insertan

En un país multicultural y pluriétnico como México, la política de población —como parte fundamental de los esfuerzos orientados a promover el bienestar de la población, garantizar el ejercicio de los derechos de las personas y apoyar la realización de los proyectos de vida que valoran— tiene la responsabilidad de establecer un compromiso de respeto y justicia con las formas culturales en las que los individuos se insertan, sin imposiciones de ninguna índole, así como el deber de reconocer y promover el valor de la diversidad y de proponer estrategias que le resulten significativas y apropiables a cada cultura.

II. El Programa Nacional de Población y sus vínculos con el Plan Nacional de Desarrollo

II. El Programa Nacional de Población y sus vínculos con el Plan Nacional de Desarrollo

Los fenómenos demográficos son, a la vez, causa y efecto de diversos procesos de orden económico, social, político y cultural

El *Programa Nacional de Población 2001-2006* (PNP) es un instrumento que reconoce que los fenómenos demográficos son, a la vez, causa y efecto de diversos procesos de orden económico, social, político y cultural. En consecuencia, el PNP tiene, por su propia naturaleza, un carácter transversal y multisectorial, y por lo mismo, está obligado a formular estrategias integradas al resto de la acción gubernamental. Esta característica exige a la política de población construir puentes y sólidos vasos comunicantes con el resto de las políticas públicas, así como instrumentar un conjunto de mecanismos para integrar la dimensión demográfica en la planeación y la gestión gubernamentales.

La política de población se articula de formas variadas y diversas con las políticas que se agrupan en la comisión de desarrollo social y humano de la presente administración, cuyo quehacer descansa en los siguientes ejes interrelacionados:

- *Niveles de bienestar*. Mejorar los niveles de bienestar de los habitantes del país y evitar que existan grupos de población cuyas condiciones de vida, oportunidades de superación y de participación social se encuentren por debajo de ciertos umbrales.

- *Equidad e igualdad.* Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades en el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, entre otros.

- *Capacidad e iniciativa*. Mejorar las capacidades de las personas y fomentar en ellas la iniciativa, la autosuficiencia y la actitud emprendedora, propiciando, entre otros propósitos, la educación continua, el adiestramiento constante y la actualización permanente.

- *Cohesión social.* Fortalecer la cohesión y el capital sociales, con el fin de robustecer el tejido social, la solidaridad de los mexicanos entre sí y su sentido de pertenencia.

- *Desarrollo en armonía con la naturaleza.* Contribuir a crear conciencia de la identidad entre bienestar y medio ambiente e impulsar un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

- *Confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones.* Ampliar la capacidad de respuesta del gobierno y recuperar la credibilidad y confianza de la sociedad en las estructuras y dependencias gubernamentales.

Los tres primeros ejes implican un reconocimiento de la existencia de profundas y marcadas desigualdades sociales y de género, de la imperiosa necesidad de romper el círculo vicioso de la pobreza, de potenciar las capacidades de las personas, de garantizar la igualdad de oportunidad y de impulsar la libertad y la autosuficiencia de las mexicanas y los mexicanos. La efectividad de la política de población depende, en buena medida, de los logros y avances en estos ámbitos, ya que las acciones estratégicas de la política de desarrollo social y humano constituyen factores esenciales para seguir impulsando el cambio demográfico.

La política de población reconoce que existe una dinámica demográfica propia de la pobreza, cuyas características contribuyen a que esta precaria condición se transmita de una generación a otra

Conviene señalar, a su vez, que las prácticas demográficas que emergen como componentes de los funcionamientos básicos de las personas (formar una familia, reproducirse, desplazarse dentro o fuera del territorio y establecer su residencia en el ámbito urbano o rural o en otro país) contribuyen a determinar su capacidad para lograr el bienestar o, en el otro extremo, quedar atrapados en la pobreza. La evidencia conduce a reconocer que existe una dinámica demográfica propia de la pobreza, cuyas características contribuyen a que esta precaria condición se transmita de una generación a otra. La política de población se dirige a acrecentar el valioso capital humano que representa tener control sobre las decisiones relativas a los eventos demográficos que son determinantes para realizar los proyectos de vida que las personas tienen razones para valorar. Por esta vía, los programas y acciones de población pueden contribuir a complementar, reforzar y potenciar las acciones dirigidas a favorecer el desarrollo social y humano y a reducir la pobreza.

El fortalecimiento de la cohesión —es decir, del sentido de las personas de pertenencia a la sociedad, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad— y del capital social —es decir, de las redes, la asociación, la cooperación, la confianza interpersonal y las normas de reciprocidad— constituyen un propósito de especial importancia para la política de población, ya que proveen a las personas de valiosos recursos y herramientas que favorecen el intercambio comunicacional, la acción colectiva y el beneficio mutuo y, en consecuencia, acrecientan el potencial que tienen las personas para desempeñar un papel activo en el mejoramiento de su calidad de vida.

Para apoyar la consecución de ese objetivo, es preciso impulsar, en el ámbito de competencia de la política de población, acciones de contenido social y educativo dirigidas a extender y arraigar una más sólida cultura demográfica, a estimular la solidaridad intergeneracional, y a promover conductas libres, informadas y responsables en los ámbitos de relevancia demográfica, así como a difundir conocimientos e información sobre aspectos relativos a los derechos de las personas y la manera en la cual se pueden vincular más armónicamente con su territorio, con sus recursos y con su *hábitat*.

Las acciones orientadas a ampliar la capacidad de respuesta del gobierno tienen la misión de recuperar la credibilidad y confianza de la sociedad en las estructuras y dependencias gubernamentales, así como de combatir el debilitamiento de las redes de protección social y de desterrar la creciente sensación de riesgo, indefensión e inseguridad que sienten millones de mexicanos. Estos propósitos son esenciales para la política de población. El avance de la transición demográfica depende, en buena medida, de la posibilidad de brindar a las personas un marco de certidumbre y un horizonte de largo plazo, que les permitan desactivar los incentivos que operan a favor de una fecundidad elevada.

El avance de la transición demográfica depende, en buena medida, de la posibilidad de brindar a las personas un marco de certidumbre y un horizonte de largo plazo

Los objetivos de las políticas públicas agrupadas en la comisión de crecimiento con calidad están íntimamente relacionados con los fines de la política de población y se refuerzan mutuamente. Esta comisión se encuentra comprometida con un crecimiento con calidad humana y con calidad ambiental, al tiempo que reconoce que el crecimiento económico —sustentado en la estabilidad macroeconómica, la flexibilidad microeconómica, la sustentabilidad ambiental y la democratización de la economía— es una condición indispensable para superar la pobreza, recuperar el poder adquisitivo de los salarios, combatir los rezagos acumulados, avanzar en la igualdad de oportunidades, crear núcleos de desarrollo sustentable, proteger y acrecentar el capital natural, promover un desarrollo regional más equilibrado y mejorar la infraestructura del país.

Todos estos propósitos asumen como premisa fundamental que “para que la economía funcione, también deben estar en orden las variables fundamentales de una sociedad justa y humana”. Para lograrlo, México necesita un crecimiento dinámico y duradero a fin de contar con los recursos necesarios que, durante muchos años, deberán ser aplicados a resolver los rezagos sociales y a elevar significativamente el nivel de vida de la población. De nueva cuenta, el crecimiento con calidad, visto desde esta perspectiva, puede ser concebido como un instrumento privilegiado para continuar impulsando el cambio demográfico, el cual, a su vez, es un medio esencial para fomentar aquél.

Las acciones de la política de población contribuyen a fincar bases sólidas para impulsar un desarrollo sostenible y sustentable y a prever los retos y oportunidades que nos aguardan. De hecho, durante las próximas tres décadas, el cambio demográfico abrirá una *ventana de oportunidad transitoria* que tiene el potencial para convertirse en un importante factor para el desarrollo del país. Así lo reconoce la política económica del país, que plantea la necesidad de impulsar un crecimiento con calidad que, “ante la transición demográfica, aproveche las oportunidades de una población económicamente activa en crecimiento y, al mismo tiempo, asuma los retos del aumento de la demanda de empleos y de la inversión en capital humano”.

Las acciones de la política de población contribuyen a fincar bases sólidas para impulsar un desarrollo sostenible y sustentable

La política interior y las políticas públicas de las dependencias agrupadas en la comisión de orden y respeto tienen, entre otras, la misión de preservar el orden e interés públicos, la protección de la población y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas, en el marco de una nueva gobernabilidad democrática, y cumple con el propósito de propiciar un entorno favorable no sólo para el desarrollo polí-

tico, sino también para el crecimiento económico con calidad y para el desarrollo social y humano. En este marco, los objetivos de la política interior y de esta comisión se relacionan de formas variadas con el despliegue de la política de población.

La gobernabilidad democrática favorece el ejercicio de las garantías individuales y los derechos humanos, incluidos los de relevancia en el ámbito demográfico

La gobernabilidad democrática favorece el ejercicio de las garantías individuales y los derechos humanos, incluidos los de relevancia en el ámbito demográfico. De hecho, la consolidación de la democracia se traduce en una ciudadanía fortalecida, crítica, participativa y promotora de la vigencia de sus derechos en todos los ámbitos. Asimismo, la gobernabilidad democrática favorece el desarrollo de una institucionalidad cada vez más sólida, más sensible a los requerimientos y necesidades de la población, y de una sociedad cada vez más participativa. Estas condiciones resultan indispensables para propiciar una intervención legítima y cada vez más eficiente sobre las variables demográficas.

A su vez, los procesos demográficos y su expresión local imponen a menudo serios desafíos a la capacidad de gobernar. La política de población, mediante el despliegue de las tareas propias de la planeación demográfica de largo alcance, contribuye a labrar el perfil futuro del país y, por esta vía, a favorecer la estabilidad de las instituciones y la gobernabilidad democrática del país, al tiempo que provee valiosos insumos tanto para alimentar las decisiones de las políticas públicas, como para potenciar su eficiencia y su eficacia.

III. Cómo se planeó
Mecanismos de consulta

TECATE

III. Cómo se planeó
Mecanismos de consulta

El *Programa Nacional de Población 2001-2006. Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad* (PNP), recoge las demandas y aspiraciones de la sociedad, expresadas a través de diversos procesos participativos de consulta ciudadana. De hecho, este programa es resultado de un amplio proceso de análisis, reflexión y consulta —con especialistas, funcionarios de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, representantes de las organizaciones sociales y civiles y de la población en general— sobre los desafíos demográficos del presente y del futuro y sobre su compleja interrelación con los procesos del desarrollo económico y social. No debe olvidarse además que el PNP es tributario de las valiosas experiencias de la política de población, la cual ha sido instrumentada en el país de manera continua durante casi 28 años.

El *Programa Nacional de Población 2001-2006* es resultado de un amplio proceso de análisis, reflexión y consulta

Este capítulo describe brevemente los mecanismos y procedimientos empleados en el proceso de planeación y elaboración de este programa, así como los resultados de la consulta realizada por la Presidencia de la República, a través de internet, entre febrero y abril, y por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en todo el país, durante los meses de julio y agosto del presente año.

Antecedentes

En la elaboración del PNP, el CONAPO tomó en cuenta la rica y valiosa experiencia derivada de la formulación e instrumentación de los programas nacionales de población correspondientes a los periodos 1977-1982, 1984-1988, 1989-1994 y 1995-2000. Éste último y sus cinco informes anuales de avances constituyeron una herramienta de gran valor para reflexionar sobre los alcances tanto de las líneas estratégicas y de acción instrumentadas en los años recientes, como de los mecanismos de coordinación, integración, planeación y evaluación de la política de población.

Los informes del CONAPO referidos a la *Situación Demográfica de México* de los años 1997, 1998, 1999 y 2000, así como el libro *La población de México en el nuevo siglo,* publicado por esta misma dependencia en julio del año 2001, aporta-

ron valiosos elementos para apoyar la elaboración de un diagnóstico detallado y actualizado de los niveles y tendencias de las variables demográficas y de sus principales interrelaciones con el proceso de desarrollo.

Algunos de los elementos del diagnóstico presentado en esos materiales fueron recogidos por el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

Mecanismos de consulta

El *Programa Nacional de Población 2001-2006* emana en buena medida de las diferentes aportaciones obtenidas a través del recurso a distintos mecanismos y estrategias de consulta. Los dos primeros, de carácter institucional, están constituidos, por un lado, por las comisiones internas de trabajo integradas por las dependencias que conforman el Consejo Nacional de Población, y por el otro, por los miembros de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas, cuyas reuniones de trabajo se llevaron a cabo en los meses de julio y agosto. A su vez, la consulta ciudadana se realizó mediante tres vías: *(I)* consulta por correo e internet; *(II)* foros y reuniones de opinión ciudadana; y *(III)* reuniones de expertos.

Para apoyar la elaboración del *Programa Nacional de Población 2001-2006*, el CONAPO integró las siguientes seis comisiones de trabajo, con la participación de los representantes de las diferentes dependencias y entidades que forman este órgano colegiado:

1. Planificación familiar y salud reproductiva.

2. Información, educación y comunicación.

3. Población, género y familia.

4. Desarrollo regional, migración interna y distribución territorial de la población.

5. Población y desarrollo social y humano.

6. Población, economía y trabajo.

En estas comisiones se analizaron los retos, objetivos y líneas estratégicas del *Programa Nacional de Población 2001-2006*, al tiempo que se identificaron los proyectos, actividades y líneas de trabajo de cada dependencia o entidad participante que son relevantes para la consecución de los objetivos y metas de la política de población.

En concordancia con los lineamientos del Reglamento de la Ley General de Población, el CONAPO también convocó a los integrantes de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas para recoger sus aportaciones sobre las prioridades, objetivos, líneas estratégicas y de acción del PNP. Las conclusiones y

recomendaciones de esta Comisión fueron presentadas el día 11 de julio del presente año al Secretario de Gobernación y Presidente del Consejo Nacional de Población y constituyeron un insumo relevante en el proceso de formulación del PNP.

Entre las principales recomendaciones emanadas de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas destacan tanto la de privilegiar un enfoque de desarrollo humano en el diseño e instrumentación de la política de población, como la de establecer metas referidas al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Asimismo, la Comisión destacó la necesidad de estrechar los vínculos entre la política de población y las políticas social, económica y de ordenamiento ecológico y territorial. También se manifestó en torno a la necesidad de contribuir a fortalecer las instancias responsables de la planeación demográfica, a renovar el marco jurídico en la materia, a promover la participación de la sociedad y a desarrollar vías de colaboración entre las instancias del gobierno y las organizaciones no gubernamentales en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas y acciones en la materia.

Se recogieron 29 070 propuestas de la ciudadanía por correo e internet

La elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* abrió una consulta ciudadana por correo e internet, mediante la cual fue posible recabar poco menos de 200 mil propuestas. Estas contribuciones fueron revisadas por el CONAPO en el marco de la elaboración del PNP, encontrándose que un total de 29 070 propuestas se referían en forma directa o se relacionaban estrechamente con los asuntos nodales de la política de población.

Entre las contribuciones ciudadanas derivadas de esta consulta, destacan las dirigidas a multiplicar las inversiones en capital humano entre los adolescentes y jóvenes; a impulsar reformas institucionales para hacer frente a los desafíos previsibles del envejecimiento demográfico, además de promover oportunidades y condiciones de vida dignas para los adultos mayores; las orientadas a mejorar la condición social de las mujeres y a fortalecer su autonomía y capacidad de decisión; las destinadas a favorecer el ejercicio pleno de los derechos reproductivos y a garantizar el acceso de las personas a los servicios de planificación familiar y salud reproductiva; y las referentes al fortalecimiento de una más sólida cultura demográfica.

Se celebraron 25 foros en las entidades federativas del país en los que se presentaron 989 propuestas

Con el fin de recoger las recomendaciones, sugerencias y puntos de vista de las organizaciones, grupos y personas interesadas en la formulación del PNP en el ámbito estatal, el CONAPO, en colaboración con los Consejos Estatales de Población, llevó a cabo un amplio proceso de consulta mediante la celebración de 25 foros, donde participaron grupos de expertos, funcionarios públicos, representantes de organizaciones privadas y sociales y público en general. Estos foros se llevaron a cabo del 7 al 15 de agosto del 2001, en las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

En estos foros participaron 885 personas, quienes presentaron 389 ponencias y 989 propuestas organizadas en los siguientes temas: población y desarrollo humano; salud reproductiva y planificación familiar; cultura demográfica; participación social; federalismo y descentralización; atención a grupos rezagados; población indígena; políticas de acompañamiento para aprovechar el bono demográfico; migración internacional; hogares y familias; fortalecimiento del sistema nacional de ciudades; formación de centros de desarrollo rural; investigación, información y capacitación de recursos humanos en materia de población; población y medio ambiente; mejoramiento de la condición social de la mujer; y retos de la política de población (véanse cuadros 3.1 y 3.2).

Del total de propuestas formuladas en estos foros, las referentes a salud reproductiva y planificación familiar representaron 14.5 por ciento, seguidas por las relativas a cultura demográfica (10.2%); condición social de la mujer (9.4%); federalismo y descentralización (8.2%); y población y desarrollo humano (8.1%). Llama la atención que las propuestas a menudo revelan la preocupación de la ciudadanía por las situaciones de vulnerabilidad y riesgo que enfrentan algunos grupos específicos de población (emigrantes hacia Estados Unidos, madres adolescentes, jóvenes y población de la tercera edad, entre otros).

Las propuestas vertidas en los foros de consulta constituyeron un valioso insumo para alimentar el proceso de definición de estrategias y líneas de acción del presente programa. Bajo esta plataforma de demandas y necesidades sentidas de la ciudadanía y con base en el diagnóstico elaborado por el CONAPO, se procedió a avanzar en el proceso de identificación y concertación de acciones con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Los principales retos que enfrenta el país en materia demográfica fueron analizados con académicos y especialistas

En adición a los mecanismos de consulta citados, conviene señalar que en julio del presente año el Consejo Nacional de Población, en colaboración con la Sociedad Mexicana de Demografía y el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, llevaron a cabo el seminario “La Población y los Desafíos Demográficos de México”, donde participaron casi un centenar de académicos y especialistas, con la finalidad de examinar la situación sociodemográfica e identificar los principales retos que enfrenta el país en este campo.

Los temas analizados fueron los siguientes: tamaño, dinámica y estructura de la población; fecundidad, mortalidad y salud; migración y distribución territorial de la población; pobreza y marginación; empleo; población indígena; y hogares y dinámica familiar. Las aportaciones realizadas en el seminario fueron de crucial importancia porque expusieron los resultados de investigaciones recientes elaboradas con base en la información del XII Censo General de Población y Vivienda levantado en el año 2000, lo que contribuyó a enriquecer el diagnóstico de este programa.

Como se puede advertir, la elaboración del PNP es el resultado de un proceso amplio de consulta y se apoya en los esfuerzos de reflexión de diferentes sectores de la sociedad mexicana interesados en los asuntos de población. De hecho, este progra-

ma constituye el mayor esfuerzo que se haya realizado hasta la fecha en el ámbito de la política de población para contar con un programa participativo, interinstitucional e intergubernamental.

Cuadro 3.1

Foros de consulta estatal para la elaboración del *Programa Nacional de Población 2001-2006*: fecha del evento, número de asistentes por sector y por tipo de participación

		Participantes por sector				Tipo de participación		
Estados	Fecha	Público	Académico	ONG	Total	Asistente	Ponente	Total
Aguascalientes	8 de agosto	19	3	3	25	10	15	25
Campeche	9 de agosto	31	0	4	35	24	11	35
Coahuila	9 de agosto	32	1	6	39	28	11	39
Colima	15 de agosto	20	4	4	28	4	24	28
Chiapas	14 de agosto	16	1	8	25	17	8	25
Chihuahua	14 de agosto	36	0	7	43	31	12	43
Distrito Federal	18 al 20 de julio	*	*	*		26	7	33
Durango	10 de agosto	21	3	4	28	14	14	28
Guanajuato	9 de agosto	48	9	36	93	66	27	93
Guerrero	13 de agosto	26	3	10	39	27	12	39
Hidalgo	8 de agosto	31	13	2	46	29	17	46
México	13 de agosto	34	18	11	63	29	34	63
Michoacán	13 de agosto	19	14	11	44	27	17	44
Morelos	8 de agosto	15	4	4	23	16	7	23
Oaxaca	9 de agosto	10	2	8	20	5	15	20
Puebla	7 de agosto	27	2	3	32	21	11	32
Querétaro	7 de agosto	35	1	4	40	30	10	40
Quintana Roo	9 de agosto	37	3	6	46	20	26	46
San Luis Potosí	10 de agosto	*	*	*		14	6	20
Sinaloa	9 de agosto	33	5	14	52	31	21	52
Sonora	15 de agosto	11	0	7	18	0	18	18
Tamaulipas	10 de agosto	22	3	2	27	18	9	27
Tlaxcala	7 de agosto	15	7	3	25	9	16	25
Veracruz	9 de agosto	8	0	20	28	0	28	28
Zacatecas	6 de agosto	8	4	1	13	0	13	13
Total						496	389	885

Fuente: CONAPO. Resultado de los foros estatales de consulta para elaboración del *Programa Nacional de Población 2001-2006*.
* Sin información.

Cuadro 3.2

Foro de consulta estatal para la elaboración del *Programa Nacional de Población 2001-2006*.

Número de propuestas por entidad federativa y tema

Entidad	Población y Desarrollo Humano	Salud Reproductiva y Planificación Familiar	Cultura Demográfica	Participación Social	Federalismo y Descentralización	Atención a Grupos Rezagados	Población Indígena	Políticas de Acompañamiento para Aprovechar el Bono Demográfico	Migración Internacional	Hogares y Familias	Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciudades	Formación de Centros de Desarrollo Rural	Retos de la Política de Población	Investigación, Información y Capacitación de Recursos Humanos en Materia de Población	Población y Medio Ambiente	Equidad y Género	Total
Aguascalientes	2	4	2		1				4		4	1					18
Campeche	3	2	5	1	9	1	1		1		2	2	2	3	4	6	42
Coahuila	4			6	4	1		4			1						20
Colima	5	7	3					1		7		1			5	3	32
Chiapas		12			5			2	1	1						1	22
Chihuahua	6	6	2		3		4			3	3					5	32
Distrito Federal	3	2		1		5				3				1	6	2	23
Durango	2	7	3	2	6		5			3		3	2		3	1	37
Guanajuato	6	9	14	3	7	5	1	6	1	5	4	2	7	5	9	12	96
Guerrero	6	5	11	1	2		4		1	4	5	1		2	1	7	50
Hidalgo	6	8	5	2	10			2			1	1	6	2	2	1	46
México	8	7		1				4	1	4						3	28
Michoacán	2	6	6			2	1		4				2	7		2	32
Morelos		1						4			1						6
Oaxaca		5				1	6	2	3			1		2		2	22
Puebla	1	10	1	4	5		8			1	1	4		1		7	43
Querétaro		5	9	3	4					1	4		7	4		6	43
Quintana Roo	5	1	9	3	4	1	9	3			2	3	3	2	2		47
San Luis Potosí		6	11			7	5	6	5	5					4		49
Sinaloa	13	5	8				4	3		20	3		10		6	25	97
Sonora	1	6	2	2	4	4	3	2	3	1				4			32
Tamaulipas	5	3	2	1		2		2	1	1	7	2		2		6	34
Tlaxcala		5	7		4	2		3			4						25
Veracruz	1	15		8	12		4		8	1		3	12			4	68
Zacatecas	1	7	1		1	10		2	5	1	2	1	2	4	8		45
Total	80	144	101	38	81	41	55	46	38	61	44	25	53	39	50	93	989

Fuente: CONAPO. Resultados de los foros estatales de consulta para la elaboración del *Programa Nacional de Población 2001-2006*.

IV. En dónde estamos

La población de México en el nuevo siglo: oportunidades y desafíos

IV. En dónde estamos
La población de México en el nuevo siglo: oportunidades y desafíos

Este capítulo del *Programa Nacional de Población 2001-2006* aborda los principales desafíos que impone la demografía del país al comenzar el siglo XXI. Cada uno de ellos tiene múltiples y profundas ramificaciones y consecuencias para el futuro de México. En los apartados subsecuentes, se examinan con detalle los siguientes retos y oportunidades:

1. Seguir avanzando en la transición demográfica.

2. Enfrentar las insuficiencias y desigualdades del desarrollo social y humano que retardan el curso de la transición demográfica.

3. Aprovechar la ventana de oportunidad demográfica.

4. Responder a los desafíos emergentes derivados de los cambios en la estructura por edad.

5. Atender las necesidades y potencialidades que derivan de las transformaciones sociodemográficas en la estructura y organización familiar y en el curso de vida de sus integrantes.

6. Cristalizar las oportunidades que ofrece el reordenamiento económico nacional para orientar los flujos migratorios hacia las regiones con potencial de desarrollo sustentable y ofrecer alternativas a la emigración en las zonas más rezagadas.

7. Encarar los desafíos que derivan de los cambios en el volumen, la composición sociodemográfica y el origen regional de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos.

Este programa sostiene que para enfrentar los complejos retos y aprovechar las oportunidades que ofrece la demografía del país, resulta imprescindible movilizar voluntades, conciencias y recursos, así como conjuntar los esfuerzos de un gobierno representativo de los intereses sociales y de una sociedad civil organizada, exigente y propositiva.

4.1 Seguir avanzando en la transición demográfica

La transición demográfica es un proceso por el que atraviesan o han atravesado casi todos los países del mundo, el cual alude al tránsito de un régimen caracterizado por niveles de mortalidad y fecundidad elevados y sin control hacia otro de niveles bajos y controlado. A lo largo del siglo XX, México transitó por algunas etapas de este proceso y experimentó una profunda metamorfosis de su dinámica demográfica. La población del país casi duplicó su tamaño entre 1930 y 1950; requirió de sólo veinte años más para duplicarse nuevamente; y volvió a multiplicar por dos su tamaño inicial entre 1970 y 2000. En esta secuencia de ciclos, la población mexicana ingresó al nuevo milenio con una población de 101 millones de habitantes, aunque con una dinámica demográfica significativamente menor a la observada tres o cuatro décadas atrás.

El descenso notable de la fecundidad y la mortalidad sitúa a México en la última etapa de la transición demográfica, lo cual se advierte claramente al contrastar los niveles actuales con los registrados a mediados de los sesenta, cuando el crecimiento natural alcanzó presumiblemente su máximo histórico: mientras la tasa de natalidad se redujo a menos de la mitad, al bajar de 46.1 a 21.1 nacimientos por cada mil habitantes, la de mortalidad disminuyó proporcionalmente aún más al reducirse casi a la tercera parte, de 11.3 a 4.2 decesos por cada mil habitantes. Como resultado de los niveles actuales de mortalidad y natalidad, se estima que durante 2001 nacerán 2.13 millones de nuevos mexicanos y fallecerán cerca de 430 mil, lo que implica un incremento anual de 1.7 millones y una tasa anual de crecimiento natural de poco menos de 1.7 por ciento. Si se descuenta la migración internacional, la tasa de crecimiento total es de alrededor de 1.4 por ciento (véase gráfica 4.1.1).

La caída de la mortalidad

Uno de los logros sociales más sobresalientes de México durante el siglo XX fue el notable descenso de la mortalidad, indicativo de una significativa mejora en las condiciones generales de vida de la población. En 1930, la esperanza de vida era de 36.2 años (35.5 para los hombres y 37.0 para las mujeres). En ese año se inició una disminución rápida y sostenida de la tasa de mortalidad, la cual ha continuado hasta el presente. Se estima que entre 1974 y 2001 tuvo lugar un incremento de más de 11 años en la esperanza de vida al nacimiento, lo que equivale a una ganancia de

0.44 años en ese indicador por cada año calendario. Actualmente la vida media de los mexicanos asciende a poco más de 75 años (73.4 años la masculina y 77.9 años la femenina) y está cada vez más cerca de las naciones con los mayores índices de supervivencia (véase gráfica 4.1.2).

Gráfica 4.1.1
Población y tasa de crecimiento total y natural, 1930-2001

Fuente: estimaciones de CONAPO.

Gráfica 4.1.2
Esperanza de vida al nacimiento por sexo, 1930-2001

Fuente: estimaciones de CONAPO.

Los descensos en la mortalidad en los primeros años de vida son los que más han contribuido al aumento en la esperanza de vida. En 1930, 178 de cada mil nacidos vivos fallecía antes de su primer aniversario; en 2001, la tasa es de aproximadamente 24 por mil. En la mortalidad preescolar (1 a 4 años) el cambio ha sido similar: por cada mil niños que alcanzaron un año de vida en 1930, 157 no lograba arribar a su quinto aniversario; en contraste, en 2001 sólo ocurren 3.4 defunciones por cada mil.

La creciente cobertura de los servicios de salud entre los distintos grupos sociales, así como la mayor aceptación y práctica de la medicina preventiva, se refleja en una importante reducción en el riesgo de morir por causas *evitables* (infecciosas, parasitarias, del periodo perinatal y maternas) y de tipo crónico-degenerativo. De hecho, el peso de las enfermedades infecciosas en la mortalidad se ha reducido de manera considerable: hoy en día sólo una de las diez principales causas de muerte en México es de este tipo (neumonía e influenza). Asimismo las muertes relacionadas con la reproducción han disminuido significativamente. En contraste, los padecimientos del corazón, junto con las neoplasias malignas, la diabetes mellitus y las enfermedades cerebro-vasculares se han convertido en las principales causas de muerte.

El descenso de la fecundidad

La disminución de la fecundidad es el principal determinante de la reducción del crecimiento de la población y de los cambios recientes en su composición por edad. Se estima que la fecundidad alcanzó su nivel máximo histórico a mediados de la década de los sesenta, cuando registró 7.3 hijos promedio por mujer. En los siguientes lustros, los logros sociales alcanzados, en particular en materia de salud y educación y en el mejoramiento de la condición social de la mujer, contribuyeron a impulsar la caída acelerada de la fecundidad. Desde entonces, la tasa global de fecundidad (TGF) disminuyó de casi seis hijos en 1974, a 4 hijos en 1986, a 3 en 1993, y a 2.4 hijos en 2000 (véase gráfica 4.1.3).

La disminución de la fecundidad ha ocurrido en todos los grupos de edad. Entre las adolescentes ha venido descendiendo más lentamente, aunque su reducción es significativa. La proporción de mujeres de 15 a 19 años con al menos un hijo disminuyó de poco más de una de cada ocho en 1974 a una de cada doce en 1992, y a una de cada catorce en 2000. Este nivel de fecundidad se tradujo en 366 mil alumbramientos de madres adolescentes durante el último año.

Fuente: estimaciones de CONAPO.

Grafica 4.1.3
Tasa global de fecundidad, 1960-2001

El embarazo adolescente sigue siendo motivo de especial preocupación, no sólo por los riesgos que tiene una fecundidad precoz para la salud de la madre y su descendencia, sino también porque la procreación en la adolescencia y la juventud temprana puede limitar las oportunidades de desarrollo personal de hombres y mujeres y tener importantes implicaciones socioeconómicas en sus trayectorias de vida.

La fecundidad de las mujeres de entre 20 y 24 años de edad también ha descendido de manera significativa, al pasar de 280 nacimientos por mil mujeres en 1974 a 168 en 1992 y se estima que en el año 2000 fue de 130 nacimientos por mil. A su vez, entre las mujeres de 25 a 29 años, la fecundidad descendió de 285 a 160 y 131 nacimientos por mil mujeres, en esos mismos años.

Un rasgo relevante de la modificación en las pautas reproductivas lo constituye tanto la postergación del nacimiento del primer hijo(a), como el mayor espaciamiento de la progenie. En efecto, la edad media de las mujeres al momento de tener a su primer hijo era en 1974 de 19.8 años y entre dos partos consecutivos mediaban alrededor de 4.1 años, mientras que en 1999 ambos indicadores habían aumentado a 23.6 y 5.7 años, respectivamente.

En la explicación del descenso de la fecundidad se ha puesto de relieve el papel desempeñado por el desarrollo económico, la urbanización y la industrialización, así como por el cambio cultural. Estas fuerzas de carácter macro-estructural tienden a operar a través de muy diversos mecanismos, los cuales provocan profundas transformaciones en las pautas de procreación. Entre esos mecanismos destacan:

- El creciente recurso de los individuos y las parejas al cálculo económico como importante patrón de orientación de sus prácticas y conductas, incluidos los comportamientos demográficos.

- El balance cambiante de los costos y beneficios asociados a la reproducción, que tiende a reducir los incentivos económicos derivados de una prole numerosa.

- La creciente exposición de la población a la cultura y autoridad médicas, que crea las condiciones para legitimar prácticas de intervención conciente y planeada de los procesos biológicos.

- La difusión de modelos de familia pequeña.

- El mejoramiento de la condición social de la mujer, los cambios en la organización familiar y las transformaciones en los papeles o roles de hombres y mujeres tanto dentro de la familia, como fuera de ella.

- El desarrollo de una infraestructura moderna de comunicación desde el punto de vista tanto de la integración territorial, como de la expansión de la esfera de influencia de los medios de comunicación.

- La adopción de políticas explícitas de población, que en países como México contribuyó a acelerar este proceso de cambio demográfico.

Todos estos mecanismos y la manera en la cual operan en contextos sociales específicos contribuyen a explicar las modalidades del descenso de la fecundidad, considerando aspectos relativos al inicio o arranque de este proceso, su velocidad y duración, entre otros aspectos.

Vínculos entre el descenso de la mortalidad y de la fecundidad

Las variables demográficas se encuentran profundamente interrelacionadas. El descenso de la mortalidad y las mejoras en los niveles de salud han sido factores fundamentales en el proceso de reducción de la fecundidad, al contribuir a aumentar inicialmente el número de hijos(as) sobrevivientes e incidir, por esta vía, en la transformación del marco de certidumbre de las parejas para planear los eventos del curso de vida. A su vez, el descenso de la fecundidad y la transformación de las pautas reproductivas han propiciado la elevación de los niveles de salud perinatal. Al respecto, se sabe que:

- Un menor número de nacimientos reduce el tiempo que las mujeres están expuestas durante su vida al riesgo de complicaciones perinatales (de 63 meses con una fecundidad de siete hijos a 18 meses con una fecundidad de dos).

- La reducción de la fecundidad y el cambio en las pautas reproductivas disminuyen la mayor ocurrencia de embarazos en las edades extremas del periodo reproductivo y, por lo tanto, contribuyen a evitar los embarazos de alto riesgo. De hecho, el embarazo en mujeres muy jóvenes —menores de 20 años de edad— y entre las mayores de 35 años presenta una mayor probabilidad de muerte neonatal y perinatal.

- Una paridad más reducida contribuye a alargar el espaciamiento entre los nacimientos, lo que se traduce en periodos más amplios entre un parto y otro que favorecen la recuperación física de las madres y una menor “competencia” entre hermanos por los recursos del hogar para su crianza (lactancia, alimentos, atención médica y cuidado parental).

En suma, los patrones reproductivos emergentes son ahora mucho más favorables 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. De esta forma, la práctica de la planificación familiar, al transformar los patrones reproductivos, ha contribuido a salvar muchas vidas y a proteger la salud de millones de mujeres y de sus descendientes.

La planificación familiar y la salud reproductiva

El descenso de la fecundidad ocurrido en México desde mediados de los años sesenta es la manifestación más concreta del proceso de apropiación de las personas de uno de los derechos humanos fundamentales: la libertad de decidir acerca de cuántos hijos tener y cuándo tenerlos. Hoy en día, el ejercicio de la sexualidad es cada vez más abierto. Además, la maternidad y la paternidad responsables han logrado ser interiorizadas gradualmente por una gran mayoría de los habitantes del país.

Las preferencias sobre el tamaño de la familia han ido cambiando hacia tamaños cada vez más reducidos. La práctica de la planificación familiar se extendió de manera notable a partir del cambio en la orientación de la política de población y la puesta en marcha de los programas de planificación familiar. En 1976, 30.2 por ciento de las mujeres unidas entre 15 y 49 años de edad utilizaba algún método de regulación de la fecundidad; en 1987 aumentó a 52.7 por ciento y, más tarde, en 1997, se incrementó a 68.5 por ciento. Actualmente, el CONAPO estima que alrededor de 71 por ciento de las mujeres unidas en edad fértil utiliza algún método con este fin, lo que en números absolutos representa alrededor de 11.6 millones de mujeres.

La prevalencia de uso de métodos alcanzada por México lo ubica en el lugar 33 de los países con los niveles de uso de anticonceptivos más elevados de un total de 181 naciones. En la región de América Latina y el Caribe, México se encuentra en el cuarto lugar entre 21 países, sólo superado por Brasil (77%), Costa Rica (75%) y Colombia (72%).

La planificación familiar tiene un gran potencial para contribuir al desarrollo humano, entendido como el proceso tendiente a la ampliación de las capacidades y libertades de las personas para llevar a cabo los proyectos de vida que tienen razones para valorar. La planificación familiar es relevante en sí misma porque permite alcanzar una vida sexual y reproductiva más sana y placentera, a través de la prevención tanto de embarazos no deseados y de alto riesgo, como de la mortalidad perinatal y el aborto. Además, fomenta una actitud responsable frente a la reproducción; coloca a los individuos en mejores condiciones para aprovechar otras oportunidades de progreso individual y familiar, tanto para los padres como para los hijos; y coadyuva a disminuir los niveles de fecundidad y, en consecuencia, a desacelerar el ritmo de crecimiento natural de la población del país.

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 del de tener acceso a los métodos de regulación de la fecundidad. En este sentido, puede decirse que la salud reproductiva es un elemento esencial de la calidad de vida e incluye, entre otros, los siguientes componentes estrechamente interrelacionados: planifica-

ción familiar; maternidad en condiciones seguras y sin riesgos para la madre y su descendencia; salud de la mujer; y prevención y tratamiento tanto de la infertilidad, como de las infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH-SIDA.

Importancia de los cambios demográficos sobre el tamaño de la población

Los descensos de la mortalidad y de la fecundidad han tenido un fuerte impacto sobre el volumen y la estructura por edad de la población. Para apoyar esta aseveración, en la gráfica 4.1.4 se contrasta la población estimada a mediados de 2001 con aquella que se habría alcanzado de haberse mantenido invariables los niveles de la mortalidad y la fecundidad observados en 1970.

Si la mortalidad no hubiese disminuido, la población de México sería de 93.5 millones en lugar de los 101 millones de habitantes que la conforman actualmente. Así, la disminución en el riesgo de morir se tradujo en un aumento de 7.5 millones de habitantes.

El impacto del descenso de la fecundidad ha sido mucho más significativo que el de la mortalidad, ya que la población del país habría sido de 153.7 millones si las parejas no hubieran optado por limitar el tamaño de su descendencia a partir de 1970 (véase gráfica 4.1.4).

Continuar avanzando en la transición demográfica

Para seguir impulsando el cambio demográfico en el país y, por esta vía, contribuir a sentar bases sólidas para un desarrollo genuinamente sustentable, es necesario avanzar en muy diversos frentes. De hecho, la velocidad que siga la transición demográfica en México dependerá de una amplia y compleja variedad de factores, entre los cuales destacan los siguientes:

Es preciso impulsar un desarrollo dinámico e integral para enfrentar los complejos retos que impone y las oportunidades que ofrece la demografía del país

1. El impulso a un desarrollo dinámico e integral. El mundo está marcado por la naturaleza y dimensión alcanzadas por el proceso de globalización. Las estrategias de desarrollo se diseñan en función de las oportunidades que ofrece y de los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial, con el fin de obtener los máximos beneficios posibles. Sin embargo, la globalización e integración de los mercados no están exentas de riesgos, entre los que destacan la emergencia de nuevas fuentes de inestabilidad y el reforzamiento de las tendencias de exclusión. Frente a las condiciones que plantea el nuevo entorno, es preciso impulsar una visión integral del desarrollo nacional. Ello plantea, por un lado, la necesidad de asumir la responsabilidad de fincar las bases de un desarrollo social y humano y de un crecimiento con calidad; y por el otro, exige redoblar los esfuerzos encaminados a fortalecer el tejido social e institucional para desarrollar una sociedad democrática e integrada. Sólo por esta vía será posible superar los complejos retos que impone y

las oportunidades que ofrece la demografía de México. Si la sociedad y el gobierno no están preparados para asumirlos, se corre el riesgo de que el país quede atrapado en complejos e irresolubles laberintos.

La persistencia de comportamientos demográficos marcadamente contrastantes sólo puede ser enfrentada mediante la ampliación de las capacidades y oportunidades de las personas

2. La superación de las desigualdades del desarrollo. En las próximas décadas, el avance de la transición demográfica descansará sobre todo en los esfuerzos dirigidos a remontar el carácter excluyente y divergente de nuestro actual patrón de desarrollo. Estas características se expresan, desde el punto de vista poblacional, en comportamientos demográficos marcadamente contrastantes entre grupos y sectores de la población. La superación de estos rasgos supone redoblar los esfuerzos dirigidos a ampliar las *capacidades* y *opciones* de todas las personas. En este sentido, puede decirse que la solución a los problemas de crecimiento y distribución territorial de la población —atados a menudo a los de justicia distributiva— exige dotar a las personas de las capacidades necesarias y de la "libertad de realización", prerrequisitos indispensables para tener control sobre las decisiones claves del curso de vida.

Es necesario promover la participación plena de las mujeres en la vida económica, social, política y cultural del país

3. El mejoramiento de la condición social de las mujeres. La transición demográfica ha estado ligada de manera indisoluble al mejoramiento de la condición social de las mujeres. La población femenina logró cruzar durante el siglo XX muy diversas fronteras, de modo que en la actualidad ha hecho suyos muchos territorios que antes le estaban vedados y cuyas dinámicas sociales le resultaban francamente hostiles. No hay duda que a ello contribuyó el notable cambio en las pautas reproductivas, expresado en un menor número de hijos(as) por mujer, en intervalos más espaciados entre nacimientos y en una duración más limitada del tiempo dedicado en sus vidas a la crianza y al cuidado de los hijos(as). Los intentos de las mujeres por acceder a otros espacios, que aún son santuarios exclusivos de los hombres, están indicando los epicentros de las conquistas futuras. El avance de la transición demográfica dependerá en buena medida de una cada vez mayor autonomía, agencia y capacidad de decisión de las mujeres y de la velocidad con la cual sea posible remover los obstáculos que impiden su participación plena en la vida económica, social, política y cultural del país.

Es necesario extender y arraigar una más sólida cultura demográfica

4. La extensión y arraigo de una más sólida cultura demográfica. Los esfuerzos educativos deben contribuir a aportar información, orientación, conocimientos y herramientas útiles para ayudar a las personas a descubrir y reconocer sus fortalezas, recursos, límites y posibilidades, con el fin de promover en ellas la toma de decisiones libres, informadas y responsables en los planos de relevancia demográfica. Esta nueva cultura se siembra en la escuela, en el hogar y en nuestras principales instituciones sociales y contribuye a moldear la manera en la cual las personas perciben, procesan e interpretan cada una de sus elecciones y decisiones que las habilitan para conducir sus comportamientos demográficos. Para seguir avanzando en la transición demográfica es preciso, por lo tanto, que esas decisiones tengan anclaje en la información y en el conocimiento. La creciente exposición de la población a los medios de comunicación y a las redes y tecnologías de información están contribuyendo a difundir nuevas ideas, conceptos y tecnologías relacionados con la regulación de la fecundidad y la planificación familiar, así como a formar actitudes favorables hacia esta práctica. No hay duda que el avance de la transición demográfica se verá favorecido si en el proceso comunicativo las personas logran percibir las ventajas,

beneficios y conveniencias de las prácticas de previsión y planeación de los eventos demográficos; si no les resultan difíciles de entender o utilizar; si estas prácticas son consistentes con sus valores, necesidades, convicciones y experiencias; y si sus resultados son palpables y visibles en el corto y el mediano plazos.

Con el fin de ilustrar las ventajas comparativas que supone la continuación de los esfuerzos para reducir el crecimiento poblacional en los próximos años, se plantean tres escenarios alternativos: el primero, donde la consecución del reemplazo intergeneracional se alcanzaría en el año 2005 y continuaría su trayectoria de

Fuente: estimaciones de CONAPO.

Gráfica 4.1.4

Pirámides de población con y sin descenso de la mortalidad y de la fecundidad desde 1970, 2001

descenso de acuerdo con las previsiones de la política demográfica; el segundo, donde se pospondría el logro de esa meta hasta el año 2015, y el tercero, donde esa misma se postergaría hasta el año 2025 (véase gráfica 4.1.5). Las diferencias en el tamaño de la población mexicana que derivan de los escenarios alternativos serían los siguientes:

- Bajo el primer escenario, la población mexicana alcanzaría 107.6 millones en 2006, 112.2 millones en 2010, 126 millones en 2025 y alrededor de 132 millones en 2050.

- En contraste, bajo el segundo escenario, la población ascendería a 109 millones de habitantes en el año 2006, 114.8 millones en 2010, 132 millones en el 2025 y casi 142 millones en el año 2050.

- Bajo el tercer escenario, la población mexicana lograría alcanzar 109.6 millones en 2006, 115.9 millones en 2010, 136.4 millones en 2025 y poco más de 150 millones en 2050.

Debido al tamaño alcanzado por la población mexicana, el país enfrentará el desafío, en cualquiera de los escenarios, de proporcionarle a sus habitantes empleo, vivienda, vestido, alimentación, educación y salud. Sin embargo, los escenarios

Gráfica 4.1.5
Proyecciones de la población de México según tres hipótesis para el año en que se alcanzaría la fecundidad de reemplazo, 1995-2050

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

alternativos sugieren diferencias importantes en las demandas de educación, salud, vivienda y empleo, entre otras.

- La demanda de esquemas integrales de vacunación disminuiría, con el primer escenario, de 13 millones en la actualidad a 11.4 millones en 2010 y a 9.8 millones en el 2025. Los dos escenarios alternativos representarían entre 1.6 y 2.3 millones esquemas de vacunación anuales adicionales al 2010 y entre 1.2 y 3.0 millones más en el 2025.

- La matrícula escolar en la escuela primaria y secundaria que se deriva del primer escenario pasaría de 20.1 millones de menores de 6 a 14 años en 2000, a 19.2 millones en el 2010 y 14.9 millones en 2025. En contraste, los dos escenarios alternativos implicarían una matrícula adicional de entre 1.1 y 2.3 millones en el 2010 y de 2.3 y 3.9 millones adicionales en 2025.

- En materia de empleo, con el primer escenario sería necesario crear entre 2025 y 2050 alrededor de 2.1 millones de puestos de trabajo, en tanto que con el segundo y tercer escenarios las cifras se elevarían a 6.1 y 10.1 millones, respectivamente, lo que exigiría la creación de 4.0 y 8.0 millones de empleos adicionales.

- En relación con la vivienda, el primer escenario exigiría la creación de 11.0 millones de viviendas entre 2025 y 2050, mientras que con el segundo y tercer escenarios haría falta crear 13.3 y 15.0 millones, es decir, 2.3 y 4.0 millones adicionales.

Como se puede advertir, bajo el primer escenario México enfrentaría condiciones demográficas más propicias para impulsar mejoras considerables en la calidad y cobertura de los servicios básicos y tendría una mayor capacidad para satisfacer las demandas de empleo y vivienda. La trayectoria de descenso propuesta en el ritmo de crecimiento de la población tendría impactos favorables, profundos y duraderos, en la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras.

El principal mensaje que emerge de las cifras presentadas es simple: si conocemos las eventuales consecuencias que podría desencadenar la agregación de nuestras prácticas y comportamientos individuales, quizá estemos a tiempo de transformarlas para propiciar la construcción de escenarios deseables. En última instancia, estos escenarios nos recuerdan que escribir la historia del futuro todavía está en nuestras manos.

4.2 Enfrentar las insuficiencias y desigualdades del desarrollo social y humano que retardan el curso de la transición demográfica

El desigual grado de desarrollo humano de grupos y regiones y la persistencia de estructuras de oportunidad marcadamente disímiles contribuye a explicar la existencia de profundos contrastes demográficos. Se sabe, por ejemplo, que las insuficiencias y desigualdades del desarrollo —al restringir las capacidades, opciones y oportunidades de los individuos, delimitar el espacio social y acotar el entretejido de redes de pertenencia— tienden a ejercer una profunda influencia en el comportamiento demográfico de grupos y personas. Un débil desarrollo humano suele ir acompañado de elevados niveles de mortalidad, una edad temprana al momento tanto de contraer matrimonio, como de tener el primer hijo(a), y un escaso uso de las prácticas de limitación de los embarazos o de espaciamiento de los nacimientos.

En contraste, los sectores y las regiones del país que registran los más altos niveles de desarrollo humano se encuentran en las fases más avanzadas de la transición demográfica y, en consecuencia, sus integrantes registran patrones demográficos que contrastan marcadamente con los de los grupos más desfavorecidos. Así, son ellos quienes exhiben los niveles más bajos de mortalidad, los que presentan una edad más tardía al momento de contraer matrimonio, y quienes han incorporado ampliamente la práctica de la planificación familiar con fines de espaciamiento y limitación de los nacimientos.

Las familias que padecen privaciones y carencias no logran realizar —en su etapa de expansión— inversiones en capital humano. Esto contribuye a propiciar que los hijos e hijas —al llegar a la edad adulta— carezcan de competencias y se vean atrapados, al igual que los padres, en una red de desventajas múltiples de la cual resulta muy difícil escapar. En estos contextos sociales, la pobreza y el rezago demográfico se entrelazan, dando lugar a una circularidad perversa que propicia la transmisión intergeneracional de las situaciones de privación y carencias.

En este sentido, puede decirse que las diferentes expresiones del rezago demográfico constituyen una clara manifestación de desventaja social y, simultáneamente, son un eslabón de la compleja cadena de factores que tienden a perpetuar esta situación y a reproducirla de una generación a la siguiente. Por lo tanto, resulta imprescindible romper este círculo perverso mediante la ampliación de las capacidades y opciones de las personas y el ejercicio pleno de sus libertades y derechos.

La superación de la pobreza es un importante prerrequisito para avanzar en el desarrollo humano y, en consecuencia, en la propia transición demográfica. De hecho, las estrategias de reducción de la pobreza (como el acceso a los servicios educativos y de salud, a las oportunidades productivas y de empleo, al crédito y a las redes de protección social), así como el mejoramiento de la condición social de la mujer y la eliminación de las desigualdades de género, constituyen inversiones que también se requieren para impulsar el cambio demográfico, ya que, además de atacar las causas del rezago, inciden en el balance entre costos y beneficios que llevan a cabo las familias cuando piensan en el tamaño deseado de su descendencia.

El desarrollo humano

El paradigma del desarrollo humano reconoce que en todos los niveles de desarrollo hay algunas capacidades y opciones que son esenciales para que las personas participen en la sociedad, contribuyan a ella y se desarrollen plenamente. Algunas de estas capacidades básicas, sin las cuales muchas otras oportunidades permanecerían inaccesibles, son: la de permanecer vivo y gozar de una vida larga y saludable; la de adquirir conocimientos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad; y la de contar con acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno. Algunas otras capacidades y opciones relevantes incluyen la libertad política, económica, social y cultural; la disponibilidad de oportunidades con fines productivos o de creación; el respeto por sí mismo; el ejercicio pleno de los derechos humanos; y la conciencia de pertenecer a una comunidad. De acuerdo con esta perspectiva, el desarrollo humano no consiste solamente en contar con todas esas capacidades y ampliarlas permanentemente, sino también en procurarlas de manera *equitativa, productiva, sustentable y participativa.*

Una medida resumen que permite contar con una aproximación de las profundas desigualdades en el desarrollo de las capacidades y opciones con que cuentan las personas en el país es el índice de desarrollo humano (IDH).[1] México ocupó en el año 2001 la posición número 51 en el mundo y el tercer lugar entre las naciones de desarrollo humano medio. Para alcanzar esta posición en la jerarquía mun-

[1] Esta medida combina las siguientes dimensiones: *(I)* la longevidad (medida mediante la esperanza de vida al nacer); *(II)* el logro educacional (a través de la alfabetización de adultos y la matrícula combinada de varios niveles educativos); y *(III)* el nivel de vida, mediante el PIB per cápita anual ajustado (paridad del poder adquisitivo en dólares). Una de las principales ventajas de este índice es la posibilidad de establecer una jerarquía casi visual de cuáles unidades territoriales están mejor y cuáles están peor. Para construir este indicador, es necesario establecer valores mínimos y máximos en cada dimensión crítica del desarrollo humano, los cuales, al ser normalizados, se transforman a una escala lineal que va de 0 a 1, la cual indica la distancia socioeconómica que tiene que ser recorrida para alcanzar ciertas metas u objetivos deseables. Los indicadores de aquellas tres dimensiones se combinan en un índice global (el IDH) mediante un promedio aritmético de los mismos. Cada país puede ser ubicado en algún punto de esa escala, de modo que la diferencia entre el valor máximo posible y el valor registrado indica el grado de insuficiencia en cada uno de estos indicadores. De esta manera, *cuánto más cercano esté un país de un IDH con valor igual a 1, tanto menor es la distancia que le queda por recorrer*.

dial, el país ha tenido que recorrer un largo trecho en el último siglo. Se estima que el IDH se incrementó de 0.220 en 1900 a 0.310 en 1930 y a 0.490 en 1950, mientras que de 1970 a 2000 pasó de 0.650 a casi 0.800.[2]

Sin embargo, las cifras de los promedios nacionales ocultan las notables desigualdades que existen entre las entidades federativas del país en esta materia, las cuales se expresan en valores extremos que van desde 0.693 (Chiapas) hasta 0.871 (Distrito Federal). Así, mientras el Distrito Federal registró en el año 2000 un IDH similar al de naciones como Portugal o Eslovenia, que ocupaban en ese año las posiciones 28 y 29 en la clasificación mundial, Chiapas tiene un índice semejante al de los países que se encuentran en los lugares 100 y 101 (Argelia y Vietnam).

Los municipios de México que ocupan las posiciones extremas de acuerdo con el valor del IDH son Coicoyán de las Flores en el estado de Oaxaca (con un IDH de 0.362) y la delegación Benito Juárez del Distrito Federal (con un IDH de 0.930). Cabe hacer notar que las insuficiencias en materia de desarrollo humano registradas por el municipio que ocupa la última posición son equivalentes a las que exhibía el país aproximadamente a mediados de la década de los treinta. Como se puede advertir, ambos extremos ejemplifican la existencia de mundos separados, fragmentados, con las tensiones y contradicciones propias de la inequidad. Se trata, en el primer caso, del México rural, pobre, predominantemente indígena, anclado en la agricultura de autoconsumo, con carencias no paliadas de todo tipo y sin escapatoria aparente, y en el otro, el México moderno, urbano, integrado a la globalización, con la prosperidad propia de los países del primer mundo. Entre esos dos extremos se encuentra un verdadero mosaico de situaciones.

En el mapa 4.2.1 se identifican los municipios del país clasificados de acuerdo con el valor del índice de desarrollo humano. En él se puede observar que las unidades territoriales con un grado de desarrollo humano alto (202 municipios donde residen 45.9 millones de mexicanos) se localizan principalmente en el norte del país y en los espacios urbanos y metropolitanos. Por su parte, los municipios de desarrollo medio-alto (1 584 municipios con 45.1 millones de habitantes) se extienden a casi todo el territorio nacional, con excepción de los estados de la frontera norte; mientras que los municipios con desarrollo humano bajo y medio bajo (656) son principalmente aquellos que cuentan con una importante presencia indígena.

El índice de desarrollo humano es una medida de logros relativos respecto a un estándar de referencia. Un indicador alternativo utilizado como medida de déficit y de intensidad de las privaciones y carencias que prevalecen en los municipios del país es el de la marginación. En la gráfica 4.2.1 se puede advertir la existencia de una nítida y muy estrecha relación inversa entre ambos indicadores, sugiriendo que los municipios de baja y muy baja marginación tienden a registrar un alto grado de desarrollo humano y viceversa.

---

[2] Las estimaciones correspondientes a 1900, 1930, 1950 y 1970 provienen de Yáñez, C. *El PNUD mejora su Índice de Desarrollo Humano en 1999. La perspectiva latinoamericana* [en] *www.iigov.org.es.*

La población indígena

Los censos de población y vivienda mexicanos han utilizado sistemáticamente la aproximación del criterio lingüístico para cuantificar el número de indígenas que residen en el país. El criterio lingüístico supone que la preservación de la lengua indígena constituye el rasgo objetivo de mayor representación entre el conjunto de costumbres, valores y prácticas cotidianas que proporcionan un sentido de identidad a los grupos étnicos. Así, preguntando a los habitantes del país si hablan alguna lengua indígena, se ha podido establecer la magnitud aproximada de la población indígena mexicana, así como su perfil sociodemográfico y su localización geográfica en el territorio nacional.

Los censos de población levantados desde 1930 hasta el año 2000, así como los resultados del Conteo de Población de 1995, han permitido constatar que el número de personas que hablan alguna lengua indígena (HLI) se ha incrementado con el paso del tiempo, aunque no de manera uniforme entre una fecha censal y otra. Durante la última década, su número aumentó en poco más de un millón de personas, al pasar de 5.28 millones de hablantes en 1990 a 5.48 millones en 1995 y a 6.32 millones en 2000, representando en este último año alrededor de 6.5 por ciento del total de mexicanos y mexicanas, y 7.3 por ciento de la población de cinco años cumplidos o más.

Existe consenso en señalar que el criterio lingüístico propicia la subestimación de la población indígena del país. Esta subestimación puede obedecer a distintas razones, entre las que destacan las siguientes: (*I*) el avance sistemático del dominio lingüístico del español, sobre todo en las últimas décadas, debido a la ampliación de la educación formal y la cobertura cada vez más generalizada de los medios de comunicación masiva; (*II*) la posibilidad de ocultar o negar el conocimiento de la lengua autóctona ante los prejuicios existentes en ámbitos adversos, como son los laborales de las grandes ciudades; (*III*) el conocimiento parcial de la lengua indígena; (*IV*) el olvido de la lengua indígena con el paso del tiempo ante la necesidad de comunicarse exclusivamente en español; y (*V*) cuestiones operativas relacionadas con el levantamiento de la información censal.

Debido a estas razones, se reconoce que los datos censales sobre hablantes de lenguas autóctonas representan un límite inferior del número total de indígenas de México, por lo que resulta inevitable recurrir a otros procedimientos para contar con cifras más cercanas a la realidad de la población indígena mexicana. De acuerdo con estimaciones recientes del Consejo Nacional de Población basadas en la información del censo de población del año 2000, en febrero de dicho año habitaban en el país 12.7 millones de personas indígenas. Las estimaciones consideran como indígenas a todos aquellos integrantes de un hogar donde al menos una persona es hablante de lengua indígena y/o se declaró a sí misma como indígena durante la entrevista censal, independientemente del parentesco que guarde con los demás, excepto donde la única persona HLI es sirviente(a) del hogar, en cuyo caso los integrantes del hogar no son indígenas.

Marginación indígena

Los municipios donde se encuentra asentada la población indígena por lo general ofrecen una estructura de oportunidades muy precaria que compromete el presente y el futuro de sus residentes. En efecto, de los 346 *municipios indígenas*, 209 tienen grado de marginación muy alto y 133 grado de marginación alto; y sólo cuatro municipios indígenas tienen grado de marginación medio. La incidencia de la marginación también sobresale en los 186 municipios *predominantemente indígenas,* donde 163 tienen grado de marginación alto o muy alto.

Como se comprenderá, uno de los desafíos más complejos que encaran las políticas de población y de desarrollo social y humano consiste en instrumentar programas que fortalezcan la justicia distributiva mediante la atención a quienes padecen las desventajas más significativas, incluyendo de manera prioritaria a las poblaciones indígenas. El acceso a los servicios esenciales, la mejoría del entorno económico y del equipamiento e infraestructura de los municipios indígenas y predominantemente indígenas, contribuirá poderosamente a reducir las vulnerabilidades de esta población, cuyas condiciones de vida están comprometidas por la carencia de satisfactores esenciales.

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000 y Sistema de Cuentas Nacionales.

Mapa 4.2.1
México: índice de desarrollo humano municipal, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000 y Sistema de Cuentas Nacionales.

Gráfica 4.2.1
Índice de marginación e índice de desarrollo humano municipal, 2000

Los contrastes demográficos

El desarrollo humano es una condición indispensable para garantizar que las personas ejerzan a plenitud sus derechos, incluidos aquellos de relevancia en el ámbito demográfico, y lleven a cabo el tipo de vida que valoran. Entre las prácticas y comportamientos demográficos que emergen como componentes de los funcionamientos básicos de las personas (y que se expresan en capacidades) se cuentan la de formar una familia, la de desplazarse dentro o fuera del territorio y establecer su residencia, así como la de planear el nacimiento de los hijos. El disfrute de otras muchas libertades y derechos de ciudadanía social se ve favorecido por la expansión de las capacidades de las personas en ese ámbito.

La evolución demográfica futura de México dependerá en buena medida de los esfuerzos que se realicen en materia de desarrollo humano y del control que las personas tengan sobre las decisiones que son claves para configurar su destino.

Los diferenciales en la esperanza de vida y la mortalidad infantil

Una dimensión crucial del desarrollo humano, sin la cual muchas otras oportunidades carecerían de sentido, es la de permanecer vivo. Hoy en día, la esperanza de vida al nacimiento de la población mexicana es de alrededor de 75 años. Sin embargo, en las entidades con mayor rezago (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) se reduce a 73 años y en los estados más prósperos (Baja California, Distrito Federal y Nuevo León) asciende a 77 años.

Mortalidad y esperanza de vida entre la población indígena

Las tasas de mortalidad son más elevadas entre la población indígena. La mortalidad infantil en el país ascendía en 1990 a 36.6 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos, mientras que la de los indígenas era de 60.9 muertes por cada mil. Diez años más tarde, en 2000, la incidencia del fenómeno se había reducido a 24.9 y 38.5 por mil, respectivamente. Si bien los descensos en ambas poblaciones fueron notables durante la última década, cabe mencionar que la brecha que las separa es aún amplia: por cada cien muertes de menos de un año que ocurren entre los indígenas, se evitarían 39 si experimentaran la tasa de mortalidad infantil nacional.

La esperanza de vida al nacimiento entre los indígenas era de 72.5 años en 2000 (70.1 años para hombres y 75.0 años para mujeres), mientras que para el resto de la población ascendía a 75.5 años (73.3 y 77.8 años, respectivamente). Esta diferencia en la vida media equivale a una mortalidad 22 por ciento superior en los indígenas respecto a los no indígenas.

La mortalidad infantil ha disminuido en todos los grupos indígenas del país. Entre 1990 y 1995 se observaron descensos que oscilaron entre 8 y 16 defunciones por cada mil habitantes. Las bajas más relevantes se observaron entre los mayas, zapotecas y otomíes, cuyas tasas de mortalidad infantil en 1990 de 48.2, 51.3 y 51.9 decesos por cada mil nacidos vivos, respectivamente, se redujeron en 1995 a 37.9, 40.4 y 40.1, respectivamente.

Estas diferencias se reflejan claramente en los niveles de mortalidad infantil. Así, mientras en el primer conjunto de entidades asciende a 32 muertes de menores de un año por cada mil nacidos vivos, en el segundo conjunto está por debajo de 20 por mil, lo que significa una diferencia de aproximadamente 60 por ciento. Cabe hacer notar que el nivel actual de la mortalidad infantil en los estados más rezagados corresponde a la media nacional registrada en el primer quinquenio de los noventa, en tanto que el de las entidades más avanzadas es semejante al previsto para el quinquenio 2005-2010.

Las diferencias en la mortalidad infantil también son significativas según el tamaño de la localidad de residencia. En este caso, la escala de los asentamientos configura estructuras de oportunidades profundamente desiguales, lo que se refleja en la persistencia de considerables rezagos en las localidades rurales (menos de 2 500 habitantes) respecto a las mixtas y urbanas (de 2 500 habitantes o más). Si bien la brecha que separa a ambos grupos de localidades ha disminuido ligeramente con el paso del tiempo, ésta es en la actualidad 1.6 veces mayor en las primeras respecto a las segundas. Estas diferencias son aún más marcadas a escala municipal (véase mapa 4.2.2). Resulta relevante señalar que gran parte de las muertes infantiles que ocurren en el país pueden ser evitadas, pues resultan de enfermedades infecciosas y parasitarias que son susceptibles de tratarse mediante intervenciones adecuadas de salud y nutrición.

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en las estadísticas vitales y XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Mapa 4.2.2
México: mortalidad infantil a escala municipal, 2000

Los diferenciales de la fecundidad

En la fecundidad también persisten marcadas diferencias por grupos y regiones del país. La fecundidad en las entidades federativas con más alto índice de desarrollo humano —como Baja California Sur, el Distrito Federal y Nuevo León— es equivalente o menor al reemplazo intergeneracional (2.1 hijos por mujer), mientras que en los estados con más bajo índice —como Chiapas, Puebla y Guerrero— se sitúa en alrededor de 3.0 hijos, que es un nivel semejante a la media nacional registrada hace menos de una década (véase gráfica 4.2.2).

En la gráfica 4.2.3 se puede advertir que, en términos generales, existe una estrecha relación inversa a escala municipal entre el nivel de la fecundidad y el desarrollo humano, de modo que aquellas unidades territoriales con niveles superiores de desarrollo humano registran la menor fecundidad y viceversa. En esa gráfica y en el mapa 4.2.3 es posible apreciar que el descenso de la fecundidad se ha extendido a casi todo el territorio nacional. De hecho, un número considerable de municipios del país (459), principalmente urbanos y metropolitanos, registran actualmente una fecundidad inferior al promedio nacional (2.4 hijos por mujer). El tamaño de la descendencia es equivalente o ligeramente superior (de 2.4 a 3.0 hijos por mujer) a ese promedio en 801 municipios más, ubicados sobre todo en el norte y centro del país.

Sin embargo, todavía se observan algunos municipios (19), principalmente rurales, donde el tamaño de la descendencia es similar a los niveles observados en el país en los años setenta (cinco hijos o más); cerca de 271 municipios con niveles de fecundidad semejantes a los registrados en el primer quinquenio de los ochenta (entre cuatro y menos de cinco hijos); y 893 municipios con niveles de fecundidad equivalentes a los que prevalecían en el país en el segundo lustro de los ochenta y primer lustro de los noventa (entre tres y menos de cuatro hijos). Estas diferencias revelan la necesidad de focalizar las acciones de la política de población en las zonas de mayor rezago, poniendo especial atención en la articulación de los programas de salud y planificación familiar con las estrategias más amplias de desarrollo humano y social y de superación de la pobreza.

La formación de los ideales reproductivos

La difusión de las prácticas de regulación de la fecundidad depende del cumplimiento de las siguientes tres condiciones básicas: *a)* las parejas deben estar motivadas y convencidas de que pueden y son capaces de influir en el número de hijos e hijas y en su espaciamiento; *b)* la regulación de la fecundidad debe ser vista como una acción provechosa y de beneficio para los integrantes de la familia; y *c)* los métodos de regulación de la fecundidad deben ser conocidos y estar disponibles para que las parejas puedan ejercer con libertad el derecho a decidir cuántos hijos tener y cuándo tenerlos.

Fuente: estimaciones de CONAPO.

Gráfica 4.2.2

Tasa global de fecundidad por entidad federativa, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en las estádisticas vitales, en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000 y en el Sistema de Cuentas Nacionales.

Gráfica 4.2.3

Tasa global de fecundidad e índice de desarrollo humano municipal, 2000

Mapa 4.2.3

México: tasa global de fecundidad a nivel municipal, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en las estadísticas vitales y el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Niveles de fecundidad y uso de métodos de planificación familiar entre las mujeres indígenas

La población indígena del país experimenta un descenso significativo de la fecundidad, aunque este proceso de cambio ha sido más lento que entre la población no indígena. Algunos de los rasgos que caracterizan la transición de la fecundidad entre la población indígena son los siguientes:

- El descenso de la fecundidad ha tenido lugar predominantemente a partir de la segunda mitad de los años ochenta, mientras que este proceso se inició entre las residentes no indígenas de las principales ciudades del país a mediados de los años sesenta.
- La tasa global de fecundidad en los municipios indígenas descendió de 6.7 a 4.7 hijos por mujer entre 1982-1986 y 1992-1996, en tanto que en los municipios no indígenas cayó de 4.1 a 2.8 hijos en ese mismo periodo.
- Las poblaciones indígenas tienen una fecundidad predominantemente joven, que se inicia en la adolescencia y se mantiene elevada hasta los 34 años de edad, en contraste con lo que ocurre en las poblaciones no indígenas, donde se presenta primordialmente entre los 20 y 29 años de edad.

Mientras que en los municipios no indígenas se encuentran niveles de uso de métodos de regulación de la fecundidad superiores a 60 o 70 por ciento de las mujeres unidas en edad fértil, en los municipios indígenas la proporción es de alrededor de 45 por ciento. La menor prevalencia de uso de métodos entre las poblaciones indígenas se presentan en los grupos extremos de la vida reproductiva: en las edades tempranas (15-19 y 20-24 años de edad) y al final de la vida reproductiva (40-44 y 45-49 años).

Aunque la provisión de servicios de planificación familiar y las acciones de información, educación y comunicación en población han desempeñado en las tres décadas previas un papel crucial para atender la demanda latente de métodos de regulación de la fecundidad, es claro que para completar el proceso de transición demográfica se requiere poner un énfasis cada vez mayor en el proceso de formación de las preferencias reproductivas.

Los ideales reproductivos de grupos y regiones se relacionan de manera inversa con el índice de desarrollo humano (IDH). Se ha señalado, por ejemplo, que en contextos de precariedad y de alta mortalidad prevalecen preferencias por familias numerosas, ya que, por un lado, se requiere de una alta fecundidad para asegurar que el número deseado de hijos e hijas sobreviva a la edad adulta y, por el otro, que los descendientes contribuyan a la economía del hogar desde temprana edad y velen por sus padres durante la vejez. Asimismo, una débil y limitada estructura de oportunidades para las mujeres constituye una fuerza poderosa para motivar la unión conyugal temprana y disminuir significativamente el costo de oportunidad asociado a la reproducción.

Conocimiento de los derechos reproductivos

Para garantizar la plena vigencia y respeto a los derechos de las personas en los ámbitos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción, se requiere que hombres y mujeres los conozcan y sepan cuáles son las instancias de queja a las que pueden acudir en caso de presunta violación a los mismos. Con el objeto de contar con una aproximación del reconocimiento de esos derechos entre la población mexicana, el Consejo Nacional de Población realizó una encuesta telefónica en 1999 dirigida a las personas de 18 años y más.

Ante la pregunta abierta sobre cuáles son los derechos reproductivos de hombres y mujeres en México, 27 por ciento declaró espontáneamente el derecho a decidir cuántos hijos tener y el momento de tenerlos, y seis por ciento el derecho a decidir cuándo ya no tener más hijos. Sin embargo, al preguntar por el conocimiento de ciertos derechos mencionados por el entrevistador, los porcentajes se elevaron a más de ocho o nueve por cada diez entrevistados. La indagación comprendía el reconocimiento del derecho a decidir acerca de cuántos hijos tener y cuándo tenerlos (84%), a disponer de información clara, veraz y suficiente sobre los métodos anticonceptivos en las instituciones de salud del sector público (82%) y a elegir el uso o no de métodos anticonceptivos (84%), así como a recibirlos de forma gratuita en las instituciones de ese sector (91%). Cabe destacar que el porcentaje de personas que desconocen estos derechos sigue siendo muy significativo, sobre todo si se considera que la población que cuenta con teléfono forma parte de los sectores privilegiados del país. Es de esperarse, por lo tanto, que entre los grupos más pobres sea mayor el desconocimiento de estos derechos.

La encuesta citada también indagó sobre otros aspectos relacionados con el derecho a recibir servicios de calidad en las instituciones de salud, cuya variabilidad fue mayor a la de los indicadores vinculados con los derechos reproductivos. Este es el caso del derecho a la confidencialidad (53%), a obtener orientación médica para la prevención y el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual (73%), a gozar de servicios de buena calidad y a recibir un trato respetuoso en los servicios de planificación familiar (78%), entre otros.

Además del conocimiento de los derechos reproductivos, se requiere conocer las instancias a las que se puede recurrir en caso de presuntas violaciones a los mismos. Para obtener una aproximación de ese conocimiento, la encuesta preguntó si el entrevistado acudiría a quejarse si le dieran un anticonceptivo, le colocaran un dispositivo o lo operaran para ya no tener hijos(as), sin su consentimiento. A pesar de que nueve de cada diez entrevistados respondió afirmativamente a dicha pregunta, sólo 69 por ciento de los varones y 58 por ciento de las mujeres sabía a dónde acudir para interponer esa queja. Las instituciones que se identificaron con mayor frecuencia fueron la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los ministerios públicos, las comisiones estatales de derechos humanos, los juzgados civiles y la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, seguidas por las propias instituciones de salud.

Los contrastes en las prácticas de planificación familiar

Los múltiples determinantes económicos, culturales e institucionales que inciden en los ideales y preferencias reproductivas, así como en el acceso a los servicios de salud y planificación familiar, contribuyen a explicar la dinámica diferenciada de la difusión de esta práctica entre grupos sociales y regiones del país.

En las localidades urbanas, por ejemplo, los niveles de uso de los métodos de regulación de la fecundidad siempre han estado muy por encima de los registrados en el medio rural. En 1997, alrededor de siete de cada diez mujeres unidas en edad fértil residentes en las áreas urbanas usaba algún método anticonceptivo, mientras que sólo cinco de cada diez los empleaba en el medio rural (véase gráfica 4.2.4). El acceso tardío a la anticoncepción de los grupos sociales y regiones más desfavorecidos del país, aunado a su mayor aislamiento social y cultural y a las múltiples carencias en que se desenvuelven, son factores que contribuyen a explicar sus elevados niveles de fecundidad y el menor uso de métodos de regulación de la fecundidad.

Gráfica 4.2.4

Porcentaje de mujeres unidas en edad fértil que usa métodos anticonceptivos por lugar de residencia 1976-1997

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en las encuestas nacionales sociodemográficas.

La demanda insatisfecha de métodos de planificación familiar

Otra expresión de los contrastes entre grupos, estados y regiones del país la constituye la llamada demanda insatisfecha de planificación familiar, que se refiere a las mujeres expuestas a un embarazo que no hacen uso de método anticonceptivo alguno, a pesar de su deseo expreso de limitar o espaciar su descendencia. El valor de este indicador ha venido descendiendo en los últimos años en todos los grupos sociales conforme se extienden las prácticas de planificación familiar. En la década transcurrida entre 1987 y 1997, la demanda insatisfecha se redujo de 25.1 a 12.1 por ciento, cifra que representaba en ese último año más de 1.8 millones de mujeres unidas en edad fértil.

Diversos grupos registran niveles muy superiores de demanda insatisfecha, como es el caso de las mujeres indígenas (25.8%), las mujeres que residen en localidades rurales (22.2%) y las mujeres sin escolaridad (21.8%), cuyas características aluden a contextos sociales, culturales y geográficos que obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos reproductivos.

El comportamiento de la demanda insatisfecha observado en las entidades federativas del país reitera, asimismo, la estrecha relación que existe entre el rezago demográfico y el desarrollo humano. Son los estados con mayores insuficiencias en esta materia los que registran los valores más altos de demanda insatisfecha (véase gráfica 4.2.5).

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la ENADID, 1997.

Gráfica 4.2.5

Porcentaje de mujeres en edad fértil unidas con demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos con fines de espaciamiento o limitación de los nacimientos por entidad federativa, 1997

Los varones en la planificación familiar

La política de población ha privilegiado a las mujeres como la población objetivo de los programas de planificación familiar y salud reproductiva, bajo la premisa de que ellas son más proclives que los hombres a regular su fecundidad, por las implicaciones que la experiencia de la maternidad tiene en sus cuerpos y en sus vidas. Sin embargo, este enfoque ha tenido como efecto el de contribuir a reproducir y acentuar las desigualdades de género en el ámbito de las responsabilidades reproductivas, al hacer descansar en las mujeres la utilización de la anticoncepción y, con ello, la responsabilidad de su uso efectivo.

Las desigualdades de género en la práctica de la planificación familiar

Las desigualdades sociales se entrecruzan con las desigualdades de género, lo que se expresa en la conformación de múltiples obstáculos que limitan la autonomía, capacidad de decisión y autodeterminación de las mujeres en los asuntos relativos a la sexualidad y la reproducción. En una encuesta levantada por el Consejo Nacional de Población hace apenas un quinquenio, alrededor de 15 por ciento de las mujeres declaró que la decisión de cuándo tener relaciones sexuales era tomada por su pareja. En el ámbito rural el porcentaje se elevó a 21 por ciento, al tiempo que ascendió a 30 por ciento entre las mujeres sin instrucción escolar.

Una encuesta nacional realizada por el IMSS a su población derechohabiente en 1998 muestra que las relaciones sexuales son importantes por igual para hombres y mujeres. Sin embargo, la satisfacción expresada por los varones supera con mucho a la de las mujeres. En el caso de los hombres, tres de cada cuatro consideró que las relaciones sexuales son importantes para ambos en la pareja, dando como razón una respuesta que alude a percepciones de igualdad: "(los dos) tienen la misma necesidad" y "es placentero para los dos". En contraste, esta respuesta sólo la dio la mitad de las mujeres entrevistadas. En la otra mitad de los casos es el hombre quien suele decidir cuándo tener relaciones sexuales; asimismo, diez por ciento de las mujeres ejerce su sexualidad sin deseo, ya sea para cumplir con la "obligación" que se le impone o se auto-impone en su carácter de esposa, o bien para evitar conflictos con la pareja.

La información disponible también sugiere que los hombres son quienes suelen tener el control sobre las decisiones relativas al ejercicio de la sexualidad y la planificación familiar. Cerca de una de cada dos mujeres unidas que conocía métodos anticonceptivos declaró que requería el permiso de su esposo o compañero para usarlos (48%) y un porcentaje menor (39%) dijo que no tenía que pedir permiso. Son los grupos con mayores carencias los que presentan los menores porcentajes de mujeres que están en posibilidad de tomar decisiones autónomas sobre el uso de anticonceptivos: 14 por ciento de aquellas que residen en localidades rurales contra 39 por ciento de las residentes en áreas urbanas, o bien 19 por ciento entre las mujeres sin estudios contra 44 por ciento entre las mujeres que han cursado la escuela secundaria o algún nivel superior. Finalmente, los porcentajes ascienden a 24 y 44, entre las mujeres que nunca han trabajado y las que participan en la actividad económica, respectivamente.

El papel del varón en los procesos de toma de decisiones en el ámbito familiar, así como la persistencia de usos y costumbres que a menudo descalifican los intereses y deseos de las mujeres, coloca a muchas de ellas en situaciones de gran desventaja para cristalizar sus preferencias reproductivas. En un estudio realizado en 1996, en las localidades rurales que constituyen el universo de trabajo del Programa IMSS-Solidaridad, se encontró que la causa de no uso de métodos anticonceptivos de una cuarta parte de estas mujeres era la oposición de la pareja o el esposo. Cabe destacar que, en ese ámbito, un elevado porcentaje de mujeres en edad fértil con vida sexual activa no hacía uso de método anticonceptivo alguno (46%). Como se puede advertir, es preciso impulsar esfuerzos de educación sexual y brindar servicios adecuados en materia de salud sexual y reproductiva, así como fomentar una verdadera cultura de la equidad entre hombres y mujeres.

En la actualidad no existen métodos anticonceptivos, reversibles y de larga acción, que sean efectivos, seguros y aceptables para el varón, no obstante que el desarrollo alcanzado por la investigación en la materia hace previsible que en el corto plazo se encuentren disponibles este tipo de recursos. Esta situación, aunada al predominio de las estrategias de promoción dirigidas a la mujer, explica en parte el bajo peso que tienen la vasectomía y el condón en la estructura de uso de anticonceptivos en 1997 (1.8% y 5.5 %, respectivamente).

El menor poder de que gozan las mujeres respecto a los varones en el hogar se reproduce y se vive como "natural" en los diversos espacios institucionales. Para los prestadores de servicios de planificación familiar puede resultar más fácil e incluso más eficaz dirigirse a las mujeres antes que enfrentar la eventual negativa de los varones. Esta situación se traduce en una limitada atención e inclusión de la población masculina en los programas de planificación familiar, así como en un escaso desarrollo de las acciones institucionales dirigidas a empoderar a las mujeres.

El aborto

El aborto es un problema complejo y delicado, con múltiples aristas y profundas ramificaciones. La política de población, en concordancia con el marco jurídico vigente, no acepta o promueve el aborto inducido como un método de planificación familiar. Por las repercusiones que tiene para la salud materna, el aborto se considera como un problema social y de salud pública de alta prioridad. El carácter delictivo del aborto inducido propicia su clandestinidad y a menudo favorece su realización en condiciones inseguras y faltas de higiene, así como precarias de asistencia facultativa. Basta señalar que las complicaciones derivadas de esta práctica constituyeron en 1998 la cuarta causa de muerte asociada al embarazo, lo que entraña un alto costo en vidas humanas.

En virtud de que el aborto inducido con frecuencia es el resultado de embarazos no planeados, su *prevención* constituye una de las principales prioridades en materia de política de población y salud reproductiva. De hecho, en México y en muchos otros países se ha observado que, a medida que los programas de planificación familiar incrementan la cobertura y la calidad de los servicios, tienden a reducirse de manera significativa los ingresos hospitalarios por aborto, así como sus complicaciones.

La prevención de los embarazos no planeados y, en consecuencia, del aborto, exige extender y mejorar la educación sexual en todos los niveles del sistema educativo; ampliar la información y los servicios de orientación y consejería sobre planificación familiar y salud reproductiva; y poner al alcance de la población que lo requiera métodos de regulación de la fecundidad apropiados a las necesidades y características de las personas, cuya prescripción debe llevarse a cabo en concordancia con los lineamientos indicados por la Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar.

A pesar de que se reconoce que la información sobre el aborto en México no permite obtener una estimación precisa sobre su incidencia, se calcula que ha venido descendiendo de 230 mil abortos anuales, durante el periodo 1985-1987 a 220 mil entre 1990-1992 y 196 mil para el periodo 1995-1997. A partir de las encuestas disponibles y con base en el modelo de Bongaarts, se estima que en 1995 ocurrieron alrededor de 110 mil abortos inducidos en el país y cerca de 102 mil en 1997. El porcentaje de mujeres que declara haber tenido por lo menos un aborto muestra una tendencia decreciente en el tiempo, al pasar de 22.7 por ciento de las mujeres de 15 a 49 años de edad alguna vez embarazadas en 1987 a 19.6 en 1992 y a 19 por ciento en 1997.

Las entidades con los porcentajes más altos de mujeres en edad fértil alguna vez embarazadas que han experimentado al menos un aborto son Jalisco (25%), Aguascalientes (24%), Michoacán (24%), Yucatán (24%) y Tamaulipas (22%). En contraparte, los estados con la menor proporción son Oaxaca (12%), Chiapas (14%), Hidalgo (15%) y Baja California (15%).

Inequidades y desafíos emergentes en el ámbito de la salud sexual y reproductiva

La salud sexual y reproductiva comprende el estado general de bienestar físico, mental y social, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductor, sus funciones y sus procesos, así como con el ejercicio de la sexualidad. El enfoque de la salud sexual y reproductiva imprime un alto valor al derecho de hombres y mujeres a regular su fecundidad en forma segura y efectiva, a cursar un embarazo y parto sin riesgos para la salud, a tener y criar hijos e hijas saludables, a comprender y disfrutar su sexualidad, y a permanecer libres de enfermedad, incapacidad o muerte asociadas al ejercicio de la sexualidad y la reproducción.

La atención de la salud sexual y reproductiva implica, por un lado, garantizar el acceso a la información y a los servicios de planificación familiar y de salud materno-infantil, así como de prevención y atención de las complicaciones del aborto, de

las infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH-SIDA, de la infertilidad y de las neoplasias malignas del tracto reproductivo. Además, se requiere enfrentar las inequidades sociales y de género, las cuales restringen el poder de decisión de las personas en los asuntos de la sexualidad y la reproducción y limitan su capacidad para encarar de manera adecuada los problemas de salud sexual y reproductiva que enfrentan a lo largo de sus trayectorias de vida.

Índices de rezago de la salud reproductiva

Con el objeto de caracterizar las expresiones particulares que adquieren las condiciones de la salud reproductiva en las distintas regiones del país, se construyeron dos medidas de rezago por entidad federativa, correspondientes a las distintas dimensiones de riesgo o daño en esta materia. El primero de estos índices aborda el rezago asociado a la pobreza, mientras que el segundo considera los problemas emergentes de la salud reproductiva. Estos índices constituyen medidas sintéticas que permiten ordenar a las entidades federativas según su nivel de rezago e identificar las prioridades de política en cada caso.[3]

El índice de rezago de la salud reproductiva alcanza en las entidades federativas un valor máximo de 0.30, correspondiente a Chiapas y Guerrero, y un valor mínimo de 0.13 en el Distrito Federal (véase mapa 4.2.4). Estos resultados sugieren que todas las entidades federativas todavía tienen que hacer un esfuerzo considerable para mejorar la salud reproductiva de su población, aunque el recorrido de los estados con mayores rezagos equivale a más del doble de la distancia que les resta transitar a las entidades con mayores niveles de desarrollo.

Como era de esperarse, el índice de rezago de la salud reproductiva, compuesto por las dimensiones que se ven más afectadas por la pobreza y la exclusión social, presenta una alta correlación con el índice de marginación (véase gráfica 4.2.6), lo que sugiere de nueva cuenta la necesidad de articular los programas de salud reproductiva con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza.

[3] Para cada uno de los tipos de riesgo o daño se utilizaron índices estandarizados (compuestos por uno o más indicadores), tomando como referencia valores extremos observados en la experiencia internacional o valores ideales establecidos con base en criterios de generalización absoluta del daño (100%) o erradicación total (0). Los índices expresan el promedio aritmético de los indicadores que los componen. A su vez, con base en el promedio aritmético de cada índice se construyeron dos índices de rezago. Los índices pueden adquirir valores entre cero y uno, indicando en el primer caso la situación óptima de la salud reproductiva y en el segundo la situación más negativa. La construcción metodológica de los indicadores e índices utilizados se describe en el artículo "La fecundidad y la planificación familiar en el marco de la salud reproductiva" [en] CONAPO, *La población de México en el nuevo siglo*, México, 2001.

Tipos de riesgo o daño de la salud sexual y reproductiva

Bajo el enfoque de la salud sexual y reproductiva, es posible identificar los siguientes tipos de riesgo o daño que requieren ser atendidos por los programas en la materia:

- *Trayectorias reproductivas riesgosas para la salud*. Se caracterizan por iniciar la reproducción en la adolescencia, con espaciamientos cortos entre los nacimientos, y por una fecundidad elevada al final de la vida reproductiva.
- *Preferencias reproductivas no satisfechas*. Ocurre cuando las preferencias sobre la reproducción no pueden cristalizarse por la existencia de barreras para el uso de métodos anticonceptivos, que pueden ser de tipo social, económico, institucional o cultural; o bien, cuando ocurren embarazos no planeados o se presentan problemas de infertilidad.
- *Daño a la salud materna*. Se produce cuando se pone en peligro la vida de la mujer, como resultado de los riesgos que acompañan al embarazo y a la práctica del aborto inducido o espontáneo.
- *Embarazo y parto sin atención médica*. Se refiere a las situaciones en las que el embarazo, el parto o el puerperio no reciben atención obstétrica de calidad, poniendo a madres e hijos(as) en riesgo de sufrir algún tipo de patología o padecimiento.
- *Morbilidad y mortalidad infantil*. Comprende las condiciones económicas, sociales, culturales y de salud que impiden a las personas tener y criar hijos e hijas saludables.
- *Actividad sexual de riesgo*. Tiene lugar cuando el ejercicio de la sexualidad encierra riesgos de enfermedad, daño físico o embarazo no planeado.
- *Sexualidad bajo violencia o coacción*. Tiene lugar cuando la actividad sexual se ejerce en condiciones de violencia o coacción.
- *Daños a la salud asociados con los procesos sexuales y reproductivos del periodo fértil*. Se refiere a la morbilidad y mortalidad de las personas por patologías cuya etiología se asocia a la reproducción, como el cáncer de mama y el cáncer cérvico uterino, así como las relacionadas con el climaterio y la menopausia. Podría considerarse también el cáncer de próstata como parte de los daños a la salud sexual y reproductiva.

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en las encuestas nacionales sociodemográficas y las estadísticas de salud.

Mapa 4.2.4
México: índice de rezago de la salud reproductiva, 2000

Gráfica 4.2.6
Índice de rezago de la salud reproductiva e índice de marginación, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000 y las estadísticas de salud.

Entre los aspectos de la salud reproductiva cuya atención es prioritaria en las entidades federativas más pobres del país destacan los siguientes: *a)* propiciar conductas reproductivas adecuadas para la salud, como es la de postergar la edad al inicio de la maternidad, aumentar el espaciamiento entre los embarazos y reducir el tamaño de la descendencia final; *b)* disminuir la demanda insatisfecha de información y métodos de regulación de la fecundidad adecuados a las necesidades y convicciones de las parejas tanto en el medio rural, como en el urbano; *c)* ampliar el acceso oportuno a los servicios de salud materna e infantil; *d)* promover el uso de servicios de detección oportuna del cáncer cérvico uterino; y *e)* acercar los servicios de salud sexual y tratamiento de la infertilidad a la población que lo requiera. Los daños o riesgos a la salud reproductiva no sólo son expresión de restricciones y obstáculos que impiden el ejercicio pleno de sus derechos y libertades fundamentales en este ámbito, sino que tienen complejas ramificaciones y sus efectos contribuyen a reproducir las condiciones de pobreza en las que se encuentran atrapadas las personas.

El índice de problemas emergentes de la salud reproductiva se relaciona con el grado de desarrollo humano, de tal manera que las entidades que ocupan las posiciones más favorables presentan una incidencia mayor de problemas emergentes (véanse mapa 4.2.5 y gráfica 4.2.7).

Los problemas que demandan atención en estas entidades son el embarazo premarital, el aborto, la lactancia materna, el cáncer de mama y el SIDA. Baja California ocupa el primer lugar en baja incidencia de la práctica de la lactancia y registra la tasa de mortalidad por SIDA más elevada, en tanto que Coahuila y Jalisco ocupan el primer lugar de rezago por mortalidad de cáncer de mama y en el

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en las encuestas nacionales sociodemográficas; y SSA, Base de Mortalidad, 1999.

Mapa 4.2.5
México: índice de problemas emergentes de la salud reproductiva, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000, la ENADID de 1997, Estadísticas Vitales de varios años y Sistema de Cuentas Nacionales.

Gráfica 4.2.7
Índice de rezago de la salud reproductiva e índice de desarrollo humano, 2000

porcentaje de mujeres alguna vez embarazadas que experimentan un aborto, respectivamente. A su vez, el embarazo premarital es más frecuente en Hidalgo, Distrito Federal, Querétaro, Chihuahua y Tlaxcala.

Las entidades federativas con un grado medio de desarrollo humano ocupan en general las posiciones intermedias en los diversos índices de salud reproductiva, aunque presentan mayor heterogeneidad en las posiciones, e incluso en algunas dimensiones específicas son las de mayor rezago, como es el caso de Nayarit (embarazo en la adolescencia), Guanajuato (cáncer cérvico uterino), Querétaro (demanda insatisfecha) y Quintana Roo (cáncer de mama).

Como se puede advertir, los desafíos en salud reproductiva son numerosos y complejos. La política de población tiene que encarar simultáneamente los rezagos de la salud reproductiva asociados a la persistencia de la pobreza y la marginación, así como los problemas emergentes en la materia. Todos los componentes considerados en la construcción de los índices de rezago están profundamente interrelacionados, por lo que se requiere fortalecer los mecanismos que permitan atenderlos integral y cabalmente en la prestación de los servicios. Las estrategias de atención deberán considerar las especificidades y expresiones que adquieren los componentes de la salud reproductiva a lo largo de las trayectorias de vida de mujeres y hombres y en las diferentes regiones del país.

El derecho a recibir servicios de calidad

Es sabido que la calidad de los servicios de salud condiciona su uso. Por ello, la búsqueda permanente de elevar su calidad debe otorgar prioridad a todas aquellas dimensiones del servicio que pueden contribuir a generar un espacio más adecuado para la participación activa de las personas en la toma de decisiones sobre el cuidado y atención de la salud reproductiva y la planificación familiar.

Los componentes y parámetros de la calidad de los servicios de planificación familiar están definidos en la Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar, la cual fue elaborada en 1994 para normar y regular el proceso de la atención en esta materia, tanto en las instituciones públicas de salud como en las privadas.

El enfoque de la calidad de los servicios adoptado en dicho documento tiene como propósito orientar los servicios a las necesidades de las usuarias y los usuarios, así como garantizar la toma de decisiones libres, responsables e informadas. Entre las dimensiones más relevantes de la calidad de los servicios destacan las siguientes:

- La competencia técnica de los prestadores de servicios.
- La información, la consejería y el consentimiento informado.
- La variedad de anticonceptivos disponibles.
- Las relaciones interpersonales de los prestadores de servicios, las usuarias y los usuarios, así como las condiciones de privacidad, confidencialidad e higiene de los servicios.
- Los mecanismos de seguimiento para favorecer la continuidad del uso de métodos anticonceptivos.
- La atención integral de las necesidades de salud reproductiva de hombres y mujeres.

4.3 Aprovechar la ventana de oportunidad demográfica

El avance de la transición demográfica ha dado lugar a profundas transformaciones en la estructura por edad de la población mexicana, lo que se expresa en la configuración de notables cambios tanto en la dinámica de crecimiento, como en el peso relativo de los distintos grupos de edad. En términos generales, puede decirse que durante las etapas iniciales del proceso de transición, conforme desciende la mortalidad, tiende a prevalecer una estructura por edad en continuo proceso de rejuvenecimiento demográfico, con un peso relativo cada vez mayor de la población de menores. En contraste, a medida que se profundiza el proceso de transición, el descenso de la mortalidad y la fecundidad provoca tanto un estrechamiento gradual de la base de la pirámide de población, como un desplazamiento hacia las edades centrales de generaciones numerosas que nacieron en la época de muy alta fecundidad, dando origen a un proceso gradual de envejecimiento poblacional.

En este marco, recuérdese que la estructura por edad de la población mexicana se asemejaba en el pasado a una pirámide triangular, aunque en las últimas tres décadas se ha ido transformando gradualmente (véase gráfica 4.3.1). En el futuro, ésta asemejará cada vez más a una linterna china: abultada en el centro. Mientras mantenga esa forma, el país gozará de las condiciones demográficas más propicias, porque contará con un enorme potencial productivo representado por el creciente número de personas en edades laborales (véase gráfica 4.3.2).

Evolución por grupos de edad

Un ángulo revelador de los rápidos cambios por los que atraviesa la composición por edades de la población lo constituye el examen de las tendencias del crecimiento de cinco segmentos de edad: preescolar (menor de 6 años), escolar básica (6-14), adolescentes y jóvenes (15 a 24 años), adultos (25-64 años) y la población de adultos mayores (65 años y más). De acuerdo con las estimaciones del CONAPO, los distintos grupos de edades evolucionan de la siguiente manera:

- El grupo que más directamente refleja la reducción de la fecundidad es el de la población en edad preescolar (menos de 6 años de edad), cuyo tamaño asciende en la actualidad a poco menos de 13 millones de personas (véase gráfica 4.3.3a). Los incrementos anuales han disminuido gradualmente de 265

Gráfica 4.3.1
Pirámides de población, 1950-2001

Fuente: estimaciones de CONAPO.

Gráfica 4.3.2
Pirámides de población, 2006-2050

Fuente: proyecciones de CONAPO.

mil en 1970 hasta volverse nulos en 1990 y de ahí en adelante se han tornado negativos, con una disminución estimada de 162 mil menores durante el presente año. Esta tendencia se ha traducido, por un lado, en una sensible baja en la proporción representada por los preescolares en la población total, de 22.2 por ciento en 1970 a 13.0 por ciento en 2000; y por el otro, en una significativa reducción de la tasa de crecimiento media anual de este grupo de 2.36 por ciento en 1970 a –1.24 por ciento en la actualidad.

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

Gráfica 4.3.3a
Población de 0 a 5 años e incremento anual, 1995-2050

Como consecuencia de la disminución prevista en el número anual de nacimientos, de 2.1 millones en 2000 a 1.9 millones en 2010 y a 1.7 millones en el 2020, se abre una oportunidad única para lograr mejoras considerables en la calidad y cobertura de los diversos servicios orientados a asegurar el bienestar infantil, incluida la atención prenatal, la atención en el parto, la vigilancia post-natal, el suministro de esquemas completos de vacunación y la educación preescolar, entre otros.

- El grupo de edad vinculado a la demanda escolar de educación básica (entre 6 y 14 años) sigue un patrón paralelo al de la población preescolar. Si bien su monto aumentó de 12.8 millones en 1970 a 20.1 millones en 2000, la reducción continua en los incrementos anuales ha sido significativa, al disminuir de 471 mil a –33 mil en esos mismos años (véase gráfica 4.3.3b). Esta desaceleración en el incremento absoluto anual de este segmento de la población ha implicado una caída en la tasa de crecimiento de 3.68 en 1970 a –0.17 por ciento en 2000, así como en la participación del grupo en la población total de 25.3 a 20.2 por ciento, respectivamente.

Este patrón incide en muy diferentes ámbitos de la vida social del país. Se estima que entre el año 2000 y el 2010 ocurrirá una reducción de aproximadamente diez por ciento en la matrícula escolar de la escuela primaria (6 a 11 años), lo que abre oportunidades sin precedente para mejorar la calidad de este servicio. La evolución de la población en edad de asistir a la educación secundaria (de 12 a 14 años)

también permite anunciar que su monto ya se ha estabilizado y su tamaño empezará a reducirse en los próximos años, hecho que permitirá garantizar la cobertura universal de este servicio con tan sólo un incremento de alrededor de 20 por ciento de la matrícula escolar actual.

Gráfica 4.3.3b

Población de 6 a 14 años e incremento anual, 1995-2050

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

- La población de entre 15 y 24 años aumentó de 9.2 a 20.3 millones entre 1970 y 2000. En la actualidad, este grupo crece a un ritmo de aproximadamente 0.74 por ciento anual y se prevé que su volumen alcanzará un máximo de 21.2 millones en el año 2009 y a partir de entonces empezará a registrar tasas negativas y, en consecuencia, su tamaño empezará a disminuir gradualmente (véase gráfica 4.3.3c).

Como se puede advertir, el crecimiento de la población de jóvenes de entre 15 y 24 años seguirá dominado por la inercia demográfica durante algunos años más, lo que ejercerá una fuerte presión tanto sobre la oferta de educación media superior y superior, como sobre los mercados laboral y habitacional. Se prevé, por ejemplo, que la matrícula escolar en el nivel medio superior aumentará cerca de 70 por ciento durante los próximos diez años, en tanto que la del nivel superior lo hará en alrededor de 50 por ciento.

- La población de entre 25 y 64 años de edad pasó de 15.2 a 40.8 millones entre 1970 y 2000. Este grupo aún se ve dominado por la inercia del crecimiento demográfico del pasado y se prevé que su tamaño alcanzará cerca de 70.5 millones en 2030 (véase gráfica 4.3.3d).

El número de personas que integran este grupo continuará aumentando en las próximas décadas y con ello también lo hará el potencial productivo y de creación de riqueza de nuestro país. La inversión en salud, educación y capacitación laboral no sólo contribuirá a ampliar las capacidades y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos de esta población, sino que también equipará a sus integrantes para estar en posibilidades de competir en un mercado de trabajo cada vez más especializado.

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

Gráfica 4.3.3c
Población de 15 a 24 años e incremento anual, 1995-2050

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

Gráfica 4.3.3d
Población de 25 a 64 años e incremento anual, 1995-2050

- La población de adultos mayores (65 años o más) es la que crece de manera más rápida desde hace quince años. Este grupo representa hoy día sólo 4.9 por ciento de la población —con casi 5.0 millones de personas—, pero su crecimiento es muy acelerado: pasó de 1.42 por ciento anual en 1981 y 1982 a 3.71 por ciento en 2000, que es una tasa con el potencial para duplicar el tamaño inicial de esta población cada 19 años. Mientras el incremento anual fue de 40 mil individuos en 1981 y de 41 mil al año siguiente, actualmente asciende a 177 mil (véase gráfica 4.3.3e). No hay duda que la tasa de crecimiento actual de la población de la tercera edad es inédita en la historia de-

mográfica del país: si hoy uno de cada veinte mexicanos y mexicanas está en ese grupo de edad, en el 2030 representarán uno de cada ocho, y en el 2050 uno de cada cuatro habitantes.

En suma, las transformaciones indicadas en la composición por edades tienen y seguirán teniendo importantes consecuencias económicas, sociales, políticas y culturales.

Gráfica 4.3.3e

Población de 65 años o más e incremento anual, 1995-2050

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

La ventana de oportunidad demográfica

La transformación de la estructura por edad de la población dará lugar a una *ventana de oportunidad* transitoria que permanecerá abierta en el curso de las próximas tres décadas. Durante este periodo concurrirán las condiciones demográficas más favorables para el desarrollo económico en la historia contemporánea de México, cuando la población en edades laboral aumentará y la población de menores dependientes de 15 años disminuirá su tamaño. Sin embargo, la *ventana de oportunidad* empezará a cerrarse a medida que las presiones para atender las demandas del envejecimiento demográfico sean mayores.

Si se aprovecha este *bono demográfico* de manera eficiente y adecuada será posible contribuir a impulsar un círculo virtuoso de más empleos, más ahorro, más inversión, y nuevamente más empleos, que es tan necesario para generar los recursos que requiere el país con el fin de encarar el legado de rezagos y desigualdades y romper el círculo perverso de privaciones en el que se encuentran atrapados muchos millones de mexicanos y mexicanas.

Los estudios realizados en otros países indican que el cambio en la estructura por edades, caracterizado por una «afluencia» transitoria de la población hacia las edades laborales, está fuertemente vinculado con el ritmo de crecimiento económico. Se estima, por ejemplo, que entre 15 y 25 por ciento del aumento del PIB per cápita ocurrido en el Asia oriental entre 1965 y 1990 podría atribuirse a cambios como los arriba indicados en la estructura por edad.

La razón de dependencia

La razón de dependencia refleja las transformaciones en la estructura por edad de la población. Este indicador puede descomponerse en dos: la dependencia infantil y la de la tercera edad, que en el primer caso es el cociente que resulta de dividir la población menor de 15 años entre la población en edades laborales (15 a 64 años), y en el segundo a la población de 65 años o más entre la de edad de trabajar. La razón de dependencia total deriva de la suma de ambos indicadores.

Una razón de dependencia infantil elevada conduce a incrementar las necesidades de consumo y a mermar la capacidad de ahorro. Conforme avanza la transición demográfica tiende a reducirse la razón de dependencia, abriendo la posibilidad de apuntalar el ahorro y la inversión para propiciar un incremento de los ingresos en los periodos subsiguientes, siempre y cuando la sociedad sea capaz de aprovechar el potencial productivo de las personas en edad de trabajar.

En una etapa más avanzada de la transición demográfica, la razón de dependencia comenzará a elevarse de nueva cuenta, como consecuencia del creciente peso relativo de la población de la tercera edad. Ello exige preparar y planear con antelación las previsiones de ahorro y de inversión requeridas para hacer frente a las nuevas demandas sociales asociadas con el envejecimiento demográfico.

La razón de dependencia infantil, que ascendía en 1950 a 75.8 menores de 15 años por cada 100 personas en edades laborales, observó un crecimiento continuo hasta 1970, cuando alcanzó su nivel máximo (98.9 por 100). En las tres siguientes décadas, como resultado del descenso pronunciado de la fecundidad, la dependencia infantil se redujo significativamente hasta registrar en el año 2000 un valor de 53.5. En contraste, la razón de dependencia de la tercera edad se ha mantenido en niveles relativamente bajos, al pasar de 7.3 en 1950 a 7.7 en el 2000, aunque con una dinámica de crecimiento acelerada en el mediano y largo plazos.

Como resultado de la trayectoria seguida por las razones de dependencia infantil y de la tercera edad, el total aumentó de 83 dependientes por cada 100 en edad productiva en 1950 a casi 108 en 1970. Sin embargo, con el descenso de la fecundidad, la razón de dependencia invirtió su tendencia y diminuyó de manera significativa a 96.2 en 1980 y a 61.3 en el 2000. La dinámica demográfica de los distintos grupos de edad hace prever que la razón de dependencia total seguirá descendiendo hasta entrada la tercera década del presente siglo, cuando alcance su

mínimo histórico de 46.8 dependientes por cada 100 personas en edades laborales. A partir de entonces, esta tendencia se invertirá como consecuencia del considerable aumento de la población de la tercera edad (véase gráfica 4.3.4).

Gráfica 4.3.4
Evolución de la razón de dependencia total, infantil y de la tercera edad en México, 1950-2050

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

Bono demográfico bajo la perspectiva del hogar

La evolución cada vez más favorable de la razón de dependencia demográfica se advierte también en los hogares a través de las distintas etapas del ciclo de vida familiar:

- La razón de dependencia de los hogares que se encuentran en la fase de formación cayó entre 1984 y 2000 de 0.60 a 0.49. Esta etapa la atraviesan en la actualidad 1.1 millones de hogares, de los cuales sólo 500 mil tienen algún potencial de ahorro, puesto que se ubican en los cinco últimos deciles de ingreso per cápita.

- La razón de dependencia de los hogares en la etapa de expansión disminuyó de 1.22 a 0.87 en esos años. Por esta fase del ciclo de vida familiar transitan 10.7 millones de hogares, de los cuales cerca de 5.4 millones tienen algún potencial de ahorro por su ubicación en la escala de ingresos.

- La razón de dependencia de los hogares en las etapas de fisión y reemplazo disminuyó de 0.52 en 1984 a 0.33 en 2000. En estas fases se encuentran 8.3 millones de hogares, de los cuales cerca de 4.5 millones tienen algún potencial de ahorro.

- La razón de dependencia de los hogares en la fase de disolución disminuyó entre 1984 y 2000 de 1.42 a 1.33. Por esta etapa transitan 3.4 millones de hogares, de los cuales sólo 1.3 millones tienen algún potencial de ahorro.

Las previsiones disponibles sugieren que los hogares ubicados en las etapas de expansión, fisión y reemplazo, que actualmente son mayoritarios en número y lo seguirán siendo en el futuro, presentarán en las próximas tres décadas condiciones demográficas cada vez más propicias para favorecer la formación de ahorro (véase gráfica 4.3.5). Ambos conjuntos comprenden en la actualidad más de 19 millones de hogares (81% del total), cifra que se incrementará a 26.8 millones en 2010 (81%) y a 36.2 millones en 2025 (78%).

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

Gráfica 4.3.5

Razón de dependencia infantil, de la tercera edad y total según ciclo de vida familiar, México 1995-2050

El bono demográfico en las entidades federativas

Los promedios nacionales ocultan diferencias notables entre las entidades del país. Los estados de Guerrero, Oaxaca, Puebla y Chiapas ingresaron más tardíamente en el proceso de transición demográfica y, por ende, cuentan con una estructura por edad más joven y una razón de dependencia relativamente elevada. En estas entidades federativas hay un promedio de 73.5 personas en edades dependientes por cada 100 en edades laborales. En sentido opuesto, el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California se caracterizan por contar con una estructura por edad que favorece una razón de dependencia más favorable. En estos estados, sólo hay 51.2 personas en edades dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar (véase gráfica 4.3.6).

La velocidad y las características de la transición demográfica en las entidades federativas afectarán la duración de esta *ventana de oportunidades*. Entre más rápido se produzca el descenso de la fecundidad en los estados del país, mayores serán los beneficios potenciales que se derivan de esta ventana de oportunidad, aunque también será menor el periodo durante el cual permanecerá abierta. Por esta razón, se requiere definir estrategias y políticas de acompañamiento adecuadas, con características específicas para cada estado, dirigidas a maximizar los beneficios derivados del *bono demográfico*.

Gráfica 4.3.6

Razón de dependencia por entidad federativa, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO.

La fuerza de trabajo laboral

La utilización plena del potencial productivo de la población en edad laboral resulta clave para materializar los beneficios del *bono demográfico.* De hecho, la disponibilidad de una población en edad laboral de mayor tamaño, más saludable y educada y mejor capacitada será simplemente redundante si no cuenta con las oportunidades laborales más productivas y mejor remuneradas donde pueda volcar sus capacidades y potencialidades productivas.

Debe recordarse, sin embargo, que el país enfrenta graves problemas laborales y un cuantioso rezago en la provisión de empleos. Las profundas transformaciones experimentadas por la economía mexicana en las últimas dos décadas han incidido sobre su capacidad para generar nuevas oportunidades laborales, al ritmo que exige la incorporación de cientos de miles de nuevos demandantes de trabajo. Ello ocurre en el momento en que la población en edad de trabajar todavía crece con gran celeridad como resultado de las altas tasas de crecimiento demográfico imperantes dos décadas atrás. Un indicador de estos desajustes es el considerable incremento de los flujos de migración de mexicanos hacia los Estados Unidos en las últimas décadas y el enorme contingente de personas de entre los 12 y los 59 años que no trabajan ni buscan trabajo, no estudian ni realizan trabajo doméstico alguno en sus hogares, o no están incapacitados para trabajar.

Se estima que, sin contar los rezagos acumulados, el número anual de empleos que requiere crear la economía mexicana, aunque decreciente, seguirá siendo muy significativo en los próximos tres lustros: del orden de 1.2 millones en 2000-2005, de 1.1 millones en 2005-2010, y de poco de menos de un millón en 2010-2015 (véase gráfica 4.3.7). Con esta dinámica, la población económicamente activa del país, que actualmente representa alrededor de 42.2 millones de trabajadores, ascenderá a 55 millones en 2010 y a 64 millones en 2020. Sobra decir que los desafíos no se restringen únicamente a la cantidad de puestos de trabajo que requieren ser creados en los próximos años, sino también aluden a la calidad de los mismos, lo que

implica el reto de generar un número cada vez mayor de empleos productivos y satisfactoriamente remunerados. Ello presupone, entre otros aspectos, mejorar el grado de calificación y productividad de la mano de obra.

Uno de los problemas estructurales más graves y visibles que el país deberá superar es el de la precarización del empleo que afecta a millones de trabajadores, es decir, el desempeño de actividades inestables, de baja productividad, reducidos ingresos y nulas prestaciones. La precarización del empleo se advierte en el peso relativo que tienen algunas formas de contratación entre la población asalariada: alrededor de 44 por ciento trabaja mediante contrato verbal y cerca de ocho por ciento cuenta con contrato por obra o tiempo determinado. Asimismo, una proporción considerable de las ocupaciones que se generan o autogestan son muy deficientes en términos de las calificaciones que requieren y las remuneraciones que otorgan. Se estima que en la actualidad alrededor de 21 millones de trabajadores (más de la mitad de la PEA) perciben ingresos de hasta dos salarios mínimos.

Empleo formal e informal

Entre 1993 y 2000, el empleo informal en las zonas urbanas de mayor tamaño (localidades de más de 100 mil habitantes o capitales de los estados) se incrementó de 42 por ciento en 1993 a 45 por ciento en 1996. A partir de entonces el empleo informal disminuyó hasta alcanzar poco más de 38 por ciento en el año 2000. La reducción del peso relativo del empleo informal en los años recientes ha sido provocada principalmente por la significativa contención del crecimiento de los trabajadores sin pago, de los trabajadores por su cuenta, de los trabajadores que desempeñan jornadas laborales de menos de 35 horas y de los asalariados sin prestaciones. No obstante esta tendencia, la persistencia de la informalidad representa un enorme desafío que refleja las insuficiencias de la estructura económica para aprovechar más adecuadamente los recursos humanos disponibles.

Entre las características sociodemográficas de la informalidad, destacan las siguientes:

- Alrededor de 45 por ciento de las y los adolescentes y jóvenes ocupados de 12 a 24 años de edad se inserta en actividades informales; la proporción se reduce a 33 por ciento entre los adultos de 25 a 44 años; y de nueva cuenta vuelve a elevarse a 42 por ciento entre las personas de 45-64 años y a 57 por ciento entre los adultos mayores.
- El peso del empleo informal entre los hombres de 12 a 24 años es más elevado que entre las mujeres de esas edades (49% y 39%, respectivamente), en tanto que las proporciones se invierten entre los adultos mayores (54% y 67%, respectivamente).
- El empleo informal es más frecuente entre las mujeres y los hombres no unidos, ya sean solteros, separados, viudos o divorciados (con alrededor del 43%, en promedio).
- El porcentaje de mujeres ocupadas en empleos informales tiende a variar de manera significativa según el número de hijos(as). Para las mujeres de baja paridad (0, 1 y 2 hijos), poco menos de 35 por ciento del total se inserta en actividades informales. En contraste, la proporción se eleva a 41 por ciento entre quienes han tenido tres hijos(as) y alcanza casi 60 por ciento cuando la paridad es elevada (cuatro hijos(as) o más).
- La informalidad de acuerdo con el sexo del jefe es mayor entre las mujeres (41%) que entre los varones (34%).
- La proporción representada por las personas ocupadas en un empleo informal con hasta dos salarios mínimos es de casi 61 por ciento, comparado con 29 por ciento entre quienes desempeñan un empleo formal. Cabe hacer notar que la informalidad se acompaña de condiciones laborales desfavorables que golpean más intensamente a las mujeres que a los varones (77% y 51% reciben esos montos de ingreso, respectivamente).

Entre los ocupados en el sector agropecuario, casi nueve de cada diez se encontraba en esa situación; cinco de cada diez en la industria; seis de cada diez en el comercio; y casi cinco de cada diez en los servicios.

Como se puede advertir, si no se aseguran las condiciones 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.

Gráfica 4.3.7
Incremento anual de la población económicamente activa, 1995-2050

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

Bono demográfico y políticas de acompañamiento

Además de políticas económicas y laborales orientadas a aprovechar el potencial productivo de la oferta laboral, potenciar la productividad del trabajo y garantizar la disponibilidad de empleos en condiciones adecuadamente remuneradas, resulta imprescindible diseñar y poner en marcha —de manera oportuna, equitativa y eficiente— políticas adecuadas para potenciar los beneficios derivados de esta *ventana de oportunidad* transitoria. Entre las intervenciones públicas que requieren recibir impulso, se encuentran:

- Las políticas dirigidas a mejorar la salud e incrementar la esperanza de vida de la población. Éstas son esenciales tanto para brindar a los grupos más vulnerables de una poderosa herramienta contra la exclusión social y la reproducción intergeneracional de la pobreza, como para estimular actitudes más favorables hacia el desarrollo humano, impulsar el potencial productivo de la población y mejorar su desempeño educativo y laboral.

Esperanza de vida activa en el empleo formal e informal

Bajo las condiciones demográficas y laborales que prevalecían en el México urbano en 1997-1999 y dependiendo de la condición inicial de los trabajadores, se estima que:

- Los varones insertos en un empleo formal esperaban pasar, a partir de los 15 años de edad, alrededor de 29 años desempeñando un empleo formal, 14 años en un empleo informal, dos años en el desempleo y 15 años en la inactividad.
- Los hombres ocupados en un empleo informal dedicarían 19.4 años en un empleo formal, 20.2 años en un empleo informal, 1.9 años en el desempleo y 18.7 años en la inactividad.
- Los desempleados pasarían 21.3 años en una ocupación formal, 15.8 años a un empleo informal, 3.9 años en el desempleo y 19.0 años en la inactividad.
- Los inactivos permanecerían 17.8 años en un empleo formal, 14 años en un empleo informal, 1.8 años en el desempleo y cerca de 26.5 años en la inactividad.

De esta forma, y en función de la condición de actividad y, en su caso, del tipo de inserción laboral, los varones esperan pasar un mínimo de 18 años y un máximo de 29 años de la esperanza de vida a los 15 años de edad desempeñando un empleo formal; entre 14 y 20 años en un empleo informal; y de dos a cuatro años en el desempleo.

A su vez, se calcula que, de acuerdo con las condiciones prevalecientes en el mercado laboral en 1997-1999:

- Las mujeres ocupadas en un empleo formal esperaban permanecer, a partir de los 15 años de edad, cerca de 26.5 años en un empleo formal, 9.3 años en un empleo informal, dos años en el desempleo y 26.4 años en la inactividad.
- Quienes se encontraban ocupadas en un empleo informal pasarían 12.2 años en un empleo formal, 16.9 años en un empleo informal, 1.7 años en el desempleo y 33.4 años en la inactividad.
- Las mujeres desempleadas sumarían 13.5 años en el sector formal, 10.2 años en el informal, 4.1 años en el desempleo y 36.4 años en la inactividad.
- Las inactivas esperaban pasar 9.9 años en el sector formal, 9.2 años en el informal, 1.7 años en el desempleo y 43.4 años en la inactividad.

De nueva cuenta, y dependiendo de la condición inicial, las mujeres esperan pasar un mínimo de 10 años y un máximo de casi 27 años de la esperanza de vida a los 15 años de edad desempeñando un empleo formal; entre nueve y 16 años en un empleo informal; y de dos a cuatro años en el desempleo.

Como se puede advertir, estas tendencias no son muy alentadoras porque implican tanto desaprovechar el potencial productivo de la población en edades laborales, como limitar sus oportunidades. La evolución de los trabajadores en condiciones laborales precarias constituye un signo inequívoco de los graves problemas de empleo que enfrenta el país y revela que México tendrá que hacer un esfuerzo de gran envergadura en las próximas décadas para superar los rezagos acumulados y generar los empleos que requiere para incorporar en forma productiva y adecuadamente remunerada a los cientos de miles de personas que ingresan anualmente al mercado laboral, condición indispensable para aprovechar el *bono demográfico.*

- Las políticas educativas también ocupan un lugar central en la distribución de las oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, al tiempo que constituyen un eje de la modernización productiva y del fortalecimiento de la democracia. Un mayor énfasis en la educación, la capacitación laboral y el desarrollo de las capacidades de aprendizaje continuo en la población deberá traducirse en una fuerza de trabajo de mejor calidad. 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 mediante la innovación e incorporación tecnológica y el incremento en la productividad.

- Las políticas orientadas a impulsar el avance de la mujer y el mejoramiento de su condición social constituyen una tarea prioritaria. Estos esfuerzos deben contribuir a garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, a favorecer en ellas una mayor capacidad de decisión, autonomía y libertad en todas las áreas de la vida ciudadana y familiar, a fortalecer su autoestima y a aumentar su poder personal y social, lo que es esencial para fomentar relaciones más equitativas entre hombres y mujeres. Ello supone eliminar toda práctica de discriminación contra la mujer en el acceso a la educación, la salud y la seguridad social, los recursos productivos, la capacitación y el empleo remunerado.

- Las políticas dirigidas a apoyar el fortalecimiento de las familias y el mejor desempeño de las funciones de esta célula social constituyen instrumentos indispensables para propiciar el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los hogares y el bienestar de sus miembros. Estas políticas deben contribuir a promover el desarrollo integral de las familias; a distribuir o redistribuir recursos y oportunidades; a estimular y apoyar las inversiones en capital humano; y a crear condiciones cada vez más propicias para que los hogares puedan desarrollar más eficazmente estrategias tanto de formación y utilización del capital humano, como de acumulación y movilización de activos.

- La absorción productiva de la fuerza laboral exige, entre otras condiciones, un sólido equilibrio macroeconómico y un crecimiento económico vigoroso y sostenido, así como mercados de trabajo dinámicos, políticas eficientes que estimulen el ahorro interno y el acceso al crédito, incluidas formas imaginativas e innovadoras de micro-crédito, y el apuntalamiento de inversiones estratégicas con miras a incrementar la productividad, fortalecer la competitividad de la economía y adecuar las estructuras productivas a las tendencias de los mercados internacionales.

En esencia, el *bono demográfico* constituye una valiosa oportunidad para sentar bases sólidas dirigidas a impulsar un crecimiento económico vigoroso y sostenido y un sólido desarrollo humano y social.

Índice de desarrollo social de niños y niñas menores de seis años

En el curso de vida, la infancia y la niñez representan etapas esencialmente formativas. En ellas, los niños y las niñas construyen y conforman las estructuras cognitiva, ética y afectiva que —en sus vidas adultas— sustentarán su autoestima, su identidad, su pertenencia social y su actitud ante la vida, así como su capacidad de elegir. Las oportunidades con que cuentan hoy niños y niñas en los ámbitos de la salud, la educación, la alimentación y la vivienda, entre otros, determinarán sus opciones futuras. Para contribuir a evaluar los logros y rezagos en el desarrollo social de niños y niñas, el Consejo Nacional de Población construyó una medida denominada Índice de Desarrollo Social de Niñas y Niños menores de seis años de edad (IDSN-6). La construcción de este índice exige establecer valores mínimos (0) y máximos (1) para cada una de las dimensiones críticas del desarrollo social (educación, salud, vivienda, clima educacional e ingresos del hogar) y combinar los valores observados en una medida global que va de 0 a 1. Los municipios de la República Mexicana pueden ser ubicados en algún punto de esa escala, hecho que permite jerarquizarlos según sus logros en esta materia.

De acuerdo con los datos del *XII Censo de Población y Vivienda* levantado en febrero de 2000, es posible agrupar a los municipios del país en cualquiera de los siguientes cinco estratos:

- *Desarrollo social muy alto.* Está formado únicamente por 26 municipios con un valor del índice igual o superior a 0.800, donde viven 1.1 millones de niños y niñas menores de seis años de edad (8.5%).
- *Desarrollo social alto.* Comprende 308 municipios, con un valor en el índice que va de 0.650 a 0.798. La población residente en esos municipios asciende a 5.7 millones de menores (44.2%).
- *Desarrollo social medio.* Está compuesto por 745 municipios, con un valor en el índice que oscila de 0.500 a 0.649. Los municipios que integran este estrato albergan a cerca de 3.1 millones de niños y niñas (23.8%).
- *Desarrollo social bajo*. Este estrato agrupa a los municipios que registran un valor en el índice que va de 0.350 a 0.499. Integra al mayor número de unidades territoriales (1 032), aunque constituye el tercero según la cantidad de niñas y niños, es decir, casi 2.5 millones de menores de seis años de edad (18.9%).
- *Desarrollo social muy bajo.* Está conformado por 333 municipios, con un valor en el índice igual o menor a 0.349. En estos municipios residen 577 mil niños y niñas (4.5%).

En el mapa 4.3.1a se puede observar que las unidades territoriales que registran un grado de desarrollo social alto o muy alto se localizan principalmente en el norte del país y en los espacios urbanos y metropolitanos. Por su parte, los municipios con un grado de desarrollo social medio se extienden por casi todo el territorio nacional. A su vez, los municipios con un desarrollo social bajo y muy bajo se ubican principalmente en el sur-sureste del país y en los municipios que cuentan con una importante presencia indígena.

Otra manera de apreciar las disparidades y contrastes entre los municipios del país consiste en calcular la distancia entre el valor registrado y el valor máximo posible del índice (es decir, 1 menos IDSN-6). Si se toma como referencia a las unidades político-administrativas situadas en las posiciones extremas, es posible advertir que el valor del índice de San Lucas Camotlán, Oaxaca, (0.174) está muy distante del registrado por la delegación Benito Juárez del Distrito Federal (0.926). Mientras que esta última necesita logros adicionales equivalentes a 7.4 por ciento para lograr el valor máximo del índice (es decir, 1 menos 0.926), el primero tiene que avanzar 82.6 por ciento más (1 menos 0.174). Esto significa que la distancia que San Lucas Camotlán debe recorrer para alcanzar el valor máximo posible del índice es 11.1 veces la de la delegación Benito Juárez.

Diferencias por género

Dos de cada tres municipios del país (1 577) presentan índices semejantes para hombres y mujeres. En esas unidades territoriales residen 11.5 millones de niñas y niños en etapa infantil y preescolar (89% del total), lo que sugiere que niñas y niños acceden de manera igualitaria al ejercicio de los derechos que contempla el índice. Sin embargo, resulta conveniente señalar que existen en el país 469 municipios donde los índices son más favorables para las niñas y 396 municipios donde son más ventajosos para los niños. En estas unidades territoriales viven 6.1 y 4.9 por ciento de los menores de seis años de edad, respectivamente (véase mapa 4.3.2a). Una característica común de los municipios donde se advierten sesgos aparentes de género (a favor de los niños o de las niñas) es su tamaño: se trata, por lo general, de municipios predominantemente rurales.

Mapa 4.3.1a

México: municipios del país según índice de desarrollo social de niños y niñas menores de 6 años de edad, México, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Mapa 4.3.2a

México: razón de índices de desarrollo social de niños y niñas menores de 6 años de edad (hombres/mujeres), México, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Índice de desarrollo social de niños y niñas de entre 6 y 14 años de edad

El CONAPO construyó una medida similar a la de menores de seis años para evaluar los logros y rezagos de los municipios del país respecto al ejercicio de algunos de los derechos de niños y niñas de entre seis y 14 años de edad (IDSN-6/14). Las dimensiones críticas utilizadas en la construcción de este índice son similares a las de los y las menores de seis años de edad, con las siguientes diferencias: en la dimensión de salud se excluyó la variable porcentaje de niños y niñas que viven en viviendas sin piso de tierra; en la dimensión educativa se consideró la asistencia escolar a la escuela primaria entre los menores de seis a 11 años y a la escuela secundaria entre quienes tienen de 12 a 14 años; y en la dimensión vinculada con el derecho a contar con estímulos que les amplíen los horizontes y les faciliten el estudio, se incluyó adicionalmente el porcentaje de niños y niñas que asisten a la secundaria como actividad única (es decir, estudian y no trabajan). La dimensión vinculada con el derecho a adquirir los satisfactores que les permitan a niños y niñas vivir con dignidad se construyó de la misma forma que el indicador relativo a los menores de seis años de edad.

La utilización de este índice —con base en los datos del *XII Censo de Población y Vivienda*— arrojó los siguientes resultados:

- *Desarrollo social muy alto.* Está compuesto por 92 municipios, donde residen poco más de cinco millones de niños y niñas de entre seis y 14 años de edad (25.7%).
- *Desarrollo social alto.* Agrupa a un total de 675 municipios, donde viven poco más de 8.1 millones de niños y niñas (41.4%).
- *Desarrollo social medio.* Está compuesto por 1 579 municipios, donde se encuentran establecidos cerca de 6.2 millones de menores de la edad indicada (31.7%).
- *Desarrollo social bajo*. Comprende 91 municipios, donde viven 244 mil niños y niñas (1.2%).
- *Desarrollo social muy bajo.* Está conformado por seis municipios, donde residen alrededor de 7 mil menores (0.0%).

Casi toda la población de entre seis y 14 años de edad (poco menos de 99%) vive en municipios con grado de desarrollo social muy alto, alto y medio, en contraste con los menores de seis años, ya que sólo 76 por ciento de los integrantes de este grupo reside en unidades territoriales con las mismas características. Ello podría explicarse, entre otras razones, porque algunas transiciones (como la del ingreso a la escuela en el nivel preescolar entre los menores de seis años de edad) todavía no están suficientemente generalizadas en el país. En el mapa 4.3.1b se puede advertir que los municipios con grado de desarrollo social alto o muy alto se localizan principalmente en el norte, así como en el centro y occidente del país, mientras que los de desarrollo social medio cubren casi todo el territorio nacional. En contraste, los municipios con grado de desarrollo social bajo o muy bajo se localizan en unas cuantas micro-regiones, las cuales tienen un rasgo en común: una importante presencia indígena.

Las diferencias entre las dos unidades territoriales que se encuentran en las posiciones extremas son verdaderamente abismales. Como se puede advertir, San Lucas Camotlán, Oaxaca, (0.261) está muy distante de la delegación Benito Juárez del Distrito Federal (0.936), ya que mientras esta última aún necesita logros equivalentes a 6.3 por ciento para alcanzar el valor máximo posible del índice (es decir, 1 menos 0.936), San Lucas Camotlán requiere cubrir 73.8 por ciento del trecho (1 menos 0.261), lo que equivale a una distancia 11.5 veces superior a la de la delegación Benito Juárez.

Diferencias por género

La gran mayoría de los municipios del país (2 132) presenta valores similares del IDSN-6/14 por sexo. En estos municipios residen alrededor de 19.1 millones de niñas y niños (97.1%), lo que parece indicar, al igual que entre los menores de seis años, la ausencia de sesgos marcados de género. En contraste, los índices son más favorables para las niñas en 111 municipios y para los niños en 199 municipios. Casi todas estas unidades territoriales son predominantemente rurales, las cuales albergan a 1.0 y 1.9 por ciento de la población de entre seis y 14 años de edad, respectivamente. El mapa 4.3.2b permite identificar los municipios en los cuales es necesario emprender acciones decididas para impulsar el ejercicio igualitario de los derechos de niñas y niños.

Mapa 4.3.1b

México: municipios del país según índice de desarrollo social de niños y niñas de entre 6 y 14 años de edad, México, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Mapa 4.3.2b

México: razón de índices de desarrollo social de niños y niñas de entre 6 y 14 años de edad (hombres/mujeres), México, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Índice de desarrollo social de adultos

La situación tanto de adultos jóvenes (25 a 44 años de edad) como de adultos maduros (de 45 a 64 años de edad) puede explorarse mediante dos medidas construidas por el CONAPO, denominadas Índice de Desarrollo Social de Adultos Jóvenes (IDSA-25/44) e Índice de Desarrollo Social de Adultos Maduros (IDSA-45/64). Ambos indicadores incluyen algunas dimensiones críticas del desarrollo social, como son el cuidado de la salud, la escolaridad, el empleo y el disfrute de condiciones laborales adecuadas, así como la calidad de vida, medida a través del ingreso per cápita.

El valor del índice correspondiente a adultos jóvenes (IDSA-25/44), obtenido con base en la información del *XII Censo de Población y Vivienda*, permite agrupar de nueva cuenta a los municipios del país en los siguientes cinco estratos:

- *Desarrollo social muy alto.* No hay un solo municipio en este estrato.
- *Desarrollo social alto.* Comprende únicamente seis municipios, donde residen poco más de 800 mil adultos jóvenes (3.0%).
- *Desarrollo social medio.* Integra un total de 318 municipios, en los cuales se encuentran establecidos poco menos de 16.5 millones de personas de ese segmento de la población (61.3%).
- *Desarrollo social bajo.* Abarca 1 106 municipios, en los cuales radican alrededor de 7.2 millones de personas de entre 25 y 44 años de edad (26.9%).
- *Desarrollo social muy bajo.* Está compuesto por 1 012 municipios, con poco menos de 2.4 millones de residentes de ese grupo de edad (8.8%).

Por su parte, los municipios del país se distribuyen de la siguiente forma de acuerdo con el valor del Índice de Desarrollo Social de los Adultos Maduros (IDSA-45/64):

- *Desarrollo social muy alto.* No existen municipios en este estrato.
- *Desarrollo social alto.* Incluye nueve municipios, donde radican poco menos de 600 mil adultos maduros (4.9%).
- *Desarrollo social medio.* Abarca 292 municipios, los cuales concentran 6.5 millones de personas de entre 45 y 64 años de edad (53.5%).
- *Desarrollo social bajo.* Comprende 1 449 municipios, en los cuales viven casi 4.3 millones de personas de ese grupo de edad (34.9%)
- *Desarrollo social muy bajo.* Esta compuesto por 692 municipios, con alrededor de 818 mil adultos maduros (6.7%).

En los mapas 4.3.1c y 4.3.2c se puede apreciar que en el país, con la excepción de unas cuantas unidades territoriales, abundan los municipios que registran un grado de desarrollo social medio, bajo o muy bajo, donde reside más del 95 por ciento de la población de ambos grupos de edad.

El valor máximo del índice referido a los adultos jóvenes y los adultos maduros se localiza en la delegación Benito Juárez (con 0.699 y 0.764, respectivamente), mientras que el más bajo corresponde, en el primer caso, a Cuyamecalco Villa de Zaragoza (0.113), y en el segundo, a Santiago Amoltepec (0.154), ambos municipios del estado de Oaxaca. Las diferencias entre ambos extremos son bastante significativas e implican que los municipios más rezagados tendrán que recorrer en ambos casos una distancia tres veces mayor que el trecho que aguarda a la delegación Benito Juárez para alcanzar estadios superiores de desarrollo social.

Diferencias por género

Las desigualdades de género en los dos grupos de edad no parecen ser muy significativas. Casi 87 por ciento de la población de adultos jóvenes vive en 1 336 municipios donde los índices de desarrollo social son semejantes entre hombres y mujeres. Estas cifras se reducen a 82 por ciento de la población y a 1 250 municipios entre los adultos maduros. Como se puede apreciar en los mapas 4.3.3c y 4.3.4c, un total de 704 municipios (en el caso de la población de 25 a 44 años) y 621 municipios (en el caso de la población de 45 a 64 años) registran índices que favorecen a las mujeres (con 1.9 y 1.0 millones de residentes, respectivamente), en contraste con 402 y 571 municipios donde se advierte una ventaja para los hombres (con 1.6 y 1.2 millones de residentes, respectivamente).

Mapa 4.3.1c

México: municipios del país según índice de desarrollo social de adultos jóvenes, México, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Mapa 4.3.2c

México: municipios del país según índice de desarrollo social de adultos maduros, México, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Mapa 4.3.3c

México: razón de índices de desarrollo social de adultos jóvenes (hombres/mujeres), México, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Mapa 4.3.4c

México: razón de índices de desarrollo social de adultos maduros (hombres/mujeres), México, 2000

4.4 Responder a los desafíos emergentes derivados de los cambios en la estructura por edad

Los cambios en la pirámide demográfica tienen y seguirán teniendo importantes consecuencias en la formación de un amplio espectro de demandas que giran en torno a la segmentación por edades de la población. El nuevo escenario ofrece oportunidades y condiciones demográficas cada vez más favorables para enfrentar algunos problemas sociales crónicos, al tiempo que plantea diversos desafíos emergentes que deberán obligar a evaluar de manera permanente los criterios de asignación de los recursos públicos, con el fin de asegurar los mayores beneficios sociales de su aplicación eficiente. Además, este proceso de cambio demográfico permitirá liberar recursos —antes dedicados a atender a una población de menores en continuo crecimiento— que podrían ser utilizados para reforzar las inversiones en capital humano.

En esta sección se examinan brevemente los desafíos presentes y futuros que imponen dos grupos particulares de edad: los adolescentes y jóvenes (entre 15 y 24 años de edad) y los adultos mayores (65 años o más). La relevancia del primer grupo deriva, entre otros factores, de su enorme peso demográfico (uno de cada cinco mexicanos está en este grupo de edad) y del hecho de que en esta etapa del curso de vida se toman decisiones críticas en las historias de vida personales que contribuyen a determinar sus logros como adultos. A su vez, la importancia del grupo de 65 años o más se refleja en su dinámica de crecimiento demográfico, que es inédita en la historia contemporánea de México, lo que determinará que su tamaño se multiplique 6.5 veces en los próximos 50 años.

Adolescentes y jóvenes

Las y los adolescentes y jóvenes constituyen un grupo prioritario de la política de población porque además de sumar en la actualidad más de 20 millones de personas (véase gráfica 4.4.1), son los artífices del perfil futuro del país, pues con sus prácticas y comportamientos conducirán en los próximos años la transición demográfica de México.

Ubicados en una etapa crucial de sus vidas, de fuertes cambios en el plano personal, de construcción y afirmación de su identidad en tanto individuos y miembros de la sociedad, de formación y de preparación para asumir los roles y respon-

sabilidades de la vida adulta, las y los jóvenes enfrentan, durante esta etapa de su desarrollo, decisiones y transiciones significativas que seguramente influirán en el derrotero que sigan sus trayectorias de vida. Además, el futuro del país dependerá en buena medida de las oportunidades de desarrollo personal que se les abran.

Las y los jóvenes de hoy han nacido y crecido en una época de grandes y aceleradas transformaciones sociales y culturales. Ellos y ellas gozan de oportunidades superiores a las que accedieron las generaciones previas: son más urbanos y cuentan con niveles de escolaridad superiores que los de sus progenitores (véase gráfica 4.4.2); están más familiarizados con las nuevas tecnologías; disponen de mayor información sobre diferentes aspectos de la vida y la realidad que los circunda; y se han socializado en un entorno de mayor equidad entre hombres y mujeres. Pero también enfrentan nuevos problemas asociados a la complejidad de los procesos de modernización, así como otros ya añejos que, a pesar de los esfuerzos realizados por lograr un desarrollo socioeconómico con equidad, aún no se han logrado resolver. Todo ello contribuye a hacer de las y los jóvenes del país un segmento de la población profundamente heterogéneo, que si bien comparten la pertenencia a un grupo de edad, al mismo tiempo enfrentan muy distintas condiciones y oportunidades de desarrollo personal.

Gráfica 4.4.1

Población de 15 a 24 años y porcentaje de las y los jóvenes en la población total, 1950-2000

Fuente: estimaciones de CONAPO.

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el VIII Censo de Población y Vivienda, 1960 y el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Gráfica 4.4.2
Distribución porcentual de las y los jóvenes por nivel de escolaridad, 1960 y 2000

Transiciones del curso de vida

Entre las numerosas transiciones que llevan a cabo las y los jóvenes en esta etapa de sus vidas, destacan seis por su particular importancia: dos de ellas vinculadas a la esfera de la vida pública —dejar la escuela e incorporarse al primer trabajo— y las otras cuatro referidas a la esfera familiar: tener la primera relación sexual, abandonar el hogar paterno, casarse o unirse y tener el primer hijo(a). La información disponible indica que la edad en la cual 50 por ciento de las mujeres de una cohorte de nacimiento abandona la escuela ha tendido a aumentar en las generaciones más recientes, con un incremento mucho más marcado en las áreas urbanas. Dada la estrecha relación entre la salida de la escuela y el ingreso al mercado de trabajo, el aumento en la edad a la que los jóvenes obtienen el primer trabajo sigue de cerca los cambios en la salida de la escuela.

A pesar del creciente nivel educativo de los jóvenes en los últimos 30 años, las edades a las que las mujeres experimentan las transiciones relacionadas con el comienzo de la vida familiar apenas han cambiado. Las mujeres mexicanas continúan uniéndose a edades tempranas y teniendo su primer hijo(a) poco después, a pesar de que en los años recientes se ha producido un retraso gradual en la edad en la que ocurren ambos eventos.

Acceso a oportunidades educativas y laborales

Los niveles educativos alcanzados por las y los jóvenes siguen siendo bajos en comparación con las exigencias de calificación del mercado de trabajo. De hecho, el abandono de la escuela ocurre a temprana edad. La formación educativa termina para la mayoría de las y los jóvenes entre los 16 y los 17 años de edad, con un nivel promedio de escolaridad de 8.5 años. Las diferencias en los niveles educativos de las y los jóvenes rurales y urbanos son muy acentuadas, a pesar de las mejoras tan

notables que ha experimentado la población rural en este renglón. En estas localidades, los varones abandonan la escuela a una edad mediana de 15 años, mientras que las mujeres lo hacen a los 14 años.

A una edad en la que idealmente se esperaría que la mayor parte de las y los jóvenes canalizara sus energías a la educación y a su formación, solamente una de cada cinco personas de 15 a 24 años tiene al estudio como única actividad; más de cuatro de cada diez sólo trabaja; uno de cada seis se dedica a los quehaceres del hogar; y uno de cada siete no realiza actividad alguna (véase gráfica 4.4.3).

Gráfica 4.4.3

Distribución porcentual de la población de 15 a 24 años según condición de actividad, por sexo y estado civil, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la muestra del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

La población joven representa en la actualidad una proporción muy significativa de la fuerza productiva del país. Poco más de la mitad de las personas de 15 a 24 años realiza alguna actividad económica (53% en 1999), proporción ligeramente inferior a la registrada por la población nacional de 12 años o más (56%). La inserción laboral de este sector de la población presenta características particulares y, en muchos aspectos, refleja una situación de desventaja respecto a la población de mayor edad. Las y los jóvenes enfrentan mayores niveles de desempleo, salarios más bajos y menor acceso a prestaciones sociales.

Una de las expresiones más fieles de las restricciones que encuentran las y los jóvenes en el mercado de trabajo la constituye la migración laboral de carácter temporal hacia Estados Unidos. Se sabe que poco más de uno de cada cuatro migrantes (28%) tiene entre 15 y 24 años de edad, quienes en su gran mayoría son hombres solteros y con una escolaridad promedio de 7.1 grados aprobados, que es inferior a la media nacional. Cabe señalar que, de este conjunto, tres de cada cuatro jóvenes cruza la frontera sin documentos y ocho de cada diez no cuentan con documentos para trabajar en Estados Unidos.

Ámbito familiar

Se suele pensar que la mayoría de las y los jóvenes vive en compañía de ambos padres. Sin embargo, en 1997 únicamente la mitad (56%) seguía este patrón, 16 por ciento residía con alguno de ellos y 28 por ciento (5.5 millones) conformaba otro tipo de arreglos residenciales sin los padres. Si bien la mayoría de los(as) jóvenes de este último grupo se encontraba casado(a) o unido(a) (70%), un segmento importante continuaba soltero (29%) y algunos más incluso ya habían experimentado la disolución de una unión (1%). Estas diferencias son un reflejo de los grandes cambios que experimentan las personas en las etapas tempranas del curso de vida, los cuales están estrechamente asociados a la primera unión y a la formación de nuevas familias.

Las capacidades de las familias para prestar apoyo material, afectivo y motivacional a las y los jóvenes en la formación de capital humano, enfrentan múltiples limitaciones derivadas del empobrecimiento de los hogares. Más de siete millones de adolescentes y jóvenes de ambos sexos vivían en 1997 en hogares en condiciones de pobreza (es decir, alrededor de uno de cada tres), lo que se asocia a menores oportunidades educativas y a la asunción precoz de roles adultos, como consecuencia de la incorporación temprana al mercado de trabajo con insuficientes niveles de calificación y al inicio tanto de la vida conyugal, como de la maternidad o la paternidad.

Las causas de muerte entre las y los jóvenes

La juventud constituye una etapa del curso de vida que está acompañada de algunos comportamientos que ponen en riesgo la salud y la vida de las y los jóvenes. Un análisis sucinto de las causas de muerte de la población joven revela que los fallecimientos de origen infecto-contagioso concentraron, en 1997, cerca de diez por ciento de las defunciones de la población de 15 a 24 años de edad ocurridas en el país; las enfermedades no transmisibles (crónico-degenerativas) dieron cuenta de poco más de 29 por ciento de las defunciones; y las lesiones y accidentes representaron 61 por ciento. En el caso de la población masculina, el peso relativo de cada una de estas causas de muerte fue de 6, 23 y 71 por ciento, respectivamente, en tanto que en las mujeres fue del orden de 18, 48 y 34 por ciento, en cada caso.

En 1997, los accidentes fueron la principal causa de muerte de la población joven, tanto femenina como masculina, en tanto que los homicidios ocuparon la segunda posición entre los varones y la tercera entre las mujeres. Cabe señalar que la mortalidad por estas causas es mucho mayor entre los varones que entre las mujeres, y las diferencias aumentan con la edad.

Comportamiento reproductivo

Los comportamientos demográficos de las y los jóvenes determinan, en buena medida, la ampliación o el acortamiento del periodo juvenil. El inicio de la vida en pareja y de la crianza de los hijos(as) implican la asunción de papeles o roles pro-

pios del mundo de los adultos. Por ello, la postergación de la edad al matrimonio y del inicio de la paternidad y de la maternidad permiten alargar la etapa de preparación y maduración que representa la juventud, lo que brinda a las personas algunas ventajas en las etapas posteriores de sus vidas.

La conducta reproductiva de la juventud está cambiando. El análisis del comportamiento de las mujeres de diversas generaciones sugiere que el inicio de la vida en pareja se ha postergado ligeramente (alrededor de un año en las generaciones más recientes), aunque prevalece una edad mediana de alrededor de 21 años. Las diferencias entre grupos sociales son muy marcadas, cercanas a cuatro años en promedio entre grupos extremos de escolaridad. Asimismo, los niveles de fecundidad de las mujeres jóvenes han venido descendiendo, aunque a un ritmo menor que el de las mujeres de edades mayores, lo que ha implicado una creciente concentración de los nacimientos en las edades jóvenes.

El inicio de la vida sexual constituye una transición crucial en la vida de las y los jóvenes. Entre las mujeres, la tríada unión-sexualidad-reproducción no siempre sigue una secuencia típica, ni el mismo calendario, aunque existen patrones del curso de vida profundamente asociados al lugar que ocupan las personas en la estructura social.

El inicio de la vida sexual conduce muy rápidamente al establecimiento de la vida conyugal y al inicio de la maternidad: la experiencia de las mujeres nacidas entre 1963-1972 indica que la edad mediana del inicio de la vida sexual ascendió a 20.3 años, es decir, alrededor de seis meses antes de establecer la unión o matrimonio y tan sólo poco más de un año antes del nacimiento del primer hijo (21.9 años) (véase gráfica 4.4.4).

Gráfica 4.4.4

Edad mediana en la que las mujeres de 25 a 34 años de edad tuvieron diferentes transiciones, 1995

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la ENPF, 1995.

En los grupos sociales con mayores carencias, el inicio de la vida sexual responde en mayor medida a patrones de nupcialidad temprana, por lo que ambos eventos suelen ocurrir casi simultáneamente. La experiencia de las mujeres con menores niveles de escolaridad indica que alrededor de los 18 años se unen en pareja e inician su vida sexual y tan sólo un año después experimentan el nacimiento del primer hijo (19 años).

En los grupos mejor situados en la estructura social, la vida sexual activa, aunque más tardía, tiende a preceder cada vez más al matrimonio, incrementándose con ello la probabilidad de iniciar un embarazo fuera del matrimonio. Entre las mujeres con estudios de secundaria o niveles superiores, tanto el inicio de la vida sexual como el comienzo de la vida en pareja ocurre en promedio a los 21.7 y 22.8 años de edad, respectivamente, que son edades más tardías que las de sus pares con menores niveles de escolaridad, con diferencias cercanas a cuatro años. Se advertirá, sin embargo, que el lapso transcurrido entre los dos eventos indicados es en promedio de un año, lo que revela la mayor frecuencia de relaciones sexuales de carácter premarital entre las mujeres de mayor escolaridad.

Las mujeres jóvenes inician su vida sexual a muy temprana edad: 17.2 años en promedio. El uso de medios de regulación de la fecundidad en el inicio de la vida sexual parece ser una práctica inexistente: casi nueve de cada diez mujeres jóvenes tuvieron su primera relación sexual sin protección, a pesar de que la mayoría de ellas (alrededor de 66%) inició su sexualidad sin la intención de embarazarse. Si bien el desconocimiento de los métodos anticonceptivos constituye una causa de no protección para cerca de una de cada seis mujeres, persisten múltiples obstáculos de tipo cultural y social que impiden a las y los jóvenes tomar las decisiones que les permitan evitar embarazos no planeados y el contagio de infecciones de transmisión sexual.

Estas pautas de comportamiento conducen a que el lapso que transcurre entre el inicio de la vida sexual y la maternidad sea sumamente reducido: poco más de una de cada cuatro mujeres jóvenes sexualmente activas, en 1995, concluyó su primer embarazo antes de cumplir diez meses de haber iniciado el ejercicio de su sexualidad. Cabe destacar que al momento de la entrevista, cuatro de cada cinco jóvenes sexualmente activas ya habían cursado un embarazo (71% de las de 15 a 19 años de edad y 83% de las de 20 a 24), al tiempo que dos de cada cinco declararon que hubieran preferido no embarazarse de su último(a) hijo(a) nacido(a) vivo(a) o posponerlo, cifra que aumenta a una de cada dos entre las mujeres menores de 20 años.

Los comportamientos reproductivos en todos los sectores de la sociedad están cambiando, y lo seguirán haciendo en la medida que se profundicen los procesos de modernización y urbanización en un mundo crecientemente globalizado. Sin embargo, el cambio de las conductas suele ser mucho más rápido que el de las normas sociales que las regulan y les dan significado, lo que en el caso de la sexualidad y la reproducción puede dar origen a múltiples problemas de salud y de calidad de vida de las personas, tanto durante su juventud como en etapas posteriores.

Riesgos asociados al ejercicio de la sexualidad y de la reproducción

El ejercicio de la sexualidad y la reproducción en la adolescencia y la juventud conlleva diversos riesgos para mujeres y hombres, aunque sus implicaciones varían dependiendo de la edad y de circunstancias de orden diverso. En 1997, las muertes maternas representaron poco más de cinco por ciento de las defunciones de las mujeres de 15 a 19 años de edad y nueve por ciento de las de 20 a 24 años, ubicándose como la quinta y segunda causa de muerte en estos segmentos de edad, respectivamente.

Por su parte, las infecciones de transmisión sexual (ITS) constituyen un problema endémico en el país que requiere atención prioritaria. Estas enfermedades registran incrementos importantes entre las y los jóvenes y su incidencia es en todos los casos superior a la registrada por la población total (véase gráfica 4.4.5). Mención especial merece el caso del VIH-SIDA, que se ha convertido en un problema de salud cada vez más relevante entre la población joven. En 1997, el SIDA se ubicó como la quinta causa de muerte de los hombres de 20 a 24 años de edad.

Gráfica 4.4.5
Tasa de incidencia acumulada de SIDA en la población de 15 a 24 años y población total, 1990-1998

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en las estadísticas de salud.

Planificación familiar

Las y los jóvenes de hoy han crecido y se han socializado en una cultura demográfica que da por sentado que las personas pueden regular su capacidad reproductiva. De hecho, la gran mayoría de las jóvenes sexualmente activas conoce los métodos de regulación de la fecundidad y valora la práctica de la planificación familiar. Sin embargo, llama poderosamente la atención que, a pesar de este hecho, no recurran a la práctica anticonceptiva. De hecho, el porcentaje de mujeres unidas de 15 a 19 años de edad que usa métodos de regulación de la fecundidad asciende a 45 por ciento y entre las de 20 a 24 años a 59 por ciento. Estos valores son muy inferiores a los que registran las mujeres de mayor edad (75% en las de 30 a 44 años).

Si bien el deseo de tener el primer hijo(a) explica, en parte, este patrón de uso de métodos anticonceptivos, también es cierto que las múltiples restricciones —de orden social y cultural— que enfrentan a esas edades, les impide postergar el nacimiento del primer hijo(a) o incluso espaciar los embarazos. Las mujeres jóvenes son las que presentan los niveles más altos de demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos (27% y 21% entre las mujeres de 15 a 19 y de 20 a 24 años en 1997) (véase gráfica 4.4.6).

Las valoraciones culturales de lo femenino y lo masculino, así como los significados que se atribuyen a la sexualidad, están colocando a muchos jóvenes de ambos sexos en condiciones de vulnerabilidad. El acelerado ritmo de la urbanización, las mejoras en la educación y las mayores oportunidades laborales para las mujeres, así como el alcance e influencia de los medios de comunicación masivos, entre otros, constituyen fuerzas que contribuyen a promover estilos de vida caracterizados, entre otros aspectos, por la postergación tanto del matrimonio o la unión, como del inicio de la reproducción. Pero al mismo tiempo, la actividad sexual prematrimonial se vuelve más frecuente, con una escasa utilización de prácticas de prevención, lo que a menudo conduce a embarazos y alumbramientos no planeados, así como al contagio de infecciones de transmisión sexual que pueden afectar la salud reproductiva de quienes las contraen para el resto de sus vidas, e incluso pueden propiciar la muerte a temprana edad.

La desigualdad de género limita la capacidad de las jóvenes para autodeterminar su comportamiento demográfico. Las mujeres tienden a unirse y a convertirse en madres a más temprana edad que los varones, lo que además de obstaculizar su formación educativa o la participación en la actividad económica, puede poner en riesgo su salud. Asimismo, la menor edad de las mujeres respecto a la de sus parejas, en contextos de marcada desigualdad de género, puede contribuir a desalentar su participación en las decisiones relativas al ejercicio de la sexualidad y la reproducción.

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la ENADID, 1997.

Gráfica 4.4.6

Porcentaje de mujeres de 15 a 24 años unidas con demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar, según características seleccionadas, 1997

La atención de la salud sexual y reproductiva de las y los jóvenes requiere de intervenciones públicas que contribuyan a ampliar las capacidades y oportunidades de este segmento de la población; promuevan la toma de decisiones libres, responsables e informadas en los asuntos vinculados con la sexualidad y la reproducción; y refuercen las acciones dirigidas a avanzar en los propósitos de equidad e igualdad de género.

Conocimiento y diálogo sobre métodos anticonceptivos

Uno de los requisitos indispensables para que las personas puedan ejercer su derecho a decidir cuántos hijos tener y cuándo tenerlos es que conozcan los medios de regulación de la fecundidad; que dispongan de información suficiente acerca de cómo y dónde obtener los métodos anticonceptivos; que sepan cuáles son los más convenientes de acuerdo con sus preferencias y condiciones personales; y que estén al tanto de su modo de operación para emplearlos de manera segura y efectiva. En 1997, casi la totalidad —95 por ciento— de las mujeres jóvenes de 15 a 24 años de edad conocía algún medio de regulación de la fecundidad (véase gráfica).

Porcentaje de mujeres de 15 a 24 años que conoce al menos un método anticonceptivo, según características seleccionadas, 1997

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la ENADID, 1997.

A pesar de estos avances, existen obstáculos socioeconómicos que restringen el ejercicio del derecho a decidir cuántos hijos tener y cuándo tenerlos. Se estima que entre las mujeres sin escolaridad de 15 a 24 años, tres de cada diez no conocen algún método anticonceptivo, proporción que aumenta a más de cuatro de cada diez entre las mujeres de 15 a 19 años. En contraste, más de 98 por ciento de las mujeres de secundaria o más conocen al menos un método anticonceptivo. De igual manera, las mujeres residentes en localidades rurales y las indígenas presentan mayores porcentajes de desconocimiento que sus homólogas de contextos socioeconómicos más ventajosos.

Los datos disponibles indican que las principales fuentes de información sobre los métodos anticonceptivos son los maestros(as), las amigas(os) y, sobre todo entre las mujeres unidas, el personal de salud. Estos tres agentes fueron reconocidos como el primer informante de cada método en más de 70 por ciento de las mujeres de 15 a 24 años (31%, 22% y 21%, respectivamente en el caso de las pastillas).

La conversación entre pares sobre temas asociados al uso de métodos de regulación de la fecundidad ha jugado un papel importante en la difusión y legitimación de esta práctica. Sin embargo, también ha sido fuente de transmisión de mitos y de creencias infundadas que generan temor entre quienes participan en dichas conversaciones. Las amistades y las hermanas(os) son las personas a las que recurren con mayor frecuencia las jóvenes solteras sexualmente activas (69%), siguiendo en orden de importancia el novio (20%), el maestro(a) (16%) y la madre (16%), según la Encuesta de Comunicación en Planificación Familiar (ENCOPLAF), levantada por el CONAPO en 1996.

Una de las prioridades de la política de población es garantizar el acceso de las y los adolescentes y jóvenes a la información calificada sobre los medios de regulación de la fecundidad, en un marco de respeto a sus valores y convicciones. Con este propósito, es necesario reforzar las acciones de educación sexual en el sistema educativo; fortalecer el papel y capacidad de las madres y los padres de familia para orientar a las y los adolescentes y jóvenes en esta materia; ampliar el acceso a la información y la consejería en los servicios de salud; y crear espacios de reflexión y diálogo entre las y los jóvenes y con especialistas en los temas vinculados con la sexualidad y la reproducción.

Índice de desarrollo social de adolescentes y jóvenes

Las y los adolescentes y jóvenes constituyen una fuente de riqueza invaluable, aunque también representan un gran desafío para el país, pues brindarles las oportunidades que requieren para el desarrollo pleno de sus potencialidades exigirá desplegar esfuerzos de gran envergadura. Este segmento de la población es muy heterogéneo, ya que sus integrantes, dependiendo de su origen social, experimentan condiciones disímiles de acceso a la estructura de oportunidades.

La utilización de una medida elaborada por el CONAPO a escala municipal, denominada Índice de Desarrollo Social de Adolescentes y Jóvenes (IDSAJ), permite mostrar en forma sintética las enormes desigualdades que marcan a este sector de la población. El IDSAJ incorpora en su construcción varias dimensiones críticas del desarrollo social, entre las que destacan el acceso a los servicios de salud; la asistencia a la escuela, sobre todo como actividad única; la participación en la actividad económica y, en su caso, el disfrute de condiciones adecuadas de inserción laboral; la asunción (preferentemente tardía) de los papeles asociados con la formación familiar; y la calidad de vida, medida a través del ingreso *per cápita* de los hogares.

Este indicador revela la existencia, en el plano municipal, de estructuras de oportunidades diferenciadas, hecho que contribuye a determinar que esta etapa del curso de vida sea, para algunos, una fase de preparación para el futuro, mientras que para otros represente un etapa de privación y de asunción temprana de responsabilidades.

De acuerdo con los datos del *XII Censo de Población y Vivienda, 2000* es posible agrupar a los municipios del país en cualquiera de los siguientes cinco estratos, según el valor del IDSAJ:

- *Desarrollo social muy alto.* Este estrato tiene un IDSAJ con un valor igual o superior a 0.800. No hay ningún municipio del país en este estrato.
- *Desarrollo social alto.* El IDSAJ va de 0.650 a 0.799. Un total de 46 municipios se encuentran en este estrato, donde residen poco más de 3.3 millones de adolescentes y jóvenes (17.4%).
- *Desarrollo social medio.* Está compuesto por 1 098 municipios, con un IDSAJ que oscila de 0.500 a 0.649. En estos municipios residen cerca de 12.1 millones de adolescentes y jóvenes (63.6%).
- *Desarrollo social bajo*. Este estrato tiene un IDSAJ que va de 0.351 a 0.499 y comprende 1 277 municipios, donde viven cerca de 3.6 millones de adolescentes y jóvenes (18.8%).
- *Desarrollo social muy bajo.* Está conformado por 21 municipios, con un IDSAJ igual o menor a 0.347. En estos municipios residen alrededor de 45 mil adolescentes y jóvenes (0.2%).

La distribución geográfica de los municipios según el IDSAJ se presenta en el mapa 4.4.1a. En él se puede advertir que la gran mayoría de los municipios o delegaciones con grado de desarrollo social alto corresponde a las unidades territoriales más urbanizadas, donde se localizan algunas de las ciudades más importantes del país. En contraste, los municipios con grado de desarrollo social medio se localizan sobre todo en las regiones norte, centro y golfo, mientras que las unidades con grado de desarrollo social bajo y muy bajo se localizan en el sur-sureste y en la región centro norte del país.

La delegación Benito Juárez del Distrito Federal ofrece las mejores condiciones sociales para el desarrollo de las y los adolescentes y jóvenes, con un IDSAJ de 0.762, mientras que el municipio de Santiago Amoltepec, Oaxaca, se encuentra en la última posición, con un índice de 0.248. Así, mientras que al primero todavía le falta por recorrer poco menos de una cuarta parte de la distancia para alcanzar el valor máximo posible del IDSAJ (1 menos 0.762), al segundo le restan alrededor de tres cuartas partes del trecho (1 menos 0.248).

Diferencias por género

La gran mayoría de los municipios del país registran importantes diferencias por género en materia de desarrollo social de adolescentes y jóvenes (véase mapa 4.4.2a). El valor del índice favorece a las mujeres en sólo 72 municipios, donde residen 68 mil personas de entre 15 y 24 años de edad; resulta más ventajoso para los hombres en 1 536 municipios, donde viven 5.9 millones de personas de ese grupo de edad; y muestra valores similares entre hombres y mujeres en 834 municipios, donde se encuentran establecidos 13.1 millones de adolescentes y jóvenes.

Mapa 4.4.1a

México: municipios del país según índice de desarrollo social de adolescentes y jóvenes, México, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Mapa 4.4.2a

México: razón de índices de desarrollo social de adolescentes y jóvenes (hombres/mujeres), México, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Adultos mayores

Uno de los fenómenos asociados al avance de la transición demográfica es el rápido incremento de la población de adultos mayores. En la actualidad o en el futuro, bien sea rápida o lentamente, todas las naciones del mundo enfrentan o enfrentarán de manera ineludible el fenómeno del envejecimiento demográfico. Por un lado, la declinación de la mortalidad da origen a un progresivo aumento de la esperanza de vida y, en consecuencia, un número cada vez mayor de personas llega con vida a edades avanzadas (envejecimiento *por arriba* o por la cúspide de la pirámide). Por el otro, la caída de la fecundidad se refleja a la larga tanto en una cantidad menor de nacimientos, como en una reducción sistemática de la proporción de niños y jóvenes en la población total (envejecimiento *por abajo* o por la base de la pirámide). De esta manera, la combinación de una esperanza de vida cada vez mayor y de una fecundidad en continuo descenso provoca un aumento significativo de la edad media de la población y una proporción ascendente de los adultos mayores.

Se estima que el número de adultos mayores (es decir, personas de 65 años o más) en los países desarrollados aumentó alrededor de 2.7 veces en los últimos 50 años (de 64 a 171 millones de personas) y su proporción con respecto a la población total casi se duplicó (de 7.9 a 14.4 %). La dinámica del envejecimiento en esos países seguramente se acelerará en las próximas décadas y provocará que, al llegar al año 2050, los adultos mayores constituyan poco más de la cuarta parte de los residentes de esos países.

La creencia de que este fenómeno y sus consecuencias son preocupación exclusiva de los países desarrollados se opone a las realidades y previsiones sobre la escala, características y heterogeneidad de este proceso en los países en desarrollo. Las sociedades envejecidas o en proceso de serlo están apareciendo gradualmente por todos los rincones del mundo. Si hoy residen alrededor de 248 millones de adultos mayores en las naciones en desarrollo, se prevé que en el año 2050 su número aumentará a 1 163 millones, lo que implica un tamaño 4.7 veces mayor al actual y una proporción tres veces superior (de 5.1% a 15% de la población total).

En los debates sobre población y desarrollo se empieza a advertir cierta preocupación por las transformaciones en la estructura por edad, en particular por las características del rápido proceso de envejecimiento y sus consecuencias. No deja de sorprender que, después de un largo periodo marcado por el enorme peso demográfico de la niñez, la adolescencia y la juventud temprana, la inquietud por el fenómeno del envejecimiento en los países en desarrollo empiece a crecer y a ser cada vez más visible, e incluso en algunos casos despierte la preocupación que en otros tiempos provocó la llamada explosión demográfica.

La población de México experimentará un proceso de envejecimiento en las próximas décadas y afectará a nuestro país con mayor fuerza porque será más rápido y más pronunciado que en otros contextos. De hecho, este fenómeno se está produciendo con tal rapidez que a México le tomará tan sólo la mitad del tiempo que requirieron las sociedades más envejecidas de hoy para alcanzar esa situación.

La tasa de crecimiento de la población de adultos mayores registrada en los últimos años es inédita en la historia demográfica de México, de más de 3.7 por ciento anual, lo que implica que este grupo tiene el potencial para duplicar su tamaño cada 19 años. Se prevé que esta dinámica continuará acelerándose hasta alcanzar un ritmo promedio anual de 4.6 por ciento durante la tercera década del presente siglo. Con esta tasa se requerirán plazos cada vez más breves, de aproximadamente 15 años, para multiplicar por dos el tamaño de las personas de la tercera edad. El incremento medio anual del número de adultos mayores, que hoy en día es de 180 mil personas, se elevará hasta más de 800 mil hacia fines de la cuarta década del siglo XXI.

Debido a esta acelerada dinámica de crecimiento, se estima que la población de 65 años o más ascenderá a casi 17 millones de personas en 2030 (es decir, uno de cada ocho habitantes) y a más de 32 millones en 2050 (esto es, uno de cada cuatro habitantes), con una edad media de la población de 38 y 45 años, respectivamente, en contraste con la de 27 años en la actualidad (véase gráfica 4.4.7). Más de las tres cuartas partes del incremento previsto en el número de adultos mayores entre 2000 y 2050 (alrededor de 28 millones) se producirá a partir del año 2020, lo que puede brindar a México el tiempo que requiere para preparar las respuestas institucionales orientadas a hacer frente a estas tendencias.

Gráfica 4.4.7
Porcentaje de la población de adultos mayores respecto a la población total, 1995-2050

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

El envejecimiento demográfico de México anuncia una transformación de grandes proporciones. No hay duda de que este fenómeno tendrá múltiples y muy complejas ramificaciones de carácter social, económico, político y cultural en nuestro país e incidirá en la formación de un amplio espectro de demandas y necesidades de la población, al tiempo que impondrá desafíos inéditos para sociedad y gobierno.

Envejecimiento y transición de la salud

A medida que aumente la longevidad de las y los mexicanos y se profundice el cambio en la pirámide de población, el peso relativo de las personas en edad muy avanzada (de 75 años o más) se incrementará significativamente (véase gráfica 4.4.8). En este contexto demográfico, la enfermedad y la muerte tenderán a concentrarse cada vez más en las edades más avanzadas y, en consecuencia, será mayor el número de años que los adultos mayores sobrevivan con el peso de padecimientos de carácter crónico-degenerativo o con discapacidades.

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

Gráfica 4.4.8
Proporción representada por las personas de 65-74, 75-84 y 85 años o más respecto a la población total de adultos mayores, 1995-2050

Una proyección conservadora prevé que el número de adultos mayores con algún tipo de deterioro funcional crecerá de 2.0 millones en 2000 a 7.3 millones en 2030 y a 15.1 millones en 2050. El incremento en el número de mujeres con problemas de movilidad en las edades más avanzadas será mayor y más rápido y abarcará un mayor número de años de la esperanza de vida restante que el de los hombres, hecho que requiere especial atención por parte de las políticas social, de salud y de población.

Una estimación del Consejo Nacional de Población —con base en los datos del censo de 2000 y las estadísticas de mortalidad— indica que los hombres discapacitados al llegar a la edad de 65 años vivirán en esa condición por un lapso

de aproximadamente 17.8 años, mientras que las mujeres lo harán alrededor de 19 años. En contraste, los hombres que no están discapacitados al llegar a esa edad esperan vivir en promedio 1.6 años discapacitados y 16.2 años sin sufrir discapacidad alguna, en tanto que las mujeres permanecerán alrededor de 2 años discapacitadas y 17.0 sin discapacidad.

Estas transformaciones impondrán fuertes presiones sobre la infraestructura de salud y demandarán profundas reformas en las estrategias, alcance, funcionamiento y organización de ese sector. En este contexto, las acciones de promoción de la salud y de prevención de la *vejez achacosa* deberán desempeñar un papel cada vez más preponderante y emprenderse desde muy temprano en la vida de las personas. Es en esta etapa cuando hay que empezar la tarea preventiva, sin esperar a hacerlo cuando ya se ha instaurado la vejez.

Envejecimiento, participación en la actividad económica y seguridad social

La vejez repercute desfavorablemente en las posibilidades de encontrar un empleo en el sector formal de la economía, así como en sus niveles de productividad e ingreso, lo que tarde o temprano se expresa en la disminución de la actividad laboral de las personas hasta detenerla por completo. El retiro o el abandono definitivo de la actividad económica, como transición social que marca el paso a la vejez, es un evento social que en el mejor de los casos vive un proceso de institucionalización "parcial" en México.

El retiro del trabajo convierte a los adultos mayores en personas totalmente dependientes de los sistemas de transferencia. Hoy en día, en México, hay alrededor de 1.5 millones de adultos mayores que reciben alguna pensión o jubilación y esos ingresos son por lo general insuficientes para atender sus necesidades esenciales. Por esta razón, una proporción significativa (60% de los hombres y menos de 20% de las mujeres de 65 años o más) continua trabajando hasta edades muy avanzadas.

Esta situación continuará reproduciéndose en el futuro, toda vez que en la actualidad únicamente cuatro de cada diez personas que integran la población económicamente activa está cubierta por el régimen de seguridad social. En este contexto, la sociedad mexicana deberá desplegar esfuerzos considerables para ampliar la cobertura y asegurar la viabilidad y el equilibrio financiero de la seguridad social, así como para prevenir riesgos y proveer pensiones dignas y suficientes.

Envejecimiento y familia

Frente a las insuficiencias y desigualdades de nuestro desarrollo y la insuficiente cobertura de los sistemas de seguridad social, la familia ha sido tradicionalmente una fuente importante de apoyo en la vejez. De hecho, es posible identificar la presencia de al menos un adulto mayor en cerca de 4.0 millones de hogares del país, de los cuales más de la mitad conforman arreglos extensos o compuestos (véanse gráficas 4.4.9 y 4.4.10).

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la ENADID, 1997.

Gráfica 4.4.9
Proporción de los hogares con adultos mayores por características seleccionadas

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la ENADID, 1997.

Gráfica 4.4.10
Distribución de los hogares con al menos un adulto mayor por composición de parentesco

Los cambios demográficos intensificarán las demandas de apoyo de los adultos mayores hacia sus familias. No hay duda que el envejecimiento trastocará los arreglos residenciales y domésticos, las relaciones sociales y familiares, así como las relaciones de género e intergeneracionales. Los adultos del mañana tendrán que hacer frente cada vez con mayor intensidad a las responsabilidades que significan la atención de sus padres durante la vejez por periodos de tiempo cada vez más prolongados y un menor número de hermanos con quienes compartir la responsabilidad de su cuidado, como resultado del descenso de la fecundidad. Esta situación podría contribuir a sobrecargar a la familia como fuente exclusiva de apoyo a los adultos mayores y sugiere la necesidad de diseñar mecanismos y estrategias de atención a los hogares donde hay presencia de adultos mayores, sobre todo aquellos que se encuentran en situación de pobreza.

Envejecimiento y pobreza

La vejez, sobre todo en su fase avanzada, a menudo significa la pérdida de autonomía y de capacidades físicas y mentales, así como el deterioro de la salud y de los roles o papeles sociales y familiares. La transformación de la vejez en un problema social con múltiples connotaciones no sólo se origina en el número creciente de individuos que alcanzan esta etapa de la vida, sino principalmente en la rigidez institucional para dar respuesta a sus necesidades y demandas. El envejecimiento se convierte en un problema social cuando está acompañado de pobreza, enfermedad, discapacidad y aislamiento social. Las diferentes dimensiones de la desigualdad como son la clase social, la etnicidad y el género se entrecruzan y refuerzan mutuamente en la vejez.

La vejez sigue significando en México algo distinto para la población femenina que para la masculina. De hecho, las mujeres de edad avanzada han sufrido condiciones adversas y prácticas discriminatorias durante sus vidas, con un acceso limitado a la educación, la salud y el empleo. Si bien las mujeres viven a menudo más tiempo que los varones y, en consecuencia, una proporción mayoritaria ve morir a sus cónyuges, sus tasas de deterioro en actividades de movilidad interior y exterior son más altas y la gran mayoría no adquirió derechos de seguridad social (véanse gráficas 4.4.11 y 4.4.12). El resultado final de éstas y otras diferencias es que las mujeres presentan una probabilidad mayor de sufrir inseguridad económica y de ser pobres cuando llegan a edades avanzadas.

Gráfica 4.4.11
Población de adultos mayores con deterioro en actividades básicas o de movilidad interior por sexo y edad

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la ENSEM, 1994.

Índice de desarrollo social de adultos mayores

En todas las sociedades existen algunas capacidades básicas que son esenciales para que los adultos mayores estén en posibilidades de conducir su vida y sus proyectos, logren aquello que valoran y necesitan, participen en la sociedad y contribuyan a ella. Los rezagos en esta materia pueden ser identificados mediante la utilización de una medida elaborada por el CONAPO a escala municipal, denominada Índice de Desarrollo Social de los Adultos Mayores (IDSAM), la cual considera algunas capacidades básicas para "funcionar", como son las relativas a la salud, la educación, el empleo, el acceso a redes de protección social y la calidad de vida.

Los datos del *XII Censo de Población y Vivienda* permiten derivar el valor de este índice para cada uno de los municipios del país y ubicarlos en cualquiera de los siguientes cinco estratos:

- *Desarrollo social muy alto.* Este estrato tiene un IDSAM con un valor igual o superior a 0.800. Desafortunadamente ningún municipio del país forma parte de este estrato.
- *Desarrollo social alto.* El IDSAM va de 0.650 a 0.799. Sólo la delegación Benito Juárez se encuentra en este estrato, donde residen poco más de 37 mil adultos mayores (0.8%).
- *Desarrollo social medio.* Está compuesto por 78 municipios, con un IDSAM que oscila de 0.500 a 0.649. Los municipios que integran este estrato albergan a más de 1.4 millones de personas de la tercera edad (29.9%).
- *Desarrollo social bajo*. Este estrato tiene un IDSAM que va de 0.350 a 0.499 y comprende 973 municipios, donde viven más de 2.2 millones de personas de 65 años de edad o más (46.8%).
- *Desarrollo social muy bajo.* Está conformado por 1 390 municipios, con un IDSAM igual o menor a 0.349. En estos municipios residen casi 1.1 millones de adultos mayores (22.5%).

La distribución resultante puede ser apreciada geográficamente en el mapa 4.4.1b. En él se puede observar que las 79 unidades territoriales que registran un desarrollo social medio y alto constituyen unos cuantos archipiélagos en un mar de rezagos. Los restantes 2 364 municipios tienen un nivel de desarrollo social bajo o muy bajo. Estos datos sugieren que los rezagos sociales en el país son significativamente superiores entre los adultos mayores que en cualquier otro segmento de la población nacional.

Los municipios que se localizan en las posiciones extremas son, por un lado, la delegación Benito Juárez del Distrito Federal, que ocupa la primera posición nacional, con un IDSAM de 0.683; y por el otro, el municipio de Asunción Ocotlán, Oaxaca, que está en la última posición, con un valor de 0.188. Así, mientras que a la primera unidad territorial todavía le falta por recorrer un tercio de la distancia para alcanzar el valor máximo posible del índice de desarrollo social (1 menos 0.683), a la segunda le restan más de cuatro quintas partes (1 menos 0.188). Las abismales diferencias entre los municipios y estados del país ponen de manifiesto la grave situación de desigualdad y revelan la urgente necesidad de instrumentar una verdadera política de Estado para atender con equidad y oportunidad las demandas y necesidades de los adultos mayores, al tiempo que sugieren la envergadura del desafío que habrá de enfrentar nuestro país en los próximos años.

Diferencias por género

En la gran mayoría de los municipios del país se advierten importantes diferencias por género en materia de desarrollo social. Como se muestra en el mapa 4.4.2b, el valor del índice favorece a las mujeres en 278 municipios, donde residen 204 mil personas de 65 años de edad o más; sin embargo, resulta más ventajoso para los hombres en 1 704 municipios, donde viven 3.9 millones de personas de ese grupo de edad; y muestra valores similares entre hombres y mujeres en 460 municipios, donde se encuentran establecidos 628 mil adultos mayores. Para reducir las desigualdades en materia de desarrollo social entre hombres y mujeres y garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los adultos mayores de todo el país, es imprescindible poner en marcha una amplia variedad de medidas para ampliar sus capacidades y oportunidades, lo que supone llevar a cabo cambios en las leyes, en las prioridades de las políticas públicas y en la naturaleza, cobertura y alcance de los programas sociales dirigidos a este segmento de la población.

Mapa 4.4.1b

México: municipios del país según índice de desarrollo social de adultos mayores, México, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Mapa 4.4.2b

México: razón de índices de desarrollo social de adultos mayores (hombres/mujeres), México, 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la ENSEM, 1994.

Gráfica 4.4.12
Población de adultos mayores con deterioro en actividades de movilidad exterior por sexo y edad

Envejecimiento y cultura

La nueva era que traerá consigo el envejecimiento demográfico exige una mentalidad social renovada y una sólida alianza de todas las fuerzas políticas del país para tener la fuerza y el impulso que se requiere con miras a enfrentar los complejos dilemas que traerá consigo este fenómeno emergente. En este contexto, será necesario propiciar una profunda renovación cultural que contribuya a dejar de ver a la vejez de soslayo y a brindarles a los adultos mayores un ámbito de solidaridad, comprensión, respeto y dignidad.

Cada sociedad y cada cultura tienen su propio modelo de vejez y juzga a los adultos mayores de acuerdo con éste. Siempre ambivalente, nuestra cultura tiende a difundir imágenes contrapuestas de la vejez y de los viejos. En este contexto, se requiere erradicar valores peyorativos hacia la vejez, para propiciar que la "muerte social" no anteceda a la "muerte biológica", fortalecer la solidaridad intergeneracional e impulsar la revalorización social de los adultos mayores, así como estimular su plena inserción en la vida familiar, social y comunitaria. La profundidad de este cambio cultural determinará si seremos capaces en el futuro de encarar los dilemas del envejecimiento.

Envejecimiento y cambio social

El fenómeno del envejecimiento demográfico tiene múltiples y complejas ramificaciones de carácter social, económico, político y cultural, al tiempo que implica desafíos y responsabilidades inéditas para la sociedad y el gobierno. Las respuestas que desencadene este proceso darán lugar a profundos cambios sociales: hombres y mujeres de todas las edades tendrán que adaptarse a los nuevos estilos y ritmos de la vida social, a las cambiantes percepciones del curso de vida, y a las normas y expectativas sociales emergentes relacionadas con la edad. Otros muchos ámbitos

de nuestra vida cotidiana también se verán alterados. Así, por ejemplo, en los servicios se requerirán menos guarderías, menos escuelas de educación básica y menos establecimientos obstétricos y pediátricos, y seguramente, más hospitales, más asilos y albergues y más servicios de recreación para los adultos mayores.

Los adultos mayores seguramente se organizarán y presionarán para que los nuevos arreglos institucionales reflejen más fielmente las nuevas pautas de demandas y necesidades. La propia recomposición del electorado lo propiciará: si en la actualidad los adultos mayores representan alrededor de ocho por ciento de la población en edad de votar, treinta años más tarde su peso relativo ascenderá a más de 17 por ciento; y en el año 2050 se elevará a 30 por ciento (véase gráfica 4.4.13). En consecuencia, las agendas de los poderes ejecutivo y legislativo y las plataformas de las organizaciones sociales y los partidos buscarán adaptarse a esta nueva realidad demográfica.

En el nuevo siglo será necesario multiplicar los esfuerzos sociales con el fin de prever las consecuencias y complejas ramificaciones del envejecimiento, reconocer los costos y beneficios que acompañan a este proceso, diseñar ambiciosas propuestas legislativas, y poner en marcha programas institucionales imaginativos y eficientes para garantizar el pleno y cabal ejercicio de los derechos de los adultos mayores. Envejecer es gramaticalmente un verbo intransitivo, pero todos —niños, jóvenes, adultos y ancianos— estamos invitados a transformarlo en un verbo activo, con el fin de formar una nueva ética y una nueva economía moral del ciclo de vida y del envejecimiento.

Gráfica 4.4.13

Porcentaje que representa la población de los grupos de edad indicados con respecto a la población de ambos sexos en edad ciudadana, 1995-2050

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

4.5 Atender las necesidades y potencialidades que derivan de las transformaciones sociodemográficas en la estructura y organización familiar y en el curso de vida de sus integrantes

La transición demográfica ha desempeñado un papel crucial en el conjunto de transformaciones económicas, sociales e institucionales experimentadas por el país en las últimas décadas. Entre otras influencias, este proceso ha conducido, en interacción con otras muchas transformaciones, a la conformación de nuevos patrones del curso de vida individual, y en consecuencia, a la multiplicación de eventos, acontecimientos, dependencias y relaciones individuales y sociales en diferentes dominios institucionales y esferas de actividad.

La literatura sociodemográfica demuestra que una esperanza de vida reducida da lugar a pautas inestables y menos ordenadas en las trayectorias de vida de los individuos. En contraste, el aumento en los niveles de supervivencia provoca que la muerte sea un fenómeno cada vez menos frecuente si se produce antes de la vejez, contribuyendo a extender y arraigar el pensamiento de largo plazo en la conciencia moderna y el ejercicio de la planeación de los eventos del curso de vida. Además, una mortalidad en descenso propicia la ampliación del potencial de interacción familiar y aumenta el número de años que una persona puede desempeñar una amplia variedad de papeles familiares y sociales, alterando los fundamentos demográficos en los que se sustentan esos roles, así como su contenido, su significado social y la influencia que ejercen en la vida de las personas.

El cambio en la fecundidad y en las pautas reproductivas también contribuye —a través de muy variados mecanismos— a transformar el curso de vida de las personas en los ámbitos familiar y social. La reducción del tamaño de la descendencia modifica la carga de trabajo atribuible a las responsabilidades domésticas y reduce el tiempo que los padres (en particular las madres) dedican a la gestación, a la crianza y al cuidado de los hijos(as), lo que crea las condiciones para que ellos y ellas se propongan otras metas en sus vidas vinculadas con su desarrollo personal. Con una mayor capacidad para controlar su vida reproductiva, las mujeres de las generaciones más jóvenes están participando hoy en día en números crecientes en la esfera extra-doméstica, a diferencia de las generaciones más antiguas.

Además de los cambios en la mortalidad y la fecundidad, las transformaciones en la intensidad y calendario de las pautas de nupcialidad y de disolución conyugal (viudez, separación y divorcio) también han contribuido a transformar la estructura del curso de vida. La evidencia disponible indica que el índice de rupturas conyugales se ha incrementado entre las mujeres de las generaciones más recientes, entre

las que se casan a edad temprana y entre quienes transitan por los primeros años del matrimonio. En este proceso, la viudez ha cedido su lugar a la separación y el divorcio como modalidades predominantes de disolución conyugal. Estas tendencias inciden en las trayectorias de vida de cónyuges e hijos, dando lugar a formas de vida más complejas y a una gama de arreglos familiares más amplios, entre los que destacan la formación de arreglos residenciales de personas que viven solas o bien de hogares monoparentales.

El curso de vida en el ámbito familiar

Con fines ilustrativos se describen a continuación algunos cambios relevantes en el curso de vida familiar de las mujeres mexicanas pertenecientes a varias generaciones sucesivas, quienes pueden ser localizadas en una y sólo una de las trayectorias que se identifican a continuación:

- *Muerte temprana*. Las mujeres mueren tempranamente entre los 15 y los 50 años de edad.
- *Solteras*. Las mujeres alcanzan con vida la edad de 50 años y permanecen solteras.
- *Casadas sin hijos(as*). Las mujeres se casan, llegan con vida a la edad de 50 años y no tienen hijos(as).
- *Viudas*. El matrimonio termina con la muerte del cónyuge antes de que la mujer alcance los 50 años de edad.
- *Divorciadas o separadas*. El matrimonio termina en divorcio o separación antes de que la mujer cumpla 50 años de edad.
- *Matrimonio con hijos*(as). Las mujeres se casan, logran tener hijos(as) y alcanzan la edad de 50 años viviendo en unión.

Un número cada vez mayor de mujeres logró eludir la trayectoria de *muerte temprana*. Así, mientras que alrededor de 415 mujeres por cada mil nacidas en el periodo 1861-1881 fallecieron entre los 15 y 50 años de edad, en la generación 1940-1944 sólo lo hicieron 95 por cada mil. De esta manera, el descenso de la mortalidad dio lugar a que un número creciente de mujeres llegara con vida a los 50 años de edad y lograra seguir otras trayectorias.

En la gráfica 4.5.1 es posible advertir que el número de mujeres sobrevivientes a los 50 años de edad que siguió la trayectoria de *matrimonio con hijos(as)* se incrementó significativamente: de alrededor de 500 por cada mil en la generación 1861-1881 a cerca de 760 entre las nacidas en el periodo 1940-1944. En contraste, el número de mujeres *viudas* en esas mismas generaciones disminuyó de manera notable: de 240 a 70 mujeres por cada mil sobrevivientes a los 50 años de edad.

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en censos mexicanos 1960, 1970, 1980 y 1990.

Gráfica 4.5.1
Distribución de las mujeres sobrevivientes a los 50 años de edad por tipo de curso de vida entre los 15 y los 50 años. Generaciones 1861-1881/ 1940-1944

Otras trayectorias seguidas por las mujeres de generaciones sucesivas (*solteras, casadas sin hijos(as)* y *divorciadas* o *separadas*) también registraron cambios importantes. El número de *solteras* descendió de 110 a cerca de 70 por mil mujeres sobrevivientes a la edad de 50 años, en tanto que el número de *casadas sin hijos(as)* se redujo de 130 a 50 por mil a la misma edad. En contraste, se advierte un continuo aumento en la proporción de *separadas* o *divorciadas* pertenecientes a generaciones sucesivas: de 20 a 50 mujeres por cada mil sobrevivientes a la edad de 50 años.

Esta información permite identificar los siguientes rasgos de continuidad y cambio del curso de vida de las personas en el ámbito familiar:

- *El matrimonio o la unión consensual es una práctica casi universal que alcanza tarde o temprano a casi todas las mujeres y hombres antes de cumplir 50 años de edad.*

- *El matrimonio o la unión temprana sigue siendo la norma en México, aunque en las últimas dos décadas se observa un gradual desplazamiento de la edad a las primeras nupcias.*

- *La interacción de pautas cambiantes de mortalidad, nupcialidad y fecundidad se refleja entre las generaciones nacidas en la segunda mitad del siglo XIX y primera mitad del siglo XX en un continuo aumento de la proporción de mujeres casadas con hijos(as) que alcanzaron la edad de 50 años con su cónyuge sobreviviente.*

- *La proporción de mujeres viudas ha tendido a disminuir, gracias al descenso tan significativo de la mortalidad.*

- *La proporción de mujeres separadas y divorciadas se incrementó lenta pero sistemáticamente a lo largo del siglo XX, aunque todavía no constituye un rasgo que ponga en entredicho el sistema matrimonial de México.*

Esperanza de vida por estado civil

Entre 1970-1974 y 1990-1994, las mujeres mexicanas aumentaron de 57 a 63 años su esperanza de vida a la edad de 15 años. Se estima que, en cada caso, dedicaban 34 y 38 años de su vida adulta a la condición de casada. Se prevé que de continuar las tendencias observadas, la esperanza de vida adulta de la población femenina ascenderá en el año 2005 a 66 años, de los cuales más de 40 años permanecerían en la condición de unida o casada (véase gráfica 4.5.2).

Gráfica 4.5.2

Esperanza de vida en distintas condiciones maritales a partir de los 15 años de edad, México 1970-1974, 1990-1994 y 2005

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

Estas pautas revelan que la mujer mexicana dedica aproximadamente 60 por ciento de su vida adulta a la condición de casada, lo que indica que la importancia de la vida en unión o matrimonio no parece haber disminuido —en términos proporcionales— en el curso de vida de las mujeres, como ha ocurrido en otros contextos. Ello no está reñido con el hecho de que aumente el número de años de vida fuera del matrimonio, en particular el tiempo vivido en la condición de soltera y divorciada y disminuya el periodo de viudez.

El cambio en las pautas reproductivas

El descenso de la fecundidad también ha tenido importantes consecuencias en el curso de vida de las mujeres mexicanas. El cambio en las pautas reproductivas se expresó sobre todo en una disminución de la proporción de mujeres con paridades elevadas y en un aumento significativo del peso relativo de aquellas con paridades reducidas (véase gráfica 4.5.3).

Las modificaciones observadas en el comportamiento reproductivo no sólo han implicado un menor número de hijos(as), sino también pautas cambiantes en la edad al nacimiento del primogénito(a), en los intervalos entre nacimientos y en la duración del proceso de procreación (es decir, el intervalo transcurrido entre el

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

Gráfica 4.5.3
Distribución porcentual de las mujeres alguna vez unidas según número de hijos a los 50 años de edad, México 1970-1974, 1990-1994 y 2005

nacimiento del primero y el último hijo), hechos que tienen consecuencias importantes tanto para la dinámica de la formación y expansión familiar, como para las trayectorias de vida de los diferentes miembros de la familia.

El efecto combinado de la declinación de la mortalidad, los niveles más bajos de fecundidad y las pautas reproductivas cambiantes también se reflejan en modificaciones en el tiempo de vida en común de madres e hijos(as). Como saldo de estas transformaciones, se estima que las mujeres mexicanas dedican cada vez un mayor número de años a vivir en la condición de madre (véase gráfica 4.5.4). De hecho, en 1970-1974, las mujeres de 15 años de edad tenían una esperanza de vida en esa condición de alrededor de 42.5 años con hijos(as) sobrevivientes de cualquier edad, mientras que en 1990-1994 este mismo parámetro ascendía a cerca de 47.8 años. Se prevé que para el año 2005 podría elevarse a 50.2 años.

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

Gráfica 4.5.4
Años de vida adulta a partir de los 15 años de edad de las mujeres alguna vez unidas con hijos sobrevivientes, ya sea de cualquier edad, o bien menores de 18 o menores de cinco años, México 1970-1974, 1990-1994 y 2005

Cabe hacer notar que, como consecuencia del descenso de la fecundidad, una proporción cada vez menor de la esperanza de vida en la condición de madre es vivida por las mujeres con un número relativamente elevado de hijos(as). Así, en el primer periodo (1970-1974) cerca de 55 por ciento de la esperanza de vida de las mujeres en esa condición transcurría con más de tres hijos(as) sobrevivientes, mientras que en el segundo (1990-1994) se redujo a 20 por ciento y en el escenario previsto para 2005 a cerca de tres por ciento. Es decir, el número de años que las mujeres esperan vivir en la condición de madres se ha venido ampliando de manera considerable en las últimas décadas, aunque ese tiempo de vida en común lo disfrutan con un número cada vez más reducido de hijos(as) sobrevivientes.

Esperanza de vida que las mujeres dedican a la crianza de los(as) hijos(as)

El descenso de la mortalidad, la fecundidad y el cambio gradual en las pautas reproductivas no sólo ha significado que se reduzca la esperanza de vida de las mujeres a partir de los 15 años de edad con al menos un hijo(a) sobreviviente menor de cinco años (de 10 a 8.2 años), sino que también ha disminuido el tiempo que dedican en promedio a la crianza y al cuidado simultáneo de dos o más hijos(as) sobrevivientes de esas edades (de poco menos de 3.0 a 1.6 años). Se prevé que estos indicadores disminuirán en el año 2005 a 6.5 y 0.7 años, respectivamente (véase gráfica 4.5.5).

Gráfica 4.5.5
Años de vida adulta a cada edad de las mujeres alguna vez unidas con hijos menores de cinco años, México 1970-1974, 1990-1994 y 2005

Fuente: estimaciones de CONAPO.

En contraste, se estima que la esperanza de vida adulta de las mujeres dedicado a la crianza y el cuidado de los hijos(as) menores de 18 años no sufrió mayores transformaciones entre 1970-1974 y 1990-1994 (de 22.5 a 22 años), aunque sí lo hizo la proporción del tiempo de sus vidas invertido en cuidar dos o más hijos(as) de esas edades (de 14.1 a 11.9 años). Se prevé que hacia el 2005 las madres dedicarán en promedio cerca de 20.2 años de sus vidas a vivir en esa condición y alrededor de 8.7 años a la crianza y al cuidado simultáneo de dos o más hijos(as) de esas edades.

Esperanza de vida en común con los miembros de la familia

La reducción de la mortalidad ha permitido disminuir la proporción de mujeres que sufren la muerte prematura de uno o ambos padres. Se estima que bajo las condiciones demográficas vigentes en 1970-74, alrededor de 76 por ciento de las mujeres de 35 años de edad tenían a su madre con vida. La cifra se elevó a 86 por ciento en 1990-1994 y se prevé que aumentará a 90 por ciento en 2005 (véase gráfica 4.5.6).

Fuente: estimaciones y proyeccciones de CONAPO.

Gráfica 4.5.6
Porcentaje de mujeres con su madre sobreviviente a cada edad, México 1970-1974, 1990-1994 y 2005

Una fracción importante de la esperanza de vida adulta de las mujeres (es decir, a partir de los 15 años de edad) tenderá a traslaparse de manera creciente con la de sus respectivas madres. A medida que la transición demográfica continúe avanzando, el tiempo de vida en común de madres e hijas durante su vida adulta también seguirá aumentando, pasando de 29 años en 1970-1974 a 36 años en 1990-1994, mientras que en el año 2005 podría alcanzar alrededor de 39 años. A su vez, la esperanza de vida adulta de las mujeres con ambos padres sobrevivientes aumentó de 19.3 a 25.1 años en los dos primeros periodos y se prevé que alcanzará 29 años en 2005 (véase gráfica 4.5.7).

Conforme aumenta la esperanza de vida, las necesidades de salud de los adultos mayores tienden a cambiar, con el consecuente aumento en el número de años que los sobrevivientes padecen enfermedades o discapacidades y por lo tanto requieren de más atención, cuidado y apoyo. En consecuencia, en un contexto nacional caracterizado por la insuficiencia de la cobertura de los servicios de seguridad y asistencia social, la creciente longevidad de los adultos mayores se refleja en una ampliación del número de años que los hijos(as) habrán de velar por la salud y bienestar de sus padres en edades avanzadas. Se calcula, por ejemplo, que la esperanza de vida de las hijas con al menos un padre sobreviviente de 65 años o más se

incrementó de 15.9 a 21 años entre 1970-74 y 1990-94 y se prevé que aumentará a 22.8 años en 2005. Asimismo, el número de años que las hijas vivirán con ambos padres sobrevivientes de 65 años o más aumentó de 2.8 a 4.9 años entre 1970-74 y 1990-94, y podría ascender a 6.5 años en 2005 (véase gráfica 4.5.8).

Gráfica 4.5.7

Años de vida adulta a partir de los 15 años de edad de las mujeres alguna vez unidas con padre(s) sobreviviente(s), México 1970-1974, 1990-1994 y 2005

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

Gráfica 4.5.8

Años de vida adulta con padre(s) vivo(s) mayor(es) de 64 años, México 1970-1974, 1990-1994 y 2005

Fuente: estimaciones y proyecciones de CONAPO.

El curso de vida de hombres y mujeres en los ámbitos no familiares

El conjunto de reglas vigentes en la organización de la escuela, el mercado laboral y el sistema de retiro constituye uno de los principales determinantes de la estructuración del curso de vida, con una marcada organización tripartita del mismo: una fase de socialización, educación y entrenamiento como preparación para el trabajo, una fase de empleo activo y una fase del retiro. Este patrón de reglas sociales define el acceso a (y, por tanto, la participación legítima en) esos dominios institucionales; regula las transiciones entre (y dentro de) esas esferas de actividad; y transforma las transiciones del curso de vida en un proyecto integral, tanto en términos de su secuencia lógica, como en términos de los horizontes simbólicos y las perspectivas del "mundo de la vida" a partir de las cuales los individuos orientan y planean sus acciones.

Las trayectorias en los ámbitos educativo, laboral y en la fase del retiro se han ido transformando gradualmente en el país en las últimas décadas, dando lugar a la emergencia de un nuevo régimen del curso de vida, sobre todo entre las mujeres. En el periodo 1970-1974 los hombres tenían una esperanza de vida al nacimiento de aproximadamente 60.8 años, de los cuales dedicaban alrededor de 4.2 años a su formación educativa, 39.4 años a participar en la actividad económica y cerca de 2.9 años en retiro. Como se puede advertir, el ámbito laboral constituye el eje en torno al cual giran las vidas públicas de los varones.

En contraste, las mujeres gozaban en ese mismo periodo de una esperanza de vida mayor (65.0 años) y dedicaban en promedio alrededor de 4.2 años a la escuela, 10 años a actividades laborales de carácter extra-doméstico y 1.3 años a la fase de retiro. La trayectoria laboral de las mujeres a menudo se interrumpía al contraer matrimonio. Si bien algunas de ellas volvían a reinsertarse en la actividad extra-doméstica cuando los hijos(as) ya eran mayores, por lo general las mujeres dejaban de participar en el ámbito laboral una vez que contraían matrimonio. Ésta era una respuesta sumamente arraigada en los comportamientos y mentalidades de esos años.

Las crisis y los ajustes estructurales, aunados a otras importantes transformaciones sociales, como el creciente acceso a la educación, contribuyeron a impulsar, entre otros cambios, una creciente participación de las mujeres en la actividad económica. Estas tendencias empezaron a dejar huella en la estructura del curso de vida de ambos sexos. En 1990-1994, la esperanza de vida de hombres y mujeres se incrementó a 70 y 75 años, respectivamente, es decir, alrededor de 9.2 y 10 años más que los valores registrados en las dos décadas previas. Bajo estas condiciones, los varones dedicaban en promedio cerca de 7.4 años a su formación educativa, 47.1 años al vida laboral y 3.8 años a la fase de retiro. A su vez, el curso de vida de las mujeres transitaba hacia el establecimiento de un nuevo régimen del curso de vida: 7.4 años en la escuela, casi 20 años en el ámbito laboral extra-doméstico y 2.3 años en retiro.

Se prevé que las tendencias enunciadas seguirán su curso en los próximos años. Para el año 2005, la esperanza de vida de los hombres podría ascender a 74.6 años y la de las mujeres a 78.9 años. En este contexto, la etapa de la formación educativa podría extenderse a cerca de 9.6 años en ambos sexos; la correspondiente a la participación en la actividad laboral podría hacerlo a 47.9 años en el caso de los hombres y a 25.5 años en el de las mujeres; y la fase de retiro abarcaría seis y cuatro años, respectivamente.

Los hogares y las familias

Los elementos aportados en la sección anterior resultan de gran utilidad para conocer algunos de los efectos de los cambios sociodemográficos en el curso de vida de las personas en los ámbitos familiar y no familiar, así como en el tiempo que dedican a desempeñar una serie de papeles sociales y familiares relevantes. Como se desprende de estos datos, la vida de las personas gira en buena medida en torno a la vida familiar.

Las familias —y los hogares que las albergan— constituyen ámbitos de naturaleza íntima donde conviven e interactúan personas emparentadas entre sí que organizan en forma conjunta su reproducción cotidiana e intergeneracional. En su seno se construyen fuertes lazos de solidaridad; se entretejen relaciones de poder y autoridad; se reúnen y distribuyen los recursos para satisfacer las necesidades básicas de los miembros del grupo; se definen obligaciones, responsabilidades y derechos con arreglo a las normas culturales y de acuerdo con la edad, el sexo y la posición en la relación de parentesco de sus integrantes.

La configuración cambiante de la sociedad y la economía ha influido en la vida y relaciones familiares y en la emergencia tanto de formas diversas de organización y convivencia hogareña, como de arreglos residenciales variados. El acelerado proceso de urbanización e industrialización, la expansión del trabajo asalariado y del mercado de consumo, así como la creciente presencia de la mujer en la actividad económica extra-doméstica y los avances registrados en la educación y la salud, son algunos de los procesos que han condicionado en gran medida las transformaciones de la estructura y relaciones familiares en el México contemporáneo.

Los hogares y las familias en el contexto de la transición demográfica

La transición demográfica en México también ha contribuido a modificar el escenario en el cual se forman y se desenvuelven las familias. Los cambios en la intensidad y calendario de los eventos familiares constituyen fuerzas que le imprimen una dinámica peculiar al ciclo vital, a la estructura hogareña y a la organización familiar.

Entre los múltiples rasgos que caracterizan los cambios experimentados por los hogares mexicanos, es posible destacar inicialmente aquellos impulsados en buena medida por las transformaciones demográficas, entre los cuales es posible mencionar los siguientes:

La multiplicación del número de hogares en el país. Entre 1960 y 2000, el número de hogares creció rápidamente (de 6.8 a 22.7 millones), debido, entre otros factores, al arribo de generaciones todavía numerosas a la edad de contraer matrimonio y formar un hogar independiente, así como al surgimiento de nuevos arreglos residenciales. Dicho aumento fue muy superior al observado por la población en ese mismo periodo, ejerciendo una fuerte presión sobre el mercado habitacional. Se prevé que en los próximos años, su número seguirá creciendo aceleradamente y alcanzará casi 33 millones en 2010 y 42 millones en 2020.

La disminución del tamaño promedio de los hogares. El número medio de integrantes del hogar en México —que actualmente es de 4.3 personas— registra un descenso constante desde mediados de la década de los setenta (cuando ascendía a 5.6 personas). Se prevé que el tamaño promedio del hogar seguirá disminuyendo en los próximos años, hasta alcanzar 3.5 miembros en 2010, 2.9 en 2020 y 2.6 en 2030.

La declinación del número promedio de menores de 15 años de edad en el hogar. Entre 1984 y 2000, el número medio de menores de 15 años disminuyó de 2.2 a 1.4, lo cual guarda correspondencia con el descenso de la fecundidad observado en el país en el último cuarto del siglo XX. Cabe hacer notar que en ese periodo el mismo indicador cayó de 2.8 a 1.8 entre los hogares que se ubican en los primeros cinco deciles de ingreso, mientras que entre las unidades localizadas en los cinco deciles superiores pasó de 1.5 a poco menos de 1.0. En este contexto, resulta pertinente señalar que dos de cada tres menores de 15 años residen en los hogares de bajos ingresos.

La reducción de la razón de dependencia demográfica de los hogares. Como resultado de la disminución de la fecundidad, el número de personas en edades dependientes en el hogar (menores de 15 años) respecto al de los integrantes en edades laborales (15-64 años) ha venido disminuyendo de manera significativa en los últimas dos decenios. Se estima que en 1984 había una persona en edad laboral por cada 0.81 menores de 15 años de edad en promedio. En contraste, la misma relación descendió a una por cada 0.55 en el año 2000. En un contexto de salarios reales decrecientes, esta nueva situación demográfica ha sido aprovechada sobre todo por los hogares de ingresos bajos o medios para compensar —total o parcialmente— la pérdida de ingresos reales mediante el aprovechamiento de parte del potencial productivo de las personas en edad de trabajar.

El peso creciente tanto de los hogares encabezados por personas de 65 años o más, como de aquellos con presencia de adultos mayores o bien formados únicamente por este segmento de la población. El envejecimiento demográfico conlleva también un proceso de envejecimiento de los hogares. La proporción representada por las unidades domésticas que cuentan con la presencia de adultos mayores se ha incrementado gradualmente en las últimas décadas. Alrededor de 4.0 millones de hogares en el año 2000 presentaban esta característica (lo que equivale a poco menos de 18% del total de hogares en el país), cuando en 1984 sumaban alrededor de 2.6 millones (cerca de 17% del total).

La diversidad de los arreglos familiares

La estructura de los hogares presenta una creciente diversificación. Junto al tipo más común de hogar —la familia nuclear conyugal— coexisten nuevos y viejos modelos, emergiendo una variedad plural que refleja una realidad en permanente movimiento. Entre otras muchas expresiones, ello se refleja en:

La recomposición interna de los hogares nucleares. La proporción representada por las unidades domésticas integradas por la pareja con hijos(as) solteros(as) (hogares nucleares conyugales) disminuyó en las últimas dos décadas, en contraste con el aumento registrado por los hogares formados por la pareja sin hijos(as) (nuclear estricto) y los monoparentales (véase gráfica 4.5.9 y 4.5.10).

La persistencia de los hogares de tipo extenso y compuesto. Estos arreglos residenciales siguen teniendo un peso importante en nuestra sociedad (alrededor de uno de cada cuatro) y en conjunto suman cerca de 5.4 millones de hogares. Su peso relativo parece haberse estabilizado en los últimos años, después del aumento que registraron en los años ochenta como respuesta frente a la crisis económica.

El aumento gradual, aunque sistemático, de los hogares no familiares, en particular de los hogares unipersonales. Los hogares no familiares —formados por corresidentes o por personas solas— han registrado un aumento significativo en las últimas dos décadas (véase gráfica 4.5.11). En la actualidad, este tipo de arreglos comprende casi 1.5 millones de hogares, mayoritariamente compuestos por los hogares de personas solas.

Gráfica 4.5.9
Porcentaje de hogares nucleares, 1976-2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en encuestas nacionales y el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Gráfica 4.5.10
Distribución de hogares nucleares por tipo de hogar, 1976-1997

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en encuestas nacionales.

Los hogares encabezados por mujeres

Los hogares encabezados por mujeres se han incrementado rápidamente en el último cuarto de siglo, al pasar de poco menos de uno de cada ocho hogares en 1976 a más de uno de cada cinco en 2000 (véase gráfica 4.5.12). Ello significa que en la actualidad el número de unidades domésticas encabezadas por mujeres es de 4.6 millones, cuando en 1990 ascendía a 2.8 millones.

La jefatura femenina tiende a crecer con la edad de la mujer (véase grafica 4.5.13). Entre los 15 y 34 años se incrementa lentamente y a partir de entonces aumenta con rapidez, alcanzando su mayor ocurrencia a partir de los 65 años. En

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en encuestas nacionales y el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Gráfica 4.5.11
Distribución de los hogares mexicanos por tipo, 1976-2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en encuestas y censos nacionales.

Gráfica 4.5.12
Porcentaje de hogares con jefatura femenina, 1976-2000

concordancia con este patrón, puede decirse que las jefas son generalmente viudas, separadas o divorciadas. Por lo general, este tipo de hogar es de menor tamaño (alrededor de 3.6 miembros por hogar), aunque casi la mitad tiene al menos un miembro menor de 15 años de edad, lo que se refleja en una razón de dependencia relativamente alta con respecto a la observada en los hogares dirigidos por varones.

La jefatura femenina parece ser una condición estrechamente vinculada con contextos urbanos, ya que en ellos residen ocho de cada diez jefas. Además, poco más de la mitad de las jefas no tiene escolaridad alguna o no terminó la primaria. Asimismo, estas mujeres exhiben tasas de participación en la actividad económi-

Gráfica 4.5.13

Tasas específicas de jefatura por sexo del jefe, 1990-1997

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en encuestas nacionales y el XI Censo de Población y Vivienda, 1990.

ca relativamente elevadas, principalmente entre los 25 y 49 años de edad, aunque los ingresos que reciben son alrededor de 20 por ciento inferiores a los de los varones.

Un rasgo relevante de los hogares con jefatura femenina consiste en que poco más de la mitad de ellos cuenta con bajos ingresos, lo que a menudo contribuye a propiciar la incorporación de los menores de edad a la actividad económica. Más aún, las mujeres jefas de hogar constituyen a menudo el único adulto en el hogar, lo que las obliga a asumir tanto el papel de proveedora, como el cuidado y la crianza de los(as) hijos(as) y otras tareas propias del ámbito doméstico, con la consiguiente sobrecarga de trabajo.

La creciente responsabilidad económica femenina

Las tres últimas décadas han presenciado el aumento notable del número de hogares que cuentan con la contribución económica de las mujeres. Como consecuencia de la creciente participación de la mujer en la actividad económica extra-doméstica, más de la mitad de los hogares mexicanos (13.4 millones) recibe contribuciones económicas de uno o más de sus integrantes del sexo femenino (como única perceptora, como perceptora principal o como perceptora secundaria) (véase gráfica 4.5.14).

Del conjunto de hogares que se encuentran en esta situación, en cuatro de cada diez de ellos (5.5 millones) la mujer es la contribuyente única o la contribuyente principal de los ingresos hogareños los cuales representan cerca de uno de cada cuatro hogares del país. Ello revela que en los hogares mexicanos se están produciendo cambios en los papeles o roles de sus miembros, en particular los

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la ENIGH de 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000.

Gráfica 4.5.14
Porcentaje de los hogares según tipo de contribución femenina al ingreso del hogar, 1992-2000

asignados tradicionalmente a hombres y mujeres, lo que tiende a cuestionar cada vez más las figuras que predominaban en el pasado de esposo-padre-proveedor único de los medios económicos y la de esposa-madre-ama de casa.

El aumento en el nivel educativo de las mujeres, su creciente incorporación a la actividad económica y su mayor participación en la generación de los recursos monetarios del hogar, así como la pérdida gradual en la capacidad del hombre como proveedor único, en un contexto de deterioro del poder adquisitivo de los ingresos, son factores que han favorecido relaciones más equitativas entre hombres y mujeres en el seno del hogar y un mayor grado de influencia de las mujeres en las decisiones familiares.

No obstante estos cambios, la distribución de tareas y responsabilidades domésticas sigue recayendo predominantemente sobre las mujeres, lo que a menudo se refleja en una sobrecarga que adopta la forma de la doble o triple jornada laboral. Asimismo, existe evidencia de que las mujeres a menudo enfrentan conflictos y violencia familiar cuando intentan modificar la división del trabajo doméstico y los patrones de conducta tradicionales de sus cónyuges.

Pobreza y vulnerabilidad de los hogares

En las últimas dos décadas, el número medio de miembros por hogar que trabajan aumentó de 1.53 en 1977 a 1.79 en 1998. Este comportamiento alude a una mejor y más intensa utilización de la fuerza de trabajo disponible en los hogares como respuesta frente al deterioro de los ingresos reales. El despliegue de esta estrategia se vio facilitado por el hecho de que, conforme avanza la transición demográfica y madura la estructura por edad, una proporción creciente de las unidades domésticas dispone de un mayor número de personas en edad de trabajar.

No obstante estos cambios, se advierte la perdurabilidad de un número significativo de hogares cuyos miembros viven en condiciones sumamente adversas. Este rasgo, característico del México contemporáneo, se expresa en una proporción significativa de los hogares que carece de los ingresos mínimos indispensables para tener acceso a una canasta básica. Estos contextos hogareños son sumamente propicios para la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Una proporción adicional de los hogares mexicanos puede ser considerada vulnerable debido a que dispone de menores recursos y opciones para enfrentar y superar los efectos de cambiantes circunstancias económicas o de las que se originan en el propio ámbito familiar. La emergencia y superposición de diferentes tipos de vulnerabilidad, incluidas las de origen sociodemográfico, están contribuyendo a atrapar a grupos, hogares y personas en una situación de pobreza y a gestar las condiciones para reproducirla de una generación a otra.

Estas vulnerabilidades involucran diversas propensiones y riesgos que debilitan la capacidad de los hogares para desarrollar estrategias de formación y utilización del capital humano, así como para disponer de activos que les permitan hacer frente a cambios en la estructura de oportunidades o al surgimiento de situaciones adversas en el ámbito doméstico. Este puede ser el caso, por ejemplo, de los hogares con las siguientes características: unidades domésticas encabezadas por mujeres que cuentan entre sus miembros con menores dependientes de 15 años de edad (alrededor de 1.2 millones de unidades domésticas carecen de ingresos suficientes); los hogares encabezados por adolescentes y jóvenes (alrededor de medio millón de unidades domésticas cuentan con muy escasos recursos); y los hogares formados únicamente por adultos mayores (alrededor de 650 mil hogares viven con ingresos muy reducidos), entre otros segmentos que se encuentran en situaciones apremiantes y viven una sensación creciente de riesgo, inseguridad e indefensión.

En este contexto, una proporción mayoritaria de los hogares mexicanos enfrenta serias dificultades para acumular bienes y movilizar activos. Si bien alrededor de tres de cada cuatro viviendas en las que habita la población mexicana es propia (ya sea que esté totalmente pagada, esté pagándose o se encuentre en alguna otra situación), las carencias del parque habitacional son abrumadoras y dramáticas: una de cada siete viviendas (13.3%) tiene piso de tierra; alrededor de una de cada cinco (20.7%) no cuenta con paredes construidas con materiales sólidos; más de una de cada tres (36.7%) está construida con materiales ligeros, naturales o precarios en el techo; más de cuatro de cada diez no cuentan con acceso a agua entubada dentro de la vivienda (41.2%); una de cada seis utiliza leña o carbón para cocinar (17.3%); y más de una de cada cinco (21.5%) no dispone de drenaje.

Asimismo, la información disponible revela marcadas insuficiencias en la capacidad de los hogares mexicanos de contar con otros bienes y activos. De hecho, alrededor de dos de cada tres no disponen de automóvil (66.8%) o de teléfono (62.9%); uno de cada dos (47.6%) no tiene lavadora; y poco menos de uno de cada tres (31.0%) carece de refrigerador. Lo más preocupante es que una proporción muy significativa de los hogares no puede aspirar a tener estos satisfactores.

Intervenciones dirigidas a apoyar a las familias

Uno de los retos que enfrenta la formulación de toda política pública dirigida a las familias, sobre todo a las más vulnerables, es la de diseñar y poner en marcha programas y acciones eficaces dirigidas a fortalecer sus capacidades, así como a velar por el bienestar de sus miembros. En este contexto, resulta relevante reiterar que la familia es la *célula básica de la sociedad,* con funciones irremplazables y necesidades propias, punto de referencia estable y centro de las relaciones interpersonales.

Frente a las profundas transformaciones que vive el país, México requiere fortalecer la capacidad de las familias para formular, articular e impulsar los proyectos que sus miembros tienen razones para valorar, y cuya estructuración esté fundada tanto en una distribución más equitativa de derechos y responsabilidades, como en la comunicación, el diálogo, el respeto y la solidaridad entre sus miembros.

El fortalecimiento de la familia exige actuar al menos en los siguientes cuatro ejes:

- *Contribuir a propiciar condiciones de vida dignas en los hogares, lo que exige garantizar que el bienestar de los grupos más rezagados supere ciertos umbrales y se reduzcan las brechas que los separan de los grupos más favorecidos.* No debe sorprender que cuando las unidades familiares enfrentan enormes dificultades para satisfacer sus necesidades esenciales, suele producirse en sus integrantes una creciente sensación de riesgo, fatalismo e inseguridad que merma su capacidad para articular y poner en marcha proyectos de largo plazo.

- *Impulsar acciones dirigidas a ampliar las capacidades, iniciativas y opciones de las personas.* Luchar contra la pobreza y las vulnerabilidades de distinto origen supone poner al alcance de las familias los medios para emanciparse de ellas. El desarrollo de las capacidades de las personas les permite alcanzar otras oportunidades y contribuye a fomentar en ellas actitudes e iniciativas emprendedoras, generando un círculo virtuoso que a la vez impulse reacciones de optimismo, aliento y esperanza y estimule la formulación de nuevos proyectos y aspiraciones familiares.

- *Facilitar el acceso de las familias a la protección social y los servicios de apoyo*. La capacidad de las familias para concebir y poner en práctica sus propios proyectos depende en buena medida del fortalecimiento del tejido social y de la construcción de múltiples formas de “capital social”, incluido el desarrollo de lazos solidarios, así como del acceso de sus miembros a las redes de protección social del Estado y a los servicios de apoyo para contribuir al desempeño de sus obligaciones y responsabilidades. Entre éstos últimos se cuentan, por ejemplo, las servicios para aliviar la carga doméstica, las guarderías infantiles y los centros de atención de niños y niñas en edad preescolar y escolar, los cuales son de fundamental importancia para los padres y las madres que trabajan.

- *Fortalecer la democratización de las relaciones familiares*. Para que la familia contribuya a desarrollar a plenitud las capacidades y potencialidades de sus miembros y, a la vez, pueda ser fuente de, y adaptarse a los cambios provenientes del medio social, económico y cultural, ésta debe sustentarse en el respeto entre sus integrantes y en una distribución más equitativa de derechos y responsabilidades en el ámbito familiar. La *democracia genuina empieza por casa*, con la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y de autoritarismos intergeneracionales.

En suma, la estabilidad de la familia y la viabilidad de las funciones sociales que desempeña dependen cada vez más de la ampliación de las capacidades de sus miembros; de las oportunidades de participación de las mujeres en diversos ámbitos de la vida pública; y de la progresiva consolidación de un marco de referencia que promueva una más equitativa división del trabajo en el ámbito doméstico. Las familias que infundan entre sus miembros el respeto hacia los derechos de los demás y establezcan relaciones más equitativas entre hombres y mujeres, lograrán trascender el marco doméstico.

4.6 Cristalizar las oportunidades que ofrece el reordenamiento económico nacional para orientar los flujos migratorios hacia las regiones con potencial de desarrollo sustentable y ofrecer alternativas a la emigración en las zonas más rezagadas

México experimenta desde hace dos décadas un importante proceso de reestructuración económica que ha contribuido a modificar las tendencias tanto de la localización de las actividades económicas, como del volumen, composición, modalidades y rutas de origen y destino de la migración. Por un lado, es evidente el debilitamiento del poder de atracción de las principales metrópolis del país e incluso en algunas zonas metropolitanas ya se registra un balance migratorio de signo negativo. Por el otro, se advierte el fortalecimiento de un número considerable de ciudades de diferente tamaño como destinos alternos de la migración, lo que ha permitido la multiplicación de las opciones migratorias.

No obstante estas tendencias, el patrón de distribución territorial de la población continúa siendo polarizado, ya que se mantiene una alta concentración de población en un número reducido de ciudades, al tiempo que tiene lugar una gran dispersión de la población en miles de localidades pequeñas. De cara al siglo XXI, la distribución polarizada de los habitantes en el territorio nacional plantea grandes desafíos para la política de población, la cual reconoce la necesidad de seguir avanzando en la transición hacia un patrón de desarrollo urbano más diversificado, equitativo e incluyente, así como propiciar una distribución territorial de la población más acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable.

Para avanzar en la consecución de estos objetivos, resulta indispensable continuar impulsando medidas con el fin de diversificar los destinos migratorios; reorientar los flujos migratorios hacia las ciudades con potencial de desarrollo sustentable; regular el crecimiento de las grandes urbes; reforzar las acciones de ordenamiento territorial; y proporcionar alternativas a la emigración rural mediante la atención a las necesidades de los habitantes que residen en las localidades pequeñas, sobre todo en los asentamientos dispersos y aislados. Estos propósitos exigen redoblar los esfuerzos para utilizar todos los instrumentos al alcance e imaginar nuevas estrategias de intervención pública; impulsar la coordinación de acciones de los tres órdenes de gobierno; y fortalecer la integración de criterios y consideraciones demográficas tanto en los esfuerzos de ordenamiento territorial, como en la planeación del desarrollo regional sustentable.

Los instrumentos disponibles para tratar de incidir en la intensidad y orientación de los flujos migratorios son diversos y abarcan un amplio espectro de la acción pública, incluidos, en el ámbito rural, los programas de superación de la pobreza;

los que atienden el rezago educativo; los esfuerzos de ampliación de la cobertura de los servicios de salud; el apoyo a las iniciativas productivas de las comunidades; el fortalecimiento de los programas de empleo temporal; el desarrollo de sistemas de producción sustentables y de infraestructura productiva; la certificación de la propiedad de la tierra; y la provisión de asistencia técnica, capacitación y apoyo a los productores agrícolas.

A su vez, en el ámbito urbano destacan, entre otras acciones, el fortalecimiento de la economía urbana y de las ventajas competitivas de las ciudades; la ampliación de la red de servicios, de la infraestructura básica y del equipamiento de los núcleos urbanos de diferente tamaño; la multiplicación de las acciones para prever la expansión futura de las ciudades e identificar las zonas urbanizables con el fin de incorporarlas al uso urbano en forma ordenada; la existencia de estímulos fiscales a las empresas que se localicen fuera de las principales áreas metropolitanas; la modernización de las estructuras administrativas y la diversificación de las fuentes de financiamiento para el desarrollo urbano de los gobiernos locales; y el fortalecimiento de los procesos de participación social en la toma de decisiones y en la conducción y orientación del desarrollo urbano, entre otros.

Migración interestatal

La intensidad de la migración interestatal se ha mantenido relativamente estable desde mediados del siglo XX. Se estima que, cada año, aproximadamente uno de cada cien mexicanos cambia su residencia cruzando límites estatales. De acuerdo con el censo de población de 2000, 4.1 millones de personas en el quinquenio 1995-2000 se mudaron de una entidad federativa hacia otra.

La creciente diversificación de las actividades económicas a lo largo del territorio nacional ha contribuido a conformar una nueva geografía de las migraciones. Basta señalar que en la segunda mitad de la década de los cincuenta, el principal flujo inmigratorio excedía en sólo dos estados (Distrito Federal y estado de México) las 30 mil personas y en 21 estados era inferior a diez mil. El panorama resultó totalmente distinto en el segundo lustro de los noventa: en diez entidades la corriente inmigratoria más cuantiosa rebasaba la cuota de 30 mil y sólo en cinco era inferior a diez mil (véase mapa 4.6.1).

El drástico cambio en la geografía de las migraciones interestatales en México se advierte de manera más clara si se considera el principal destino de los emigrantes. A fines de los años cincuenta, al Distrito Federal llegaban las corrientes más numerosas de 19 estados; ocho lustros más tarde sólo llega a la capital del país la procedente del estado de México. La expansión territorial del Distrito Federal le ha transferido paulatinamente al estado de México el papel protagónico en los lugares de destino de la movilidad geográfica de la población. Sin embargo, el conjunto de

Fuente: elaborado por CONAPO con base en los censos de 1960 y 2000.

Fuente: elaborado por CONAPO con base en los censos de 1960 y 2000.

Mapa 4.6.1
México: principal entidad de origen de los inmigrantes interestatales, 1955-2000

ambas entidades, después de haber sido en 1955-1960 el destino del principal flujo originado en 18 de las 30 entidades restantes, es ahora la región de donde parte el contingente más grande que reciben once de esas 30 entidades (véase mapa 4.6.2).

Asimismo, las transformaciones en los patrones de movilidad interestatal son evidentes al considerar las corrientes migratorias más numerosas; en el mapa 4.6.3 se aprecia que los 32 mayores flujos migratorios se han diversificado con el paso del

Fuente: elaborado por CONAPO con base en los censos de 1960 y 2000.

Fuente: elaborado por CONAPO con base en los censos de 1960 y 2000.

Mapa 4.6.2

México: principal entidad de destino de los emigrantes interestatales, 1955-2000

tiempo. Si se hace a un lado el intercambio entre el Distrito Federal y el estado de México, es posible advertir que de los 3.4 millones de emigrantes interestatales entre 1995 y 2000, los mayores porcentajes corresponden a Veracruz (12.6%), Distrito Federal (11.1%) y al estado de México (8.8%).

Fuente: elaborado por CONAPO con base en los censos de 1960 y 2000.

Fuente: elaborado por CONAPO con base en los censos de 1960 y 2000.

Mapa 4.6.3
México: principales corrientes migratorias interestatales, 1955-2000

Migración intermunicipal

Una perspectiva más precisa de la migración interna de nuestro país se tiene si se agrega la migración entre los municipios de un mismo estado. De acuerdo con el último censo de población, 2.7 millones de personas se mudaron de un municipio a otro dentro de la misma entidad federativa entre 1995 y 2000, con lo cual el total

de migrantes internos asciende a 6.8 millones al agregar los interestatales. Así, si a la proporción de migrantes interestatales (0.85%) se añade la proporción que representan los traslados intermunicipales dentro del mismo estado (0.56%), se tiene que 14 de cada mil mexicanos mudan anualmente su residencia cruzando los límites municipales dentro o fuera de la entidad.

Atractividad migratoria y sustentabilidad del desarrollo urbano

Durante el segundo quinquenio de la década pasada, un conjunto de 50 ciudades diseminadas por todo el territorio nacional obtuvo ganancias poblacionales debido a la migración. Se trata de asentamientos de tamaño diverso que por su dinamismo económico y social desempeñan funciones estratégicas en el ámbito regional. Sin embargo, las condiciones ambientales y la calidad ecológica de cada una de estas ciudades plantean retos y oportunidades de diversa índole para avanzar hacia un verdadero desarrollo sustentable del sistema urbano nacional, pues algunas ciudades enfrentan serios problemas en ese sentido y otras ciudades deberán redoblar esfuerzos para ordenar su crecimiento y evitar el deterioro de sus recursos naturales y del medio ambiente.

Así, de las zonas metropolitanas que conforman la Megalópolis del Centro, Querétaro, Cuernavaca y Pachuca registran atractividad migratoria, pero el entorno que las circunda es de calidad ecológica muy baja, media y baja, respectivamente, al tiempo que la disponibilidad de agua es baja en las dos primeras. Por su parte, la atractividad poblacional de las metrópolis fronterizas de Tijuana y Ciudad Juárez enfrentan limitaciones significativas a su crecimiento debido a que la calidad ecológica de su entorno es baja y cuentan con muy baja disponibilidad de agua; a su vez, en las metrópolis de Matamoros y Nuevo Laredo sobresale como problema crucial la baja disponibilidad de agua, mientras que el potencial de Puerto Vallarta es relevante, toda vez que tiene disponibilidad de agua y la calidad ecológica de su entorno es alta.

Del conjunto de ciudades medias conurbadas sólo Aguascalientes y Colima tienen atractividad migratoria y cuentan con un medio circundante de calidad ecológica baja, al tiempo que Colima tiene alta disponibilidad de agua y en Aguascalientes es baja. Por su parte, las 14 ciudades medias no conurbadas con atractividad migratoria se localizan preferentemente en la frontera norte (Ensenada, Mexicali, Piedras Negras, San Luis Río Colorado, Nuevo Laredo, Matamoros, Ciudad Acuña y Reynosa), las cuales enfrentan el abasto de agua como uno de los principales problemas para la sustentabilidad de su desarrollo. A su vez, Cancún, Ciudad del Carmen, Tuxtla Gutiérrez, Tehuacán y Heroica Nogales cuentan con menores problemas de abastecimiento de agua, pero las altas tasas de crecimiento demográfico constituyen un desafío para la planeación urbana.

En síntesis, de las 50 ciudades con atractividad poblacional entre 1995 y 2000, sólo 17 están localizadas en un medio donde la calidad ecológica es alta o media, por lo cual pueden ser consideradas con mayores posibilidades de habitabilidad desde la perspectiva ambiental. Asimismo, es de gran relevancia señalar que de las 35 ciudades en riesgo de que la disponibilidad de agua frene su desarrollo económico y social, tienen atractividad migratoria Querétaro, Tijuana, Ciudad Juárez, Aguascalientes, Matamoros, Nuevo Laredo, Ensenada, Mexicali, Ciudad Acuña, Cancún, Nogales, San Luis Río Colorado, Cabo San Lucas y Playa de Carmen.

No obstante los notables esfuerzos realizados por la sociedad y el gobierno en materia de gestión ambiental, se hereda al siglo XXI el reto de instrumentar estrategias cada vez más eficaces que propicien una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo sustentable de las regiones del país, entre otras cuestiones relevantes. En ese sentido, cabe señalar que la actual diversificación del crecimiento económico hacia zonas alternas a las grandes metrópolis constituye una valiosa oportunidad para orientar las corrientes migratorias hacia ciudades con potencial de desarrollo sustentable. Para ello, deberán redoblarse esfuerzos de coordinación intersectorial e intergubernamental e incluir criterios y consideraciones demográficas y ambientales en la planeación del desarrollo urbano y regional de México.

Como se puede ver en el mapa 4.6.4, la mayoría de los municipios (1 327 de 2 443) presentan bajas tasas medias anuales —positivas o negativas— de migración neta (de –0.5 a 0.5% anual), es decir, se encuentran en equilibrio migratorio; una séptima parte (368) exhibe ganancias netas superiores a 0.5 por ciento y la tercera parte restante (748) presenta tasas negativas mayores a 0.5 por ciento. Asimismo, cabe destacar que las mayores tasas positivas se identifican en los municipios fronterizos del norte, en los que forman parte de las zonas metropolitanas y en algunos de fuerte desarrollo turístico.

Si bien, bajo una óptica estrictamente municipal, las altas tasas de migración neta —positivas o negativas— se traducen en un rápido crecimiento demográfico o en despoblamiento y, en muchos casos, las tasas representan solamente reacomodos poblacionales dentro de una misma ciudad. El ejemplo más claro lo constituye la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), pero puede decirse que del total de migraciones intermunicipales que se registraron en el lustro previo al censo de 2000, casi la tercera parte (30.1% o 2 millones) tuvo lugar entre municipios de la misma zona metropolitana (con 22.4% concentrado en la ZMCM). Ahora bien, si se descuenta la movilidad intrametropolitana del total nacional, la inmigración hacia los 38 municipios de la frontera norte es aún más relevante: ahora representa 15 por ciento, es decir, uno de cada siete potenciales migrantes internos se dirigió a la zona fronteriza.

Por otra parte, es relevante señalar que al conjunto de 1 939 municipios eminentemente no urbanos (que no tienen localidades de 15 mil o más habitantes), correspondió una pérdida neta global de 407 mil individuos, la cual se repartió en ganancias de 293 mil entre los 316 municipios con algún grado de urbanización (no metropolitanos con al menos una localidad de 15 mil o más habitantes) y 113 mil entre los 188 metropolitanos. Se advierte que la emigración *no urbana* total representa menos de la quinta parte (18.1% o 1.2 de 6.8 millones), mientras que la metropolitana asciende a más de la mitad. Esta última sigue siendo la mayor (1.85 millones) aunque se descuenten los desplazamientos intrametropolitanos.

Como se puede apreciar, la mayor parte de los movimientos se concentran entre las 364 ciudades del país (los 504 municipios urbanos y metropolitanos), incluso cuando se dejan de lado los cambios de vivienda dentro de las zonas metropolitanas: los más numerosos tienen lugar dentro del estrato urbano y dentro del metropolitano.

Mapa 4.6.4

México: tasas medias anuales de migración neta intermunicipal, 1995-2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Sistema urbano y movilidad territorial

México ha continuado profundizando su perfil urbano y seguramente lo seguirá haciendo en el futuro. En la actualidad, 63 de cada 100 habitantes del país están establecidos en las 364 ciudades que integran el sistema nacional urbano (véase mapa 4.6.5). Para poner de relieve su tamaño e importancia, basta señalar que las ciudades absorbieron alrededor de 80 por ciento del crecimiento demográfico registrado por nuestro país en los últimos cinco años, y se prevé que en la próxima década albergarán a cerca de 85 por ciento del crecimiento previsto.

Estas cifras revelan que el sistema de ciudades será cada vez más determinante tanto de los patrones de distribución territorial de nuestra población, como en el desarrollo de la economía nacional y en la superación de las desigualdades territoriales, pues las ciudades —según su jerarquía dentro del sistema urbano— pueden convertirse en nodos estratégicos a escala regional, nacional e internacional.

En efecto, diversas tendencias asociadas al proceso de globalización y al derrotero regional que sigue el nuevo patrón de desarrollo están contribuyendo a avanzar en la transición del antiguo patrón de crecimiento (caracterizado por la concentración poblacional en unas cuantas ciudades) hacia uno más diversificado. Entre otras manifestaciones, estas tendencias se expresan en la concentración de servicios especializados de alto nivel en las grandes ciudades; la aparición de procesos de desconcentración industrial a corta distancia, como ocurre en el conglomerado megalopolitano del centro del país; la formación de nuevas regiones industriales en torno a la ubicación de plantas ensambladoras, principalmente en la región norte del país y en las ciudades fronterizas; el posicionamiento de algunas de esas ciudades como nodos del sistema de transporte internacional (el caso de Nuevo

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Mapa 4.6.5
México: sistema urbano nacional, 2000

Laredo en la frontera norte y los puertos de Manzanillo, Veracruz y Tampico, entre otros); y el deterioro de regiones y ciudades como producto del proceso de desindustrialización o pérdida de dinamismo de ciertas actividades económicas, como ocurre en algunas ciudades dedicadas a la minería o a la explotación y refinación de petróleo.

La política de población reconoce en el proceso de reordenamiento económico una valiosa oportunidad para fortalecer la atractividad de las ciudades con potencial de desarrollo sustentable. Los retos que impone el crecimiento y la expansión de las ciudades bajo el esquema de globalización demandan la puesta en marcha de políticas y estrategias integrales y de largo plazo, que conduzcan el desarrollo urbano de una manera eficiente, aprovechen las ventajas competitivas de las ciudades, incentiven la inversión productiva y la creación de empleos, al tiempo que favorezcan la elevación de los niveles de vida de la población.

El sistema urbano nacional constituye un mosaico de situaciones que a un tiempo plantean retos y oportunidades para contribuir a propiciar una distribución territorial de la población más acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable. En este sentido, las ciudades que integran el sistema nacional urbano pueden clasificarse en cuatro grandes grupos: megalópolis del centro; metrópolis; ciudades o aglomeraciones urbanas; y ciudades pequeñas.

Megalópolis del Centro

Si bien la diversificación de la estructura urbana se ha expresado en una disminución de la primacía de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), cabe

señalar que las zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas de la región centro del país (Puebla y Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Pachuca, Querétaro y Tlaxcala) se articulan cada vez más a ésta (véase mapa 4.6.6) y dan origen a una zona megalopolitana. La población de la megalópolis aumentó de 19.4 millones de personas en 1990 a 23.5 millones en 2000, con un ritmo de crecimiento de aproximadamente 2.0 por ciento anual durante ese periodo. Esta dinámica fue suficiente para mantener inalterada la proporción representada por la población megalopolitana en el conjunto de la población del país (alrededor de 24%), aunque su participación en la población urbana disminuyó de 38.3 a 37.2 por ciento.

La distribución territorial de la población de la Megalópolis del Centro muestra un profundo desequilibrio, pues en la actualidad los 18 millones de habitantes de la ZMVM representan alrededor de 76 por ciento de la población total de la megalópolis. Del resto de las zonas metropolitanas, destacan Puebla, con nueve por ciento; Toluca, con cinco por ciento; Cuernavaca y Querétaro, con tres por ciento cada una; y Pachuca, Cuautla y Tlaxcala, con uno por ciento. Como es de esperarse, el dinamismo poblacional muestra una evolución inversa al tamaño de la población de las ciudades localizadas en el espacio megalopolitano. Así, en la década de los noventa, la ZMVM tuvo un crecimiento de 1.7 por ciento anual y Puebla de 2.5 por ciento. En las zonas metropolitanas restantes, el crecimiento demográfico fue superior a tres por ciento, salvo Cuautla, que lo hizo en 2.8 por ciento.

Mapa 4.6.6
México: megalópolis del Centro y sus principales carreteras

Fuente: elaborado por CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000, e Instituto Mexicano del Transporte.

El análisis de la migración intermunicipal deja ver que la megalópolis se encuentra en una situación de virtual equilibrio migratorio, pues durante el periodo comprendido entre 1995 y 2000 registró una pérdida de alrededor de 21 mil habitantes. Conviene hacer notar que de los 2.5 millones de desplazamientos intermunicipales que tuvieron como destino la Megalópolis del centro, más de 1.8 millones son de carácter intraurbano o bien tuvieron como destino alguna de sus ocho zonas metropolitanas, es decir, 65 por ciento del total (véase gráfica 4.6.1). Asimismo, cabe señalar que se observan profundas diferencias en cuanto a la intensidad de la migración. La ZMVM presentó un saldo migratorio intermunicipal negativo de más de 116 mil personas en el último quinquenio; Puebla, Toluca, Tlaxcala y Cuautla registraron saldos favorables de escasa cuantía (de entre mil y cinco mil personas en total); en contraste, las zonas metropolitanas de Cuernavaca (23 mil), Pachuca (14 mil) y Querétaro (45 mil) observaron saldos positivos que las ubican en la categoría de atracción migratoria.

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Gráfica 4.6.1
Origen de los migrantes que se desplazaron a la megalópolis entre 1995 y 2000

Metrópolis

Este grupo, que excluye a las ciudades que forman parte de la Megalópolis del centro, está compuesto por las ciudades donde los procesos de metropolización involucran alternativamente a núcleos urbanos fronterizos de México y de los Estados Unidos (Tijuana, Nuevo Laredo, Ciudad Juárez y Matamoros), a zonas metropolitanas de dos o más entidades federativas (Torreón, Tampico y Puerto Vallarta), o bien a las grandes ciudades de más de un millón de habitantes (Guadalajara, Monterrey y León) (véase mapa 4.6.7).

Las metrópolis o zonas metropolitanas del país aumentaron su población de 10.1 a 13.1 millones de habitantes entre 1990 y 2000, con una tasa de crecimiento de 2.7 por ciento anual. En ese mismo periodo, su peso relativo con respecto a la población urbana nacional se incrementó de 19.9 a 20.8 por ciento. En su conjunto,

las metrópolis recibieron casi 1.2 millones de migrantes intermunicipales, de los cuales 33 por ciento correspondieron a los intercambios poblacionales entre las propias metrópolis (véase gráfica 4.6.2).

Metrópolis fronterizas. Las cuatro ciudades que integran este grupo tienen una población de poco más de 3.1 millones de habitantes, de los cuales más de tres cuartas partes se encuentran asentados en las zonas metropolitanas de Tijuana y Ciudad Juárez. La migración hacia este conjunto de metrópolis es muy intensa, lo que se refleja en el hecho de que su tasa de crecimiento durante el periodo 1990-2000 superó en más de 2.0 puntos porcentuales al promedio urbano nacional. Con

Mapa 4.6.7
México: metrópolis según ubicación y tasa de crecimiento de la población 1990-2000

Fuente: elaborado por CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Gráfica 4.6.2
Origen de los migrantes que se desplazaron a una metrópolis entre 1995 y 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

el mayor crecimiento demográfico sobresale la ZM de Tijuana (5.5%), seguida por Ciudad Juárez (4.2%), Matamoros (3.6%) y Nuevo Laredo (3.6%). Asimismo, debe señalarse que las tasas netas de migración intermunicipal de este grupo de ciudades durante el último quinquenio se ubican dentro de las veinte más altas del sistema urbano nacional, lo que se refleja en elevados saldos netos migratorios positivos: Tijuana, con 145 mil personas; Ciudad Juárez, con 112 mil; Matamoros, con 29 mil; y Nuevo Laredo, con 24 mil.

Marginación urbana

Los procesos de urbanización y suburbanización precaria se relacionan con el tamaño y grado de consolidación de las ciudades. Una forma de acercarse al conocimiento del fenómeno es mediante la utilización de un índice de rezago sociodemográfico urbano (IRSU) calculado para las 347 ciudades existentes en el país en 1995, las cuales ocupaban 1.2 millones de hectáreas y contenían 12.6 millones de viviendas particulares. De acuerdo con las estimaciones del IRSU, 22 por ciento de la superficie urbana está integrada por Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) que tienen grado de rezago sociodemográfico alto y muy alto, lo cual implica que alrededor de cinco millones de personas viven en barrios y colonias populares donde se enfrentan con mayor intensidad privaciones asociadas a la carencia de servicios y equipamiento básicos.

Las desigualdades en el interior del sistema urbano nacional se manifiestan en el hecho de que sólo 150 ciudades tienen menos de 20 por ciento de sus AGEB con grado de rezago sociodemográfico alto y muy alto; 139 ciudades entre 20 y 49 por ciento; 36 ciudades de tamaño medio y pequeño entre 50 y 74 por ciento; y 23 ciudades pequeñas con 75 por ciento o más de sus AGEB están en esas condiciones. Asimismo, la relación entre la incidencia del rezago sociodemográfico y el grado de consolidación urbana puede apreciarse en que de las 100 AGEB con mayor rezago, 62 pertenecen a ciudades pequeñas, 27 se ubican en ciudades medias y únicamente 11 se localizan en alguna de las seis ciudades con más de un millón de habitantes. Por el contrario, de las 100 AGEB con menor rezago, 58 pertenecen a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y 16 a la de Monterrey.

No obstante esas diferencias, existen pautas generales en los patrones territoriales del rezago sociodemográfico. En primer lugar, una proporción significativa de las áreas urbano-marginadas se integran con AGEB de creación reciente, situadas muchas de ellas en la periferia de las grandes ciudades y en zonas intermedias de ciudades de menor tamaño, sobre todo en las que tienen altas tasas de crecimiento demográfico debido a la recepción de corrientes migratorias. En segundo lugar, las zonas residenciales y los conjuntos habitaciones forman continuidades territoriales interrumpidas por barrios y colonias populares con alto y muy alto rezago. En tercer lugar, debe señalarse que la mayor proporción de AGEB con grado de rezago sociodemográfico alto y muy alto se localiza en las ciudades de menor tamaño. Sin embargo, no debe perderse de vista que en las seis ciudades más grandes alrededor de 1.3 millones de personas enfrentan una estructura de oportunidades muy precaria. Por último, debe advertirse que no es directa la relación entre el tamaño de la ciudad y la incidencia del rezago, sino que está mediada por su grado de consolidación urbana, pues la recepción de corrientes migratorias y el nivel de desarrollo del entorno regional constituyen factores determinantes de la intensidad de los procesos de urbanización y suburbanización precaria, de forma que es mayor la vulnerabilidad de la población urbana en el centro-sur que en el norte del país.

La planeación demográfica y del desarrollo urbano y regional tienen como uno de sus grandes retos impulsar políticas y programas interinstitucionales de ordenación territorial sustentable de las ciudades, así como atender prioritariamente a la población con mayor desventaja. Sin duda, para que dichas acciones tengan sinergias positivas con las estrategias orientas a fortalecer el potencial de desarrollo y las ventajas competitivas de las ciudades, será necesario fortalecer la coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno.

Metrópolis interestatales. Durante el segundo lustro de la década pasada, las zonas metropolitanas de Torreón, Tampico y Puerto Vallarta aumentaron su población de 1.5 a 1.8 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento de 1.7 por ciento anual. Puerto Vallarta registró la tasa más elevada de crecimiento poblacional (5%), seguida por Tampico (1.6%) y Torreón (1.4%). Estas dos últimas metrópolis se encuentran en equilibrio migratorio, mientras que Puerto Vallarta presenta una marcada atracción (con una de las tasas de migración neta más elevadas del sistema urbano), motivada por su posición como polo turístico de playa.

Metrópolis estatales. Este grupo de ciudades está compuesto por las zonas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey y León, cuya población actual asciende —en conjunto— a casi 8.2 millones de habitantes, cuando en 1990 era de poco más de 6.5 millones, con una tasa de crecimiento demográfico de 2.3 por ciento. La importancia de las dos primeras ciudades radica en que ambas han sido protagonistas fundamentales del desarrollo urbano nacional, junto con la ciudad de México y Puebla, advirtiéndose una marcada desaceleración de su ritmo de crecimiento demográfico en la década pasada. De las tres ciudades que integran este conjunto, sólo Monterrey y León presentaron en el último quinquenio un saldo neto migratorio intermunicipal de signo positivo (62 mil y 14 mil, respectivamente), mientras que en Guadalajara fue ligeramente negativo (–1 mil).

Ciudades o aglomeraciones urbanas

Estos núcleos pueden dividirse en dos grandes subconjuntos. El primero agrupa a las ciudades que han tenido procesos de expansión urbana hacia municipios adyacentes en la misma entidad federativa y además tienen en común encontrarse en un rango-tamaño que va de 100 mil a menos de un millón de habitantes (ciudades conurbadas). El segundo está integrado por las ciudades que no han experimentado aún procesos de metropolización y se encuentran en ese mismo rango-tamaño (ciudades no conurbadas).

El número de ciudades conurbadas y no conurbadas localizadas fuera de la Megalópolis del Centro asciende en la actualidad a 51, de las cuales 17 corresponden a las primeras y 34 a las segundas (véase mapa 4.6.8). Entre 1990 y 2000, estas aglomeraciones incrementaron su población de 13.2 a 16.9 millones de habitantes, con un crecimiento demográfico de alrededor de 2.5 por ciento anual. Ello revela que cerca de 30 por ciento de la dinámica poblacional del sistema urbano tuvo a estas ciudades como escenario, con lo cual su participación en la población nacional urbana aumentó de 26.1 a 26.8 por ciento a lo largo de esa década.

El crecimiento demográfico más acelerado se registró en las ciudades no conurbadas, con una dinámica de casi 3.0 por ciento anual durante el decenio de los noventa, en tanto que las ciudades conurbadas experimentaron una dinámica significativamente menor, con una tasa de alrededor de 2.1 por ciento anual. No obstante, conviene señalar que en el interior de ambos subconjuntos existe una diversidad de situaciones regionales que es importante considerar en la planeación del desarrollo urbano.

Las diferencias en la dinámica de crecimiento demográfico de las aglomeraciones urbanas está determinada en buena medida por la migración. En efecto, los dos conjuntos de ciudades experimentaron durante el quinquenio 1995-2000 una ganancia poblacional neta de 200 mil personas como resultado de los intercambios migratorios tanto con los otros grupos urbanos, como con las localidades no urbanas del país. Sin embargo, las ciudades de este rango-tamaño conforman un mosaico de situaciones regionales. Así, las ciudades conurbadas presentaron una pérdida

Fuente: elaborado por CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Mapa 4.6.8
México: ciudades medias según ubicación, tamaño y tasa de crecimiento de la población 1990-2000

neta de 52 mil personas, mientras que las ciudades no conurbadas registraron una ganancia poblacional de casi 252 mil personas, lo que en buena medida explica las diferencias observadas en el ritmo de crecimiento entre ambos grupos.

Cabe hacer notar que los inmigrantes intermunicipales en las ciudades conurbadas provienen de asentamientos de tamaño semejante, así como de la megalópolis y de los centros de población regionales (véase gráfica 4.6.3). En contraste, los inmigrantes de las ciudades no conurbadas se originan en los centros de población regionales y en núcleos de tamaño intermedio, seguidos de los flujos originados en las ciudades más pequeñas, así como en la megalópolis (véase gráfica 4.6.4).

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Gráfica 4.6.3
Origen de los migrantes que se desplazaron a ciudades medias conurbadas entre 1995 y 2000

Gráfica 4.6.4

Origen de los migrantes que se desplazaron a ciudades medias no conurbadas entre 1995 y 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Ciudades pequeñas

Las ciudades pequeñas pueden ser divididas en dos grandes grupos: ciudades de entre 50 mil y menos de 100 mil y aquellas de entre 15 mil y menos de 50 mil habitantes. Esta dicotomía sugiere la heterogeneidad de estas ciudades en lo que respecta a su tamaño, tasas de crecimiento demográfico e intensidad migratoria, entre otras características (véase mapa 4.6.9).

Ciudades pequeñas mayores de 50 mil habitantes. La población de las 47 ciudades pequeñas de este rango-tamaño se incrementó de 2.7 a 3.3 millones de personas entre 1990 y 2000, con una dinámica demográfica de 2.1 por ciento anual, manteniendo casi constante su peso relativo respecto a la población urbana total (en alrededor de 5.3%). Dichos asentamientos son de virtual equilibrio desde el punto de vista migratorio, pues su saldo neto, aunque negativo, sólo asciende a seis mil personas, cifra que resulta de 285 mil emigrantes y 279 mil inmigrantes intermunicipales. Una cuarta parte de los inmigrantes a las ciudades pequeñas provino de los municipios no urbanos, señaladamente de los centros de población regionales; una proporción semejante se originó en las ciudades pequeñas; y el resto (52.2%) surgió de las ciudades intermedias y de las zonas metropolitanas (véase gráfica 4.6.5).

De las ciudades pequeñas mayores de 50 mil habitantes, 16 registraron durante la década de los noventa un crecimiento demográfico superior al observado por el Sistema Nacional Urbano (2.3%). A su vez, dos ciudades (Tulancingo y Lagos de Moreno) presentaron una dinámica similar al conjunto urbano del país (2.3%), en tanto que las 29 ciudades restantes se caracterizan por registrar un ritmo de crecimiento inferior a esa tasa.

Fuente: elaborado por CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Mapa 4.6.9

México: ciudades pequeñas según ubicación, tamaño y tasa de crecimiento de la población 1990-2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Gráfica 4.6.5

Origen de los migrantes que se desplazaron a ciudades de 50 000 a 99 999 habitantes entre 1995 y 2000

Ciudades pequeñas menores de 50 mil habitantes. Las 248 ciudades pequeñas con una población de entre 15 mil y menos de 50 mil habitantes aportan el mayor número de asentamientos al sistema urbano nacional. Entre 1990 y 2000, la población de este conjunto de ciudades se incrementó de 5.2 a 6.3 millones de personas, aunque su peso relativo respecto al total urbano disminuyó de 10.3 a 10.0 por ciento. Debe mencionarse que 84 tienen una dinámica de crecimiento superior al ritmo de crecimiento de la población del Sistema Nacional Urbano observado durante la década pasada (2.3% anual); seis registran un crecimiento semejante a esa tasa; y 158 observan un ritmo de crecimiento inferior al promedio urbano, de las cuales 39 ciudades mantienen tasas de entre 0.1 y 0.9 por ciento y 17 más presentan tasas de crecimiento nulo o negativo.

La inmigración de las ciudades de menor rango-tamaño durante el quinquenio 1995-2000 se originó, casi con niveles absolutos semejantes, en los centros de población regionales y en la megalópolis, seguidos a distancia por los desplazamientos originados en las propias ciudades pequeñas (véase gráfica 4.6.6).

El crecimiento acelerado de algunas ciudades pequeñas (como Playa del Carmen, Cabo San Lucas, Benito Juárez, Ixtapa, Puerto Escondido y San José del Cabo, entre otras) está conduciendo a una expansión desordenada, donde los asentamientos precarios han cobrado importancia creciente. En ese sentido, debe subrayarse la prioridad que significa ordenar su crecimiento y fortalecer su infraestructura y equipamiento.

Gráfica 4.6.6
Origen de los migrantes que se desplazaron a ciudades de 15 000 a 49 999 habitantes entre 1995 y 2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

La dispersión de la población rural

La dispersión de la población rural en miles de pequeñas localidades representa la otra cara de la moneda del patrón polarizado de distribución de la población en el territorio nacional. Este fenómeno es una realidad histórica persistente que en nuestro país se asocia al rezago productivo, el difícil acceso a servicios esenciales, la pobreza extrema y la marginación, así como a altas tasas de mortalidad infantil y fecundidad.

El conjunto de localidades no urbanas del país, es decir, aquellos asentamientos con menos de 15 mil habitantes, conforman un mosaico de situaciones microregionales. A continuación se presentan los perfiles sociodemográficos de las localidades no urbanas, distinguiendo los centros de población, esto es, localidades con una población entre 2 500 y 14 999 habitantes, y las localidades pequeñas, definidas como aquellos asentamientos con menos de 2 500 habitantes.

Distribución de la población y sustentabilidad del desarrollo urbano

México ha vivido una auténtica revolución demográfica en las últimas décadas. El rápido descenso de la mortalidad y la fecundidad tuvieron en las ciudades su escenario privilegiado. En virtud de la creciente convergencia de sus tasas de mortalidad y fecundidad, la migración se ha convertido en un factor cada vez más determinante del crecimiento poblacional de los núcleos urbanos. La mayor parte del siglo pasado no se contó con políticas que previeran y atendieran los impactos sobre los recursos naturales y del medio ambiente derivados del crecimiento demográfico, el desarrollo industrial y la urbanización acelerada. Asimismo, fueron insuficientes los esfuerzos de vigilancia para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales, frenar los procesos de deterioro y proteger los ecosistemas frágiles.

Así, de acuerdo con los estudios elaborados por la SEMARNAT y los del CONAPO, la atención de los rezagos acumulados representa un auténtico desafío para las políticas públicas, pues 12 millones de personas carecen en sus moradas de agua potable, nueve millones ocupan viviendas que carecen de drenaje o sanitario exclusivo y 4.5 millones no cuentan con energía eléctrica. A dichas privaciones debe agregarse que en las ciudades más grandes se enfrentan serios problemas por el manejo inadecuado de residuos, así como por la contaminación del agua y del aire, entre otros grandes problemas vinculados con la alta densidad poblacional de las urbes, los cuales ponen en riesgo la salud de sus habitantes y merman el capital natural del país.

La expansión desordenada de las ciudades redujo significativamente la estabilidad ambiental del entorno urbano. Así, 269 ciudades —entre las que destacan aquellas con más de 100 mil habitantes— presentan una situación *crítica* en cuanto a la estabilidad ecológica. Además, el medio ambiente que circunda a las 24 ciudades con medio millón o más de habitantes tiene calidad ecológica de grado bajo. Esta situación plantea complejos desafíos para la sustentabilidad del desarrollo de las ciudades. Así, la Megalópolis del Centro presenta una situación ambiental crítica, y la calidad ecológica de medio circundante de las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Querétaro y Tlaxcala es muy baja, mientras que es baja en Puebla y Pachuca y media en Toluca y Cuernavaca, debiéndose señalar que salvo en Toluca, los acuíferos están sobreexplotados y existen serios problemas de disponibilidad de agua. A su vez, las metrópolis del país experimentan problemas similares. En este contexto, resulta imprescindible impulsar acciones para regular el crecimiento poblacional de las metrópolis fronterizas de Tijuana y Ciudad Juárez, las cuales registran una importante atracción migratoria, así como preservar el equilibrio migratorio de Monterrey, León, Guadalajara y Torreón.

Con relación a las ciudades medias (conurbadas y no conurbadas), 16 ciudades cuentan con un medio circundante de calidad ecológica baja, ocho con media y sólo siete ciudades presentan alta calidad ecológica: Acapulco, Cancún, Campeche, Ciudad del Carmen, Chetumal, San Cristóbal de las Casas y Chilpancingo. Por otra parte, 83 por ciento de las ciudades de entre 50 mil a 100 mil habitantes presenta una fragilidad ecológica crítica, la cual decrece conforme disminuye el tamaño poblacional de las ciudades, de forma que alrededor de 43 por ciento de las ciudades entre 20 mil a 50 mil habitantes tiene una fragilidad crítica y sólo 13 por ciento de las ciudades de 15 mil a 20 mil habitantes se encuentra en esa situación.

La planeación demográfica y del desarrollo urbano-regional tienen en la movilidad de la población una oportunidad para favorecer un crecimiento más ordenado de las ciudades, y con ello propiciar una atención oportuna de las necesidades de suelo, vivienda, alcantarillado, agua, energía eléctrica, infraestructura y equipamiento urbano, entre otras demandas urbanas emergentes asociadas a la dinámica de la población y a los patrones de origen y destino de la migración interna.

Centros de Población Regionales

Actualmente alrededor de 35 de cada 100 habitantes residen en 186 404 localidades no urbanas, descontando aquellas con menos de 15 000 habitantes que pertenecen a municipios metropolitanos. En los centros de población viven 11.1 millones de personas, mientras que las localidades pequeñas son habitadas por 23.1 millones de personas. Así, la dispersión de la población tiene profundas diferencias en el mundo rural, de forma que mientras el promedio de habitantes en las localidades pequeñas es apenas de 126, en los centros de población es de 5 186 habitantes.

Riesgos y vulnerabilidades de la población ante fenómenos naturales

El territorio mexicano está expuesto a una serie de fenómenos naturales que a menudo dan lugar a situaciones de desastre y provocan la pérdida de miles de vidas humanas, así como daños directos a los activos familiares, las actividades productivas y el equipamiento e infraestructura. También provocan una serie de daños indirectos difíciles de cuantificar, como son la desintegración familiar y los desplazamientos masivos que convierten a las personas en verdaderos refugiados de la degradación del medio ambiente.

La ocurrencia de algunos fenómenos naturales quizá es inevitable, debido a que México se localiza en el Cinturón de Fuego del Océano Pacífico, donde ocurre 80 por ciento de la actividad sísmica mundial. Para la planeación demográfica, el reto consiste en propiciar una distribución territorial de la población que contribuya a evitar que los fenómenos naturales se transformen en desastres humanos. De acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Prevención de Desastres, a causa de algún fenómeno natural México ha perdido más de una vida cada día durante los últimos veinte años.

En ese sentido, es relevante advertir que las doce entidades federativas sujetas a mayor riesgo sísmico albergan a 151 ciudades donde residen alrededor de 36 millones de personas, y de acuerdo con las proyecciones del CONAPO, se prevé que en el año 2010 vivirán alrededor de 40.4 millones de habitantes.

Las depresiones, tormentas y huracanes tropicales afectan principalmente las costas del Mar Caribe, el Océano Pacífico y el Golfo de México. De acuerdo con su trayectoria, los ciclones amenazan la seguridad y el patrimonio de 12 millones de personas que viven en 74 ciudades, y se prevé que hacia el año 2010 la población urbana vulnerable a los efectos de los ciclones tropicales ascenderá a 13.5 millones de personas y a 14.6 millones en 2020.

A su vez, la población potencialmente expuesta a amenazas por inundaciones es de 22.2 millones de personas, quienes residen en casi 20 mil localidades, y un número adicional de 4.8 millones de personas de 3 507 localidades están sometidas a riesgos por corrimiento de tierras.

Frente a todas estas potenciales amenazas, se requiere multiplicar los esfuerzos para estar en condiciones de identificar el grado de vulnerabilidad en que se encuentra la población, ya que de ello depende impulsar las acciones y tomar las previsiones necesarias para que tales amenazas no se conviertan en desastre.

Los centros de población tienen relevancia demográfica y pueden desempeñar funciones estratégicas en los procesos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de la población, así como en los nuevos programas de atención a las necesidades de la población que vive en localidades pequeñas situadas cerca de ellas.

Los centros de población son asentamientos relativamente estables en cuanto a su número, tamaño e importancia demográfica. En 1990 existían un total de 1 713 centros de población donde vivían 9.2 millones de personas (es decir, 11.3% de la población total), mientras que en el año 2000 su número ascendió a 2 139 (véase mapa 4.6.10), donde se asentaban 11.1 millones de personas (es decir, 11.4% de la población total). Durante la última década del siglo pasado, el número de centros de población aumentó en 426 localidades y la población residente casi en dos millones de personas.

La migración es un fenómeno que influye escasamente en la evolución poblacional de estos centros de población. Una forma de acercarse a la cuantía de sus efectos es observando las tasas de migración neta de los municipios con un rango-tamaño de entre 2 500 y 14 999 habitantes que no forman parte de alguna metrópoli. Ese conjunto de municipios asciende a un total de 1 030 y entre 1995 y 2000 registraron una pérdida poblacional de 327 mil habitantes, resultante de una emigración de 955 mil habitantes y una inmigración de 628 mil personas.

Fuente: elaborado por CONAPO con base en el Conteo de Población y Vivienda 1995, México, 1996, e Instituto Mexicano del Transporte.

Mapa 4.6.10
México: centros de Población Regional

Patrones de distribución territorial de los centros de población

Ocho entidades de la república situadas en el centro y sur del país concentran casi la mitad de los centros de población, mientras que nueve entidades federativas tienen menos de diez por ciento de sus habitantes residiendo en ese tipo de asentamientos. Llama poderosamente la atención que, además del Distrito Federal, las entidades del norte del país se caracterizan por una escasa dispersión de la población, sobre todo Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas y Chihuahua.

La mitad (970) de los centros de población son cabeceras municipales, y de ellos 48 por ciento (462) tienen un tamaño poblacional reducido (entre 2 500 a 4 999 habitantes), 373 han logrado consolidarse al contar con una población de 5 000 a 9 999 habitantes, y sólo 15 por ciento (148) centros de población alcanzan un tamaño poblacional mayor. A su vez, 35 por ciento de los centros de población tiene grado de marginación bajo y muy bajo, 32 por ciento grado de marginación medio y 34 por ciento alto y muy alto, sin que se observen cambios significativos entre 1990 y 1995.

Los centros de población pueden jugar un papel estratégico en el ámbito microregional, proporcionando servicios a quienes viven en localidades pequeñas situadas cerca de ellos. En efecto, estudios realizados mediante un sistema de información

geográfica dejan ver que alrededor de 18 mil localidades pequeñas están situadas en las proximidades de los centros de población, es decir, a una distancia máxima de 2.5 kilómetros, donde viven 2.8 millones de personas. Como es de esperarse, la mayor influencia de los centros de población se presenta en los estados donde el fenómeno de la dispersión poblacional es significativo, como es el caso de Veracruz, Chiapas, Guerrero y Puebla en el sur del país, y Jalisco en el Occidente.

Localidades pequeñas

En la evolución de la dispersión poblacional pueden distinguirse dos fases. La primera abarca el periodo 1950-1970 y se caracteriza por la estabilización del número de localidades pequeñas en una cifra menor a 100 mil; en las décadas siguientes su número se elevó considerablemente hasta situarse en alrededor de 184 mil en el año 2000. En esos asentamientos viven 23.1 millones de personas. Como se advertirá, la persistente dispersión poblacional plantea complejos desafíos para la política de población y de ordenamiento territorial, así como las de desarrollo social y regional.

Durante 1995 y 2000, los municipios con menos de 2 500 habitantes (excluyendo los conurbados con alguna metrópoli o aglomeración urbana) registraron una corriente migratoria total de 330 mil personas, de los cuales 219 mil cambiaron su residencia a un municipio de mayor tamaño y 111 mil llegaron a vivir ahí. La migración originada en (o que tuvo como destino a) los municipios pequeños involucra principalmente a la Megalópolis del Centro y a los centros de población regionales.

Patrones de distribución territorial de las localidades pequeñas

La consideración de los patrones de distribución territorial de la población en las localidades pequeñas es de crucial importancia para la acción pública, privada y social, pues a la persistencia del fenómeno se agrega el hecho de que no es posible llevar todos los servicios a todas las localidades. En ese sentido, un fenómeno preocupante es el aumento del número de localidades formadas por una o dos viviendas, las cuales sumaban más de 86 mil en el año 2000. Sin duda, para frenar la multiplicación y diseminación de estas localidades a lo largo y ancho del territorio nacional, será necesario generar opciones de vivienda y empleo al medio millón de personas que se encuentran establecidas en esos asentamientos.

Las personas que viven en localidades pequeñas situadas en las inmediaciones de ciudades o centros de población tienen mayores oportunidades de acceder a servicios básicos. Los sistemas de información geográfica permiten precisar la diversidad de situaciones micro-regionales de las localidades pequeñas, muchas de las cuales, de manera convencional pero errónea, suelen clasificarse como “rurales”. Los estudios realizados por el CONAPO, con base en la información censal por localidad de 1995, indican que el Sistema Urbano Nacional integraba a cerca de 43

mil localidades situadas en las inmediaciones de las 347 ciudades existentes en ese año, las cuales formaban parte de los procesos de suburbanización precaria (véase mapa 4.6.11). Asimismo, dichos estudios dejan ver que 87 mil localidades pequeñas están alejadas de las ciudades y se dispersan sobre las carreteras, albergando a 12.5 millones de personas (véase mapa 4.6.12), mientras que 65 mil localidades pequeñas se encuentran en situación de aislamiento, es decir alejadas de las ciudades y de las vías de comunicación transitables todo el año, donde viven 4.6 millones de personas (véase mapa 4.6.13).

Fuente: elaborado por CONAPO con base en el Conteo de Población y Vivienda 1995, México, 1996, e Instituto Mexicano del Transporte.

Mapa 4.6.11
México: localidades pequeñas dentro de las áreas de influencia urbana, 1995

Fuente: elaborado por CONAPO con base en el Conteo de Población y Vivienda 1995, México, 1996, e Instituto Mexicano del Transporte.

Mapa 4.6.12
México: localidades pequeñas cercanas a carreteras, 1995

Mapa 4.6.13

México: localidades pequeñas aisladas, 1995

Fuente: elaborado por CONAPO con base en el Conteo de Población y Vivienda 1995, México, 1996, e Instituto Mexicano del Transporte.

El carácter precario de la estructura de oportunidades de que disponen las personas en las localidades pequeñas puede apreciarse en sus altos índices de marginación: 57 de cada 100 localidades ubicadas cerca de ciudades tiene grado de marginación alto y muy alto, en tanto que esa condición la padecen 74 de cada 100 localidades aledañas a una carretera y 88 de cada cien localidades aisladas. Así, conforme las localidades se encuentran más alejadas de las ciudades, el grado de marginación aumenta. Estos datos confirman que las personas que viven en los asentamientos dispersos y aislados enfrentan las peores condiciones sociales.

Como se comprenderá, la atención de la población que reside en localidades rurales pequeñas, dispersas y aisladas, constituye un desafío para la planeación demográfica y social del país, pues sus habitantes enfrentan una estructura de oportunidades sociales adversa. Así, es necesario impulsar nuevas estrategias de intervención pública para identificar aquellas localidades que, con pequeños incrementos en su acervo de servicios, podrían contribuir a atender las necesidades de la población asentada en las comunidades aledañas.

El diseño de nuevas estrategias de desarrollo rural para atender las necesidades de quienes padecen con mayor intensidad el rezago sociodemográfico, la pobreza extrema y la marginación, contribuirá a fortalecer la justicia distributiva en el ámbito regional, así como a crear sinergias que permitan avanzar en el desarrollo social y humano de las familias y de las comunidades rurales e indígenas. En ese sentido, no debe perderse de vista que dichas estrategias tienen en la fortaleza de los vínculos comunitarios y familiares un capital social de inapreciable valor y potencial para las políticas públicas orientadas a avanzar hacia un desarrollo regional genuinamente sustentable.

Distribución del ingreso por tamaño de la localidad

En las economías donde el mercado juega un papel cada vez más importante en la asignación de los recursos escasos, el ingreso monetario determina en gran medida las opciones de las familias para disponer de los bienes y servicios que les proporcionan una vida digna. Por consiguiente, el nivel y la distribución del ingreso de los hogares constituyen asuntos de gran relevancia económica y social. En el caso de sociedades con desigualdades sociales de índole estructural como la mexicana, la formulación de políticas para mejorar el ingreso y fortalecer la justicia distributiva constituye un asunto de la mayor relevancia.

El análisis de la distribución del ingreso y de sus patrones territoriales permite acercarse al conocimiento de las diferentes capacidades y opciones de los hogares de acuerdo con su lugar de residencia. La información de las ENIGH deja ver que en la década pasada se redujo la brecha entre el ingreso promedio mensual de los hogares que viven en Centros de Población Regionales y los de los hogares en ciudades chicas y grandes, pues mientras en 1992 la distancia que los separaba era de dos y 1.4 veces, respectivamente, en el año 2000 casi equipararon su ingreso promedio con las chicas y redujeron la brecha con respecto a las ciudades grandes.

Sin embargo, esos indicios de fortalecimiento de la justicia distributiva en el ámbito regional deben matizarse. En primer lugar, los hogares del X decil de ingreso de los Centros de Población Regionales entre 1992 y 2000 aumentaron su ingreso promedio mensual en 59 por ciento, al tiempo que elevaron de 32 a 43 por ciento su participación en la distribución del ingreso; en cambio, en las ciudades grandes y chicas los hogares de ese decil mantuvieron su participación en alrededor de 35 por ciento. Asimismo, la brecha de ingreso promedio de los hogares del X decil de ingreso de los Centros de Población Regionales disminuyó de 2.2 a 1.3 veces con relación a las ciudades grandes, y se invirtió con las ciudades chicas al pasar de 1.6 a -0.8 veces entre 1992 y 2000. A su vez, el ingreso promedio de los hogares del I decil de ingreso se mantuvo estancado en los tres tipos de asentamientos, pero mientras los hogares de las ciudades grandes y chicas preservaron su participación relativa en alrededor de 2 por ciento del ingreso de los hogares, los residentes de los Centros de Población Regionales la disminuyeron de 2.3 a 1.7 por ciento, respectivamente. Así, los hogares del I decil de ingreso de los Centros de Población mantuvieron su brecha de ingreso promedio con los de las ciudades grandes y chicas en 1.8 y 1.3 veces, respectivamente.

A su vez, en las localidades pequeñas, los hogares del I decil vieron disminuir durante ese mismo periodo en 14 por ciento su ingreso promedio mensual, y si bien mantuvieron en 3 y 2.1 veces la brecha de ingreso promedio con respecto a los residentes en ciudades grandes y chicas, respectivamente, la aumentaron de 1.5 a dos veces con relación a los hogares de los Centros de Población Regionales. Por su parte, los hogares del X decil de ingreso de esos mismos asentamientos mejoraron su participación en dos puntos porcentuales de 32 por ciento en 1992 a 34 por ciento en 2000, mientras que, como se señaló, en las ciudades grandes casi no varió, en las ciudades chicas disminuyó y en los Centros de Población aumentó.

Como resultado de esos cambios, aumentaron las desigualdades regionales. La estimación del índice de Gini por tamaño de localidad confirma que el proceso concentrador fue más intenso en los Centros de Población Regionales que en el resto del país, donde aumentó de 0.381 en 1992 a 0.500 por ciento en 2000. En contraste, este mismo índice aumentó ligeramente en el ámbito nacional, en las ciudades chicas y en las localidades pequeñas, al tiempo que se mantuvo casi inalterado en las ciudades grandes.

4.7 Encarar los desafíos que derivan de los cambios en el volumen, la composición sociodemográfica y el origen regional de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos

El siglo XXI estará marcado por el signo de las migraciones. La globalización, con la consiguiente tendencia hacia la integración de bloques económicos regionales, está contribuyendo a debilitar muchos de los obstáculos que, en otras épocas, se interponían a la migración. Este contexto emergente plantea desafíos de gran trascendencia a los Estados modernos a medida que las economías refuerzan su integración e interdependencia. Mientras que las barreras a la libre circulación de capitales y mercancías han tendido a desmoronarse, con frecuencia vemos cómo se erigen muros y bardas destinados a obstaculizar la movilidad de los trabajadores que son atraídos por la intensa demanda laboral en otros países. En estas condiciones no debe sorprender que las políticas migratorias, al ser rebasadas por los movimientos laborales, alimenten un círculo perverso que coloca en una verdadera encrucijada a los trabajadores inmigrantes, pone en riesgo su integridad, merma los beneficios de la migración y vulnera las propuestas más imaginativas en la materia.

La migración entre México y Estados Unidos no escapa a estas circunstancias, constituyendo un fenómeno complejo, con una prolongada tradición histórica y con raíces estructurales en ambos lados de la frontera. Dentro del conglomerado de fuerzas que han contribuido a estructurar este intrincado sistema migratorio destacan: la persistente demanda de mano de obra mexicana en los sectores agrícola, industrial y de servicios de la Unión Americana; el considerable diferencial salarial entre ambas economías; el intenso ritmo de crecimiento demográfico de la población mexicana en edad laboral; la insuficiente dinámica de la economía nacional para absorber el excedente de fuerza de trabajo; y la tradición migratoria hacia el vecino país del norte, conformada en el siglo XIX y XX en muy diversas regiones del país.

La migración es un proceso dinámico y, por lo tanto, el impacto de los factores de expulsión y de atracción ha venido variando a través del tiempo. El catalizador de gran parte de la corriente migratoria ha radicado tradicionalmente en los factores de la demanda (atracción). Sin embargo, los factores de la oferta (expulsión) desempeñan en la actualidad un papel tan fundamental como la disponibilidad de empleos en Estados Unidos.

Desde el punto de vista de los factores de la demanda (atracción), conviene recordar que los trabajadores mexicanos son considerados en muy diversos sectores de la actividad económica como un componente *esencial* del trabajo manual realizado en Estados Unidos. La demanda de esta fuerza de trabajo podría verse acentuada en el más largo plazo conforme los integrantes de las generaciones del llamado *baby boom* empiecen a alcanzar la edad del retiro de la actividad económica entre 2011 y 2028.

Los factores de la oferta (expulsión) se han vuelto cada vez más importantes, debido sobre todo a las crisis recurrentes y la profunda reestructuración que ha experimentado la economía mexicana desde la década de los ochenta. Estos factores han influido negativamente sobre el empleo y los salarios de los trabajadores mexicanos, intensificando las presiones migratorias. Estas tendencias son particularmente críticas para la configuración de las tendencias futuras de la migración y en este proceso seguirá siendo crucial el derrotero regional que siga el nuevo patrón de desarrollo, así como el reforzamiento del papel que desempeñan una gran variedad de centros urbanos de diferente tamaño como destinos alternos de las migraciones internas e internacionales.

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, como de los diferenciales salariales entre ambos países. No debe olvidarse que, sin contar los rezagos acumulados, el número anual de nuevos demandantes de empleo en México, aunque decreciente, seguirá siendo muy significativo en los próximos tres lustros (de 1.2 a 1.0 millones). Sin embargo, se prevé que a partir del cuarto lustro del presente siglo la demanda de empleos tenderá a disminuir de manera significativa (800 mil en promedio por año).

Como se puede advertir en la gráfica 4.7.1, en ambos países se vislumbran condiciones demográficas complementarias que sugieren que la emigración mexicana hacia Estados Unidos podría proseguir su curso en los próximos lustros, impulsada por la escala ya alcanzada y sus efectos acumulativos en el tiempo, por lo que se antoja urgente encontrar soluciones para darle al flujo migratorio un cauce legal, digno, seguro y ordenado.

Fuentes: estimaciones y proyecciones de U. S. Bureau of the Census y de CONAPO.

Gráfica 4.7.1
Pirámides de población de México y Estados Unidos, 2000-2025

Rasgos de continuidad y cambio de la migración

La ya secular relación migratoria entre México y Estados Unidos está configurada por tendencias de marcada continuidad, pero en ella se expresan también nuevas fuerzas y rasgos de cambio. En las últimas décadas se perciben algunas transformaciones en el flujo migratorio hacia Estados Unidos:

- *Una mayor complejidad y heterogeneidad.* El flujo ha adquirido modalidades diversas, así como volúmenes cuantiosos y crecientes.

- *Una creciente diversificación regional del flujo y una presencia cada vez más notoria de emigrantes procedentes de las zonas urbanas.* El origen geográfico de los emigrantes se ha extendido más allá de las entidades y municipios de emigración tradicionales, así como a los grandes centros urbanos y diversas ciudades intermedias.

- *Una creciente diversificación ocupacional y sectorial de los emigrantes tanto en México como en la Unión Americana.* Los emigrantes que desempeñan una ocupación agrícola ya no son mayoritarios ni en su lugar de origen ni en el de destino.

- *Una propensión cada vez mayor a prolongar la estancia en Estados Unidos o a establecer la residencia en ese país, con el consiguiente desgaste de los mecanismos de circularidad del fenómeno.*

Como consecuencia de estos cambios, la imagen tradicional de los emigrantes mexicanos, vigente hasta los años sesenta, no corresponde ya al perfil de muchos de los que participan hoy en día en esta corriente migratoria.

La emigración de profesionales mexicanos: una modalidad oculta del movimiento migratorio hacia Estados Unidos

El movimiento de mexicanos a la Unión Americana ha sido concebido tradicionalmente como un fenómeno esencialmente laboral, compuesto predominantemente por personas de baja escolaridad que se insertan en actividades de baja calificación. No obstante, conviene recordar que las modalidades del fenómeno migratorio son diversas, como también lo son los integrantes de estos flujos. Los datos disponibles indican que de los aproximadamente 7.1 millones de personas nacidas en México de 15 años o más de edad residentes en Estados Unidos, cerca de 45 por ciento tiene una escolaridad inferior a secundaria completa, en tanto que 55 por ciento cuenta con una escolaridad de secundaria completa o más.

En este marco, un tipo de desplazamiento casi invisible y del cual se sabe muy poco es el de los mexicanos residentes en Estados Unidos que cuentan con niveles de escolaridad equivalentes a licenciatura o postgrado, quienes suman poco más de un cuarto de millón de personas (255 mil), cifra que equivale a uno de cada veinticinco inmigrantes mexicanos de 20 años o más de edad en ese país. Esta cifra representa alrededor de seis por ciento de los profesionales que residen en México. Ello implica que por cada 17 personas con licenciatura o postgrado establecidos en México, hay uno más, nacido en México, viviendo en Estados Unidos.

Las bajas remuneraciones y las oportunidades laborales insuficientes en el país para cristalizar las aspiraciones profesionales de las personas, así como las enormes brechas salariales entre México y Estados Unidos, constituyen algunas de las principales causas de los numerosos desplazamientos de personas altamente calificadas. A estos factores se suman muchos otros que impiden realizar las esperanzas de miles de mexicanos de lograr en el país una carrera profesional estable, un progreso visible y un futuro satisfactorio, lo que desencadena la decisión de migrar. Además, muchos de ellos piensan que la falta de información adecuada o actualizada sobre las oportunidades laborales en México y la reiterada presencia de vicios en las prácticas de reclutamiento de personal (favoritismo, nepotismo y corrupción, entre otros) impiden o dificultan su retorno a México.

Los profesionales que han dejado el país para establecer su residencia en Estados Unidos son principalmente jóvenes (casi tres de cada cuatro tienen entre 20 y 44 años de edad) y casados (tres de cada cuatro); alrededor de la mitad ingresó a la Unión Americana entre 1986 y 2000, y la otra mitad antes de 1986. Dos de cada tres reside en California y Texas; cuatro de cada diez ya han adquirido la nacionalidad norteamericana; tres de cada cuatro están ocupados y de ellos seis de cada diez trabajan entre 35 y 44 horas a la semana; tres de cada cuatro se inserta en los sectores comercial y de servicios, casi todos trabajan como asalariados y su ingreso promedio anual asciende a casi 28 mil dólares de ingresos por año. Si bien las remuneraciones de estos profesionales mejoran a medida que aumenta su tiempo de estancia en Estados Unidos, multiplican sus contactos y dominan el idioma inglés, poco más de uno de cada diez vive en situación de pobreza en Estados Unidos.

La emigración de connacionales con elevados niveles de escolaridad y calificación tiene un alto costo para el desarrollo de México y su pérdida debilita a toda la sociedad. Implica la transferencia de un valioso recurso humano, en cuya formación nuestro país ha efectuado cuantiosas inversiones. Desafortunadamente, la contribución que podrían realizar estas personas al desarrollo de nuestro país se ve impedida por la falta de oportunidades y de inversiones en sectores estratégicos. Para que México pueda aprovechar todo el potencial de estas personas, es preciso reconocer la existencia de una fuga cuantiosa de profesionales mexicanos e impulsar una política pública dirigida tanto a evitarla, como a estimular el retorno de quienes ya han dejado el país.

Las modalidades migratorias y sus números

Los emigrantes mexicanos que forman la corriente migratoria hacia Estados Unidos no constituyen un conjunto homogéneo, sino que integran varios grupos relativamente diferenciados, destacando, por un lado, los trabajadores temporales residentes en México que regularmente entran y salen del territorio norteamericano una o más veces al año para trabajar o buscar trabajo en ese país; y, por el otro, los inmigrantes mexicanos con residencia más o menos fija en Estados Unidos.

Esta distinción, de crucial importancia para evaluar el impacto del fenómeno migratorio en las comunidades tanto de origen como de destino, es con frecuencia, un asunto de grado y no de tipo. Muchos residentes empiezan como trabajadores temporales, entrando y saliendo de la Unión Americana con cierta regularidad.

Con el tiempo, estas personas, conforme sus vínculos con ese país se vuelven más fuertes y los de México más débiles, extienden su estancia hasta un punto que establecen su residencia fija en el vecino país del norte.

Los datos disponibles indican que el movimiento de trabajadores temporales que buscan empleo de manera periódica en Estados Unidos ascendió a cerca de 450 mil traslados por año durante el periodo 1993-1997. Hacia fines de la década, durante el lapso comprendido entre 1998 y 2000, estos desplazamientos disminuyeron a 350 mil por año (véase gráfica 4.7.2). Esta pauta descendente puede estar relacionada, entre otros factores, con las dificultades (reales o percibidas) de ingresar de manera indocumentada a Estados Unidos y de encontrar empleo en ese país, debido a la existencia de obstáculos crecientes para salir y volver a entrar al vecino país originados en la aplicación de medidas restrictivas a la inmigración, así como también en el incremento en los costos asociados al movimiento migratorio.

A su vez, el flujo migratorio definitivo o permanente se ha incrementado sistemáticamente desde los años sesenta y su efecto sobre la dinámica demográfica es cada vez más perceptible (véase gráfica 4.7.3): *el flujo neto anual* se ha multiplicado —en términos absolutos— más de 10 veces en los últimos treinta años, al pasar de un promedio anual de 26 a 29 mil personas en la década de los sesenta a cerca de 300 mil por año en el decenio de los noventa. Como consecuencia de esta dinámica, se estima que la población nacida en México residente en Estados Unidos alcanzó en marzo de 2000 alrededor de 8.5 millones de personas, de los cuales cerca de 3.5 millones se encontraban en situación indocumentada.

Los mexicanos que no cuentan con autorización para permanecer en Estados Unidos representan alrededor de la mitad de los extranjeros sin documentos en ese país. Mientras que algunos inmigrantes lograron ingresar con documentos y simplemente decidieron exceder la duración de la estancia autorizada, la gran mayoría de los indocumentados cruzan la frontera subrepticiamente.

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la EMIF, 1993-1994, 1995-1996, 1997-1998, 1998-1999, 1999-2000 y 2000.

Gráfica 4.7.2

Desplazamientos de los migrantes temporales a Estados Unidos por dirección del flujo, 1993-2000

Gráfica 4.7.3

Mexicanos que establecieron su residencia en Estados Unidos según periodo, 1961-2000

Fuente: estimaciones del *Estudio binacional sobre migración* (1961-1990) y de CONAPO (1991-2000).

Ambas modalidades migratorias (temporal y definitiva) influyen, de manera profunda, en la vida cotidiana de millones de mexicanos. De hecho, se estima que cerca de 3.8 millones de hogares mexicanos en 1997, es decir, 18.4 por ciento del total, tenían familiares directos con algún tipo de experiencia migratoria en Estados Unidos (en el presente o en el pasado) o bien recibían remesas de dinero enviadas desde ese país. Esta proporción varía ampliamente según la región de residencia. En las entidades que forman la región tradicional de emigración, la proporción se eleva a 37 por ciento, en el norte a 22 por ciento, en el centro a 12 por ciento y en el sureste a 4 por ciento.

Geografía de la migración

Las crisis recurrentes y la profunda reestructuración que ha experimentado la economía mexicana desde la década de los ochenta, han propiciado que las regiones y ciudades cuya economía crece a partir de la expansión de las actividades competitivas en el mercado nacional o de exportación, están experimentando un rápido crecimiento de la oferta de empleo que opera como un imán de los flujos migratorios. En contraste, las regiones y ciudades donde las actividades productivas han resentido en mayor medida los efectos de la crisis económica y la apertura comercial, tienden a contraer la oferta de empleo y ven disminuida su capacidad de absorber mano de obra, lo que se expresa en niveles crecientes de desempleo y subempleo y en el deterioro de las condiciones de vida y el bienestar de la población, lo que alienta la emigración.

Si se centra la atención en el mapa 4.7.1, es posible advertir las huellas dejadas por la difusión del fenómeno migratorio en casi todo el territorio nacional. De hecho, en 2 350 municipios (96.2% del total) se advierte, en mayor o menor medida, algún tipo de contacto con la Unión Americana, expresado a través de la migración hacia el vecino del norte o a través del retorno a México, así como mediante

La población mexicana y de origen mexicano en Estados Unidos

La población mexicana y de origen mexicano residente en Estados Unidos puede ser desagregada en tres grandes grupos:

- *Inmigrantes mexicanos,* esto es, población nacida en México que vive en la Unión Americana;
- *Primera generación de mexicanos en Estados Unidos,* es decir, la población nacida en el país vecino, pero de padres mexicanos. Cabe destacar que la reforma constitucional aprobada por el Congreso Mexicano durante la década pasada considera a los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero como mexicanos por nacimiento.
- *Segunda generación o más de mexicanos en la Unión Americana,* que incluye a la población nacida en Estados Unidos que se reconoce de origen mexicano, sin que ellos o sus padres hayan nacido en México. Este grupo incluye a los descendientes de los inmigrantes mexicanos, así como a quienes tienen lazos consanguíneos con los residentes establecidos en los territorios del norte que fueron perdidos por México luego de la firma del Tratado de Guadalupe–Hidalgo en 1848.

Los integrantes de estos tres grupos suman 23 millones de personas. De ese total, 36 por ciento son inmigrantes mexicanos, 31 por ciento son hijos de inmigrantes y el resto (33%) lo conforma la segunda generación (o más) de personas de origen mexicano en Estados Unidos.

En conjunto, la población mexicana y de origen mexicano en Estados Unidos representa alrededor de sesenta por ciento de la población hispana. La mayoría mexicana entre la población hispana es seguida a gran distancia por los hispanos de origen puertorriqueño (9.6%), cubano (3.5%), dominicano (2.2%), salvadoreño (1.9%), colombiano (1.3%) y guatemalteco (1.1%). El resto de los hispanos se distribuye entre los habitantes que tienen su origen en el resto de los países de Centro y Sudamérica, así como en España.

Gracias a la existencia creciente en Estados Unidos de las poblaciones mexicana e hispana en general, es notoria su presencia y su potencial en muy diversos ámbitos de la sociedad. Así, según la empresa Univisión, los medios de comunicación orientados a la población hispana (de la cual los nacidos en México y los de origen mexicano representan poco menos de dos terceras partes) ya suman un total de 113 estaciones de televisión y 627 estaciones de radio. La proliferación de estaciones de radio y televisión refleja el creciente poder adquisitivo de esta población, el cual ascendía en el año 2000, de acuerdo con Standard & Poor's DRI, a cerca de 443 mil millones de dólares y se prevé que hacia el año 2010 se elevará a 939 mil millones.

La población mexicana y de origen mexicano se distribuye a lo largo y ancho del territorio estadounidense, aunque con una desigual participación en las entidades federativas de la Unión Americana. En sólo una docena de estados reside casi 90 por ciento de ellos: California (41%), Texas (25%), Illinois (6%), Arizona (5%), Colorado (2%), Florida (2%), Nuevo México (2%), Washington (2%), Nevada (1%), Georgia (1%), Nueva York (1%) y Carolina del Norte (1%). Los datos del censo estadounidense levantado el pasado año 2000 muestra una mayor dispersión geográfica, aunque siguen prevaleciendo los estados de California, Texas e Illinois como las principales entidades de concentración de la población mexicana y de origen mexicano.

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Mapa 4.7.1
México: municipios según intensidad migratoria a Estados Unidos, 2000

las transferencias monetarias realizadas desde aquel país. De ese total, 492 municipios son de alta y muy alta intensidad migratoria; 392 municipios (16.0%) registran una intensidad media; y 1 466 municipios exhiben una baja o muy baja intensidad migratoria.

Sobresale el hecho de que más de la mitad de los municipios de Aguascalientes (72.7%), Durango (59.0%), Guanajuato (58.7%), Jalisco (65.3%), Michoacán (62.8%) y Zacatecas (71.9%) registran, en relación con este fenómeno, una intensidad alta o muy alta. Estos datos confirman que el fenómeno migratorio no constituye un evento aislado o efímero en la vida de las familias de diversas regiones del país. Por el contrario, se hace presente a través de la migración permanente o mediante el ir y venir de alguno o algunos de sus miembros a Estados Unidos durante muchos años.

La única fuente disponible para profundizar en el origen de la migración por localidad es la base de datos de PROGRESA, la cual muestra que de los casi 46 mil asentamientos rurales de alta o muy alta marginación donde opera este programa, 13 146 registran algún grado de actividad migratoria al vecino país del norte (véase Mapa 4.7.2): 1 784 localidades son de alta o muy alta intensidad migratoria (25% o más de los hogares tienen un miembro con experiencia migratoria reciente en Estados Unidos); 3 250 comunidades son de intensidad media (entre 10 y 25%); y las restantes 8 112 localidades registran una baja o muy baja intensidad migratoria (menos de 10%). En estas localidades con algún grado de intensidad migratoria al vecino país del norte se encuentran establecidos poco menos de un millón 300 mil hogares, de los cuales 92 mil tienen miembros con antecedentes migratorios recientes en Estados Unidos. PROGRESA otorga beneficios a más de 900 mil hogares en esas localidades (68%) y de ellos alrededor de 60 mil (65%) están integrados por al menos una persona con antecedentes migratorios recientes en ese país.

Mapa 4.7.2

México: localidades donde opera PROGRESA que registran algún grado de intensidad migratoria hacia Estados Unidos

Fuente: elaborado por CONAPO con información de PROGRESA, 2000.

Como se advertirá, PROGRESA constituye un valioso instrumento de política social, el cual podría desempeñar en el futuro un papel relevante para regular la migración hacia Estados Unidos. Si este programa se articulara con un eventual programa de trabajadores temporales con ese país, podría contribuir a convertir los flujos de indocumentados en desplazamientos que ocurran por conductos legales. Ello sería redituable para los propios migrantes puesto que, con los ingresos en Estados Unidos y los obtenidos a través de PROGRESA, podrían ampliar sus capacidades y opciones y podrían aumentar sus activos y su patrimonio, lo que se reflejaría en el bienestar de sus familias en México.

Flujo de remesas y desarrollo regional

Uno de los impactos económicos más directos de la migración es el flujo de remesas que los trabajadores hacen llegar a sus familiares en México. Se trata de recursos que, en paralelo con la migración, han venido creciendo en los últimos años, beneficiando a un número cada vez mayor de mexicanos. De acuerdo con los datos del Banco de México, durante la última década nuestro país recibió por este concepto más de 45 mil millones de dólares (véase gráfica 4.7.4) y tan sólo en el año 2000 ingresaron casi 6 300 millones de dólares, lo que significó cerca de 17 millones de dólares por día.

Entre 1992 y 2000 el número de hogares receptores de remesas casi se duplicó, pasando de alrededor de 660 mil a 1.252 millones, es decir, poco más de uno de cada veinte hogares en México (véase gráfica 4.7.5). Cabe señalar que la crisis económica de 1995 se reflejó en un crecimiento considerable del número de hogares que utiliza la migración internacional como opción ante el deterioro de las opciones en México. Tan sólo entre 1994 y 1996, el número de hogares receptores de remesas creció en más de 400 mil, al pasar de 665 mil a 1.076 millones.

Fuente: elaborado con base en Banco de México, Indicadores Económicos, varios años.

Gráfica 4.7.4
Monto de remesas, 1990-2000

Gráfica 4.7.5

Porcentaje de hogares que reciben remesas, 1984-2000

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la ENIGH, 1984, 1989, 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000.

Las remesas tienen efectos visibles en el ingreso familiar, contribuyen a facilitar la compra de bienes de consumo y tienen el potencial para favorecer el ahorro y la inversión en bienes productivos. En el año 2000, alrededor de dos por ciento del ingreso corriente monetario de los hogares en México se fincaba en las remesas. Los datos disponibles revelan que esta importante fuente de ingresos representa más de la mitad del ingreso corriente monetario en los hogares que los reciben, lo cual les permite a sus integrantes acceder al mercado de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, el actual sistema de envío y recepción merma los ahorros y recursos de los migrantes mexicanos mediante el cobro de cuantiosas comisiones y la manipulación desfavorable del tipo de cambio.

Diversas iniciativas de política pública han intentado alentar el uso productivo de las remesas en las zonas de origen de la migración como estrategia complementaria de desarrollo regional. No obstante, la potencial transformación de estos recursos en inversiones productivas depende no sólo del monto global de las remesas familiares, sino también del uso que los hogares les dan a esos recursos y de las características sociodemográficas de esos núcleos. Dos rasgos son particularmente relevantes: los hogares que reciben remesas mantienen un alto grado de dependencia de los dólares del exterior, al tiempo que la gran mayoría de los hogares receptores se encuentra en las etapas iniciales o finales del ciclo de desarrollo del hogar (ausencia del jefe del hogar; mayor presencia femenina y de adultos mayores y una razón de dependencia más elevada).

Estas características limitan la inversión de las remesas en algún proceso productivo por el peso que tienen para asegurar la sobrevivencia cotidiana. De hecho, la gran mayoría de las transferencias se destina a la satisfacción de necesidades básicas y a la adquisición de bienes de consumo duradero, así como a la compra y mejora de vivienda, y sólo una pequeña proporción es ahorrada por quienes integran los hogares. Los datos recabados por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) muestran que casi 40 por ciento de los hogares receptores de

transferencias monetarias del exterior son altamente vulnerables ante la posible interrupción del envío, ya que es su única fuente de ingresos y, en consecuencia, dependen totalmente de esos recursos.

Otros factores adicionales que conspiran contra la inversión productiva de las remesas son la excesiva dispersión de los recursos; la nula o escasa capacitación empresarial de los migrantes; la baja rentabilidad de las inversiones en las que usualmente se involucran los trabajadores migratorios; y la poca o nula confianza que tienen en el desempeño gubernamental y la eficiencia de las políticas públicas de apoyo a la pequeña y mediana empresas.

Todos estos factores sugieren que el potencial productivo de la remesa familiar tradicional es relativamente pequeño, lo que ha llevado a concentrar la atención en esquemas más amplios dirigidos a incentivar inversiones directamente productivas de pequeña y mediana escala. La investigación en este campo ha puesto de manifiesto el potencial que representan las *remesas colectivas* que envían grupos de migrantes para llevar a cabo obras de beneficio social y comunitario en sus lugares de origen. Como señalan algunos autores, esta opción de financiamiento por lo general funciona en pequeñas comunidades expulsoras donde las personas se conocen, tienen confianza en sus coterráneos y han desarrollado un fuerte y recíproco sentido de solidaridad. El reto consiste en seguir promoviendo y fomentando esquemas similares de asociación orientados a impulsar proyectos de inversión productiva en las comunidades de origen de los migrantes. Se prevé que la instrumentación de esta estrategia podría incrementar las oportunidades de empleo mejor remunerado, con lo cual podría influirse en la intensidad de los flujos migratorios internos en el corto y mediano plazos, así como en el de los trabajadores mexicanos a Estados Unidos en el largo plazo.

Seguridad en la frontera

El control fronterizo estadounidense se ha intensificado en los últimos años. Las estrategias desplegadas tienen el propósito de aumentar los costos de la migración indocumentada y, en consecuencia, disminuir los ingresos exitosos no autorizados. El propósito es cerrar las rutas utilizadas con mayor frecuencia por los traficantes de indocumentados y con ello reducir el tránsito de personas no autorizadas a través de las zonas urbanas de la frontera, buscando desviar el flujo hacia las rutas más remotas y de más difícil acceso, donde la patrulla fronteriza tiene una ventaja táctica, así como potenciar la efectividad de las estrategias de disuasión para desalentar intentos posteriores de cruce fronterizo.

El reforzamiento de la Patrulla Fronteriza, al incrementar el riesgo de aprehensión en la frontera, provocó un aumento significativo en el costo asociado a la utilización de traficantes o *polleros*. La información disponible también sugiere que la estrategia de control ha sido exitosa al reducir el flujo indocumentado en aquellas zonas donde el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) ha concentrado sus recursos humanos y materiales. Este hecho ha traído consigo la reorientación

El refuerzo del control fronterizo estadounidense

El Gobierno de Estados Unidos puso en marcha a partir de 1994 una nueva estrategia para hacer más costoso y difícil el ingreso de los inmigrantes no autorizados y para controlar el flujo indocumentado en la frontera con México. Para instrumentar esta estrategia, el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de ese país recibió más recursos para contratar personal. Tan sólo entre 1993 y 2001 el presupuesto de esta agencia aumentó de 1.5 mil a más de 5 mil millones de dólares, es decir, un monto más de tres veces superior al presupuesto de 1993, lo que hizo posible que el número de agentes fronterizos se incrementara en ese mismo periodo de 3 389 a 8 475 efectivos.

Además del aumento del personal, la Patrulla Fronteriza cuenta ahora con más y mejor equipamiento y tecnología. Entre otros recursos, la Patrulla Fronteriza multiplicó el número de telescopios de rayos infrarrojos para tener mayor visibilidad en la vigilancia nocturna; desplegó sensores electrónicos y de tierra para detectar el calor del cuerpo humano con el fin de proveer información instantánea que permita identificar con precisión la ubicación geográfica del cruce de inmigrantes a lo largo de la frontera; instaló sistemas de video de control remoto para reforzar la vigilancia fronteriza; y adquirió vehículos con características especiales para cubrir la variedad y diversidad de los territorios de la frontera, así como aeroplanos y helicópteros para observar áreas inaccesibles para los vehículos terrestres.

Gracias a la disponibilidad de mayores recursos, el SIN también intensificó los esfuerzos de colocación de muros y bardas en los pasos utilizados tradicionalmente por los traficantes y los indocumentados para cruzar la frontera. Se estima que en mayo de 2001 los obstáculos de esta naturaleza se extendían a lo largo de 76 millas de la frontera con México y esa agencia tenía planes para construir barreras semejantes en 32 millas adicionales. Como parte de la estrategia de control, el SIN desplegó importantes operativos en todos los sectores de la frontera. En fecha reciente, el SIN estimó que, para terminar de instrumentar la estrategia de control, requeriría contar con un número de entre 11 700 y 14 mil agentes, es decir, entre 3 200 y 5 500 efectivos adicionales al número actual, logro que le tomaría entre cinco y nueve años si contara con los recursos necesarios para reclutar a ese personal.

del flujo del oeste hacia el este y una intensificación de los intentos de cruce por zonas remotas y de mayor riesgo. Así, mientras la patrulla fronteriza redobló la vigilancia en ciertas zonas de la frontera, los inmigrantes incursionaron por puntos nuevos de cruce —o reutilizaron otros— en los cuales, presumiblemente, la probabilidad de éxito es mayor.

Como consecuencia de la intensificación de los esfuerzos de la Patrulla Fronteriza y de las estrategias de los propios migrantes, el número de aprehensiones de indocumentados se incrementó de 979 mil en 1994 a 1.643 millones en 2000. Conviene señalar que en el primer cuatrimestre del 2001, el número de aprehensiones disminuyó en alrededor de 26 por ciento con respecto a los aseguramientos registrados en el mismo periodo del año anterior. Para explicar este hecho se han aventurado al menos dos hipótesis: 1) un menor número de indocumentados en Estados Unidos decidió regresar a sus lugares de origen, ya sea porque percibían riesgos crecientes y una mayor dificultad para atravesar la frontera a su regreso, o bien porque fueron informados de la oportunidad de aprovechar los beneficios derivados de la aprobación en el Congreso de la llamada Life Act; y 2) un menor número de migrantes decidió no intentar el viaje hacia Estados Unidos debido a que percibieron que las perspectivas de encontrar empleo en ese país no eran del todo favorables como resultado de la desaceleración de la economía estadounidense, o bien porque estaban más optimistas acerca del futuro en México.

A pesar del reforzamiento del control fronterizo y los crecientes riesgos que conlleva el cruce no autorizado, existe evidencia para sostener que los esfuerzos de disuasión de los indocumentados no han resultado del todo exitosos. De acuerdo con los datos disponibles, más de 70 por ciento del conjunto de indocumentados

devueltos en los años recientes declaró tener la intención de llevar a cabo un nuevo intento de cruce en los siete días siguientes al momento de su devolución a territorio mexicano. Esta cifra es superior a la observada en el periodo 1993-1994, cuando cerca de 59 por ciento de los devueltos respondió en el mismo sentido. Como consecuencia, el tiempo de estancia promedio de los migrantes en las localidades mexicanas de cruce aumentó de 3.1 en 1993-1994 a 3.4 días en 1995 y a casi cuatro días en los años más recientes.

La evidencia también indica que el control más rígido de la frontera pudo haber tenido un efecto contrario a los objetivos que le dieron origen. Sabedores de estas medidas, los migrantes suelen permanecer en Estados Unidos cada vez por más tiempo, antes que correr el riesgo de enfrentar esos obstáculos al intentar reingresar a ese país. De hecho, el peso relativo de los integrantes de la corriente laboral que piensa permanecer *lo que se pueda* o por más de seis meses en Estados Unidos ha crecido significativamente y hoy en día ya es mayoritario.

La estrategia del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos supuso que conforme el cruce por las áreas urbanas fuera cada vez más controlado, las nuevas rutas privilegiarían las áreas más remotas y de más difícil acceso, donde la Patrulla Fronteriza sería capaz de detectar y aprehender con mayor facilidad a los indocumentados. Esta estrategia también asumió que las barreras naturales (como los ríos, las montañas, los desiertos y los terrenos difíciles) contribuirían a detener el flujo no autorizado. Sin embargo, un número significativo de personas ha continuado intentando el cruce indocumentado, con serias amenazas para sus vidas y para su integridad física, debido a la exposición a temperaturas extremas (deshidratación o insolación, hipotermia, etc.), al riesgo de ahogamiento, caídas accidentales, o bien asaltos en áreas remotas.

Los datos de las autoridades mexicanas indican que tan sólo entre enero de 1997 y el 22 de junio de 2001 murieron 1 458 personas y estuvieron en riesgo de morir 4 304 personas más al tratar de cruzar la frontera por zonas peligrosas. Estas cifras constituyen una de las expresiones más descarnadas, preocupantes y brutales de este fenómeno social, inédito en otras fronteras internacionales.

La agenda migratoria bilateral

La búsqueda de soluciones de fondo al problema migratorio exige la cooperación entre ambos países. En este marco, los Presidentes de México y de Estados Unidos, durante su encuentro en Guanajuato en febrero de 2001, reconocieron que la migración es uno de los nexos más sólidos entre ambos países y acordaron iniciar conversaciones formales de alto nivel tendientes a alcanzar acuerdos de corto, mediano y largo plazos, que permitan atender de manera constructiva la migración y sus aspectos laborales. El objetivo de estas conversaciones, iniciadas a partir del 4 de abril del presente año 2001 en la ciudad de Washington, es el de avanzar hacia un régimen migratorio *legal, digno, seguro y ordenado.* En estas conversaciones se ha reconocido que este objetivo común sólo puede ser alcanzado mediante un ejercicio

binacional de *responsabilidad compartida*, lo que implica asumir compromisos y obligaciones mutuas.

La agenda acordada por ambos países que orienta las conversaciones en la materia está integrada por los siguientes cinco componentes:

- Regularización de la situación migratoria de alrededor de 3.5 millones de mexicanos indocumentados que viven en Estados Unidos.

- Establecimiento de un programa de trabajadores temporales que permita el acceso autorizado de la fuerza laboral mexicana a regiones y sectores específicos de los mercados de trabajo de Estados Unidos.

- Ampliación de las visas disponibles para los mexicanos, con el fin de acercar su número a la realidad migratoria actual entre ambos países.

- Fortalecimiento de la seguridad fronteriza mediante acciones coordinadas entre México y Estados Unidos, con especial énfasis en los esfuerzos dirigidos a prevenir las muertes de migrantes en la frontera común y a combatir el tráfico de personas.

- Impulso a programas de desarrollo regional en las zonas de más alta intensidad migratoria en México, articulando estos esfuerzos con la instrumentación de un eventual programa de trabajadores temporales entre ambos países.

Los beneficios del diálogo bilateral ya han empezado a rendir frutos. Los dos gobiernos adoptaron el 22 de junio del presente año un *Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza*, que constituye un acuerdo sin precedente para fortalecer las campañas dirigidas a alertar a los migrantes potenciales sobre los peligros que corren al cruzar la frontera por las zonas de alto riesgo; reforzar los planes operativos dirigidos a la protección, búsqueda y rescate en zonas peligrosas; e impulsar esfuerzos conjuntos sin precedente para desmantelar y castigar con todo el peso de la ley a los integrantes de las organizaciones dedicadas al tráfico de indocumentados. Además, este Plan de Acción contempla, entre los compromisos asumidos por el gobierno de Estados Unidos, la revisión inmediata de los operativos de control fronterizo y la realización de los ajustes necesarios (o en todo caso la propuesta de alternativas) para prevenir la muerte de migrantes en la región fronteriza.

La relación binacional es cada vez más propicia para impulsar iniciativas audaces, imaginativas y resueltas y para avanzar hacia el establecimiento de un régimen migratorio legal, digno, seguro y ordenado, en congruencia con los procesos de integración económica y liberalización comercial. El desafío estriba en articular —a partir de un espíritu de *responsabilidad compartida*— soluciones realistas, constructivas, integrales y de largo plazo, que sean capaces de conjuntar la amplia variedad de consideraciones que gira en torno al complejo fenómeno de la migración internacional en sus diversas modalidades.

V. Qué se necesita
La política de población de cara al siglo XXI

11

V. Qué se necesita
La política de población de cara al siglo XXI

Los retos enunciados en las secciones previas imponen complejos desafíos a la política de población, la cual deberá responder con oportunidad, equidad y eficiencia a las necesidades y demandas de la población, a fin de lograr que ésta participe "justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".

La legitimidad democrática la obtiene un gobierno cuando está en condiciones de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; enfrentar las causas y los síntomas más críticos de la exclusión; ofrecer las oportunidades que demanda el desarrollo pleno de las capacidades individuales, familiares y sociales; y fortalecer un orden institucional capaz de garantizar amplios espacios de participación social, de articular las demandas ciudadanas y responder a ellas; y, en consecuencia, de asegurar una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo económico. Para que el gobierno esté en posibilidades de atender las demandas ciudadanas, no basta con elevar la *calidad* de sus instituciones y revisar sus funciones, sino que también es imprescindible rediseñar la manera de hacer las cosas.

Los desafíos demográficos son cada vez más diversos, complejos y de mayor escala, e imponen retos ineludibles a la capacidad de gobernar. Las sociedades y los gobiernos que no estén preparados para estos cambios se enfrentan con laberintos que implican discontinuidades y riesgos.

La conveniencia de impulsar la política de población en el contexto cambiante del siglo XXI descansa en su idoneidad como instrumento para contribuir a promover el bienestar social y la justicia distributiva, así como para garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos. El Consejo Nacional de Población, en tanto órgano colegiado a cargo de conducir la política de población, ofrece un marco institucional privilegiado para formular propuestas dirigidas a mejorar la eficiencia de las políticas sectoriales, avanzar en la integración de consideraciones y criterios demográficos en la planeación económica y social, e impulsar la coordinación de acciones institucionales. Estas tareas deben ser llevadas a cabo de una manera cada vez más eficiente y con el concurso de la pluralidad de los actores sociales, con el fin de asumir la responsabilidad insoslayable de conducir y encauzar los fenómenos demográficos.

Se requieren impulsar transformaciones de carácter normativo, institucional y organizacional

En esta sección abordamos las transformaciones de carácter normativo, institucional y organizacional que se requieren impulsar para estar en posibilidades de adaptarse a las nuevas realidades y enfrentar los desafíos demográficos de nuestro presente y de nuestro futuro. Ello supone allegarle a esta política pública los medios necesarios para el logro de sus objetivos, redefinir la relación y articulación de la política de población con el resto de las políticas sectoriales y fortalecer la vinculación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo económico, social y humano.

Para adecuar el marco institucional a las nuevas realidades sociodemográficas del país, es preciso:

- Modernizar las estructuras institucionales de la política de población.
- Potenciar la eficiencia de la política de población.
- Fortalecer el federalismo en población.
- Alentar la participación ciudadana.
- Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Promover reformas al marco legal.
- Consolidar la proyección internacional de la política de población.
- Seguir sustentando la política de población en la investigación y la evaluación.
- Aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías de información y el creciente alcance de los medios de comunicación.

Modernizar la estructura institucional de la política de población

Adecuar el marco institucional de la política de población a las nuevas realidades y circunstancias demográficas, sociales, económicas y políticas del país

Para enfrentar los desafíos demográficos con oportunidad, equidad y eficiencia, es preciso contar con un sólido marco de trabajo interinstitucional e intersectorial; adecuar las estructuras institucionales a las nuevas realidades y circunstancias del país; y revisar de manera sistemática su diseño y funcionamiento. Para ello resulta imprescindible otorgarle verdadera prioridad nacional a esta política pública, asignándole un presupuesto suficiente al órgano responsable de conducirla y dándole mayor autonomía en el uso de los recursos financieros, en la gestión administrativa y en la estructuración interna de sus incentivos institucionales, con el fin de consolidar su competencia, sus capacidades técnicas y el desempeño de su función coordinadora.

Asimismo, se requiere alentar el compromiso de todas y cada una de las dependencias y entidades que integran el CONAPO con la agenda de la política de población. Una coordinación interinstitucional cada vez más eficiente requiere de actores institucionales comprometidos. La sensibilización en esta materia es esencial para que los actores institucionales participen como verdaderos protagonistas y beneficiarios de sus acciones.

Potenciar la eficiencia de la política de población

Fortalecer la capacidad técnica y coordinadora de la Secretaría General del CONAPO

La política de población está obligada a lograr cada vez mejores resultados. La búsqueda de la eficiencia implica, entre otros aspectos, innovar y modernizar los procedimientos propios de la gestión gubernamental en este campo; promover una cultura de mejora continua de sus resultados y de la calidad en la prestación de los servicios brindados; profesionalizar sus cuadros y elevar la responsabilidad y compromiso de sus recursos humanos mediante el establecimiento de sistemas de capacitación continua y permanente. En este contexto, se considera indispensable la creación de un Servicio Civil de Carrera, con el fin de propiciar el más alto desarrollo profesional del personal técnico del CONAPO.

No debe olvidarse que la política de población puede realizar valiosas contribuciones para potenciar la eficiencia de otras políticas públicas. Los instrumentos generados por los esfuerzos de planeación demográfica son de enorme utilidad para trazar escenarios futuros, alimentar las decisiones gubernamentales, orientar los criterios de asignación de los recursos disponibles e identificar en forma precisa los grupos prioritarios de población a los que se busca dirigir las intervenciones gubernamentales. Estos aportes de la política de población contribuyen a asegurar el mayor beneficio social posible de la aplicación eficiente de los siempre escasos recursos gubernamentales.

Fortalecer el federalismo en población

El federalismo es el instrumento privilegiado que el país tiene a su alcance para aglutinar fuerzas y consolidar la integración armónica de lo diverso. Con este fin, el pacto federal define los espacios de autonomía y los universos de competencia de cada uno de los órdenes de gobierno. El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* propone avanzar en la consecución de los más altos propósitos nacionales mediante el fortalecimiento del federalismo.

El federalismo constituye un imperativo para dar respuesta a la legítima aspiración de las entidades de la república de contar con gobiernos responsables y ágiles, participar más activamente en el desarrollo del país y atender más oportuna y eficazmente la especificidad de los problemas locales; constituye también una exigencia de la población para reconocerse mejor en las acciones de gobierno; final-

mente, es una demanda y un anhelo ciudadano que pone a la sociedad en la posibilidad de contar con una administración pública que responda de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población.

La especificidad de los problemas locales exige la atención y participación de las instancias locales

Para enfrentar con éxito los grandes desafíos demográficos de nuestro tiempo, es imperativo que los programas de población adquieran expresión particular en cada estado de la república y brinden respuestas que se adapten a cada lugar y circunstancia. En este sentido, puede decirse que el despliegue de la política de población, como el de otras muchas políticas públicas, ha generado una enseñanza fundamental: la especificidad de los problemas locales exige la atención y participación de las instancias locales, que son las más cercanas y sensibles a las demandas que de ahí emanan.

Un paso importante en el fortalecimiento del federalismo en materia de población se dio a mediados de los ochenta con la creación de los Consejos Estatales de Población (COESPO). En los últimos años, la descentralización se ha visto acompañada de otra que ocurre paralelamente de los estados hacia los municipios, lo que ha precisado la formación de los Consejos Municipales de Población (COMUPO). La creación de estas instancias ha puesto de manifiesto la voluntad política de las autoridades de los órdenes estatal y municipal de participar en la instrumentación de la política de población.

Más recientemente, las reformas al Reglamento de la Ley General de Población dieron lugar a la creación de la *Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas*, la cual es un foro de consulta de cuño genuinamente federalista que reúne a los responsables de todos los Consejos Estatales de Población para escuchar sus voces, prioridades y aspiraciones e integrarlas en la formulación del *Programa Nacional de Población 2001-2006*. La creación de este órgano colegiado reconoce, en la práctica, que los avances y logros de esta política pública sólo pueden ser posibles mediante la conformación de una amplia red institucional formada por los tres órdenes de gobierno. Por esta vía, las entidades se convierten en auténticas protagonistas del diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de la política y de los programas de población.

El fortalecimiento del federalismo requiere seguir impulsando la descentralización de funciones y atribuciones que son susceptibles de ser ejercidas de manera más oportuna y eficaz por los gobiernos locales; demanda revisar los marcos jurídicos federal y estatales y fortalecer la capacidad institucional de las instancias locales para atender de manera eficaz las necesidades y demandas de la población; establecer mecanismos más eficientes de coordinación intergubernamental e interinstitucional; y avanzar hacia la municipalización de los programas en la materia.

Alentar la participación ciudadana

El avance hacia el establecimiento de una democracia participativa implica una ciudadanía fortalecida que reclama y asume un papel activo y protagónico en la vida pública y en los procesos de toma de decisión. De manera creciente, el ciudadano se interesa por los problemas locales, regionales y nacionales, promueve la vigencia de los derechos, presiona y se organiza en torno a causas comunes, participa en múltiples instancias comunitarias y sociales entrelazadas mediante un complejo sistema de interdependencias, formula demandas y propuestas, forma parte de proyectos colectivos y se involucra tanto en la gestión de satisfactores, como en la construcción y edificación de redes de apoyo.

El fortalecimiento de la política de población demanda institucionalizar la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de los programas de población

En este marco, se reconoce que las premisas que conforman una cultura incluyente y democrática cobran fuerza y cabal sentido cuando encuentran correspondencia en el desarrollo de estructuras, instituciones y organizaciones que propician el diálogo y el intercambio con miras a enriquecer las políticas públicas, fortalecer la generación de amplios consensos sociales y promover la participación social. Desde esta perspectiva, la política de población reconoce que la única garantía para alcanzar sus objetivos reside en la conjunción de esfuerzos entre un gobierno representativo de los intereses sociales y una ciudadanía cada vez más crítica, exigente, corresponsable y participativa. Un gobierno verdaderamente democrático sabe que cualquier iniciativa reclama una amplia y profunda participación de las diversas instancias de la sociedad civil.

La política de población estableció, desde los albores de su formulación y puesta en marcha, una estrecha y beneficiosa colaboración con diversas organizaciones de la sociedad civil. Estas organizaciones han cumplido con una de las tareas más encomiables en el desarrollo de los programas de población: la de despertar conciencias y voluntades y la de alentar la creatividad y fuerza propositiva de la sociedad. Su capacidad de respuesta y su disposición a participar en esquemas y relaciones de cooperación se ha manifestado de diversas maneras y ha incluido el desarrollo de programas ejemplares y de iniciativas innovadoras.

Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas

El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* reconoce que la transparencia y la rendición de cuentas constituyen normas básicas de la acción gubernamental. Estas dos características suponen que todas y cada una de las políticas públicas establezcan explícita y claramente sus objetivos y metas de corto, mediano y largo plazos; definan con claridad los medios e instrumentos con los cuales se busca alcanzarlos; identifiquen las diferentes instancias involucradas y sus respectivas responsabilidades; provean información sobre la magnitud de los recursos de que disponen y de su ejercicio transparente; establezcan mecanismos de evaluación de sus acciones; y difundan regularmente la información necesaria para dar cuenta de sus resultados.

La política de población, como cualquier otra política pública, está obligada a actuar con transparencia y a someterse permanentemente al escrutinio público. Estas dos características han sido y seguirán siendo una constante en su quehacer.

Promover reformas al marco legal

Es preciso renovar y actualizar el marco jurídico de la política de población

La política de población, en los inicios del nuevo milenio, está convocada a renovarse, lo que implica, entre otras tareas, reformar el marco jurídico en la materia, toda vez que presenta importantes insuficiencias y necesita ser ampliada y renovada con urgencia. De hecho, la Ley General de Población contiene 144 artículos, de los cuales sólo seis reglamentan lo relativo a la planeación demográfica y a la operación del Consejo Nacional de Población.

La adecuación de la Ley General de Población a las nuevas realidades demográficas del país debe estar dirigida, entre otros aspectos, a fortalecer la organización y el funcionamiento del Consejo Nacional de Población; hacer explícita la concurrencia en materia de población entre la federación, los estados y municipios, así como de sus mecanismos de coordinación; generar espacios para promover la participación ciudadana; y actualizar la membresía del Consejo para incorporar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyo quehacer guarda estrechos vínculos con las causas y consecuencias de los fenómenos demográficos.

Consolidar la proyección internacional de la política de población

El proceso de globalización se ha traducido también en una gradual generalización de conceptos, enfoques, ideas y valores en el campo de la población. Nada encarna mejor esta dimensión que las conferencias globales auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas durante la década de los noventa. Las agendas de estas conferencias están estrechamente interrelacionadas y de ellas han derivado importantes consensos internacionales para avanzar hacia el desarrollo sustentable; promover el desarrollo social; impulsar una relación más armónica entre población y desarrollo; garantizar el bienestar infantil; proteger el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales; y apoyar el mejoramiento de la condición social de la mujer.

Los instrumentos emanados de estas conferencias, por la propia fuerza moral que representa el consenso internacional, a menudo han sido adoptados por los gobiernos en el diseño y ejecución de sus políticas de población, en el entendido de que su aplicación requiere la atención de las particularidades de cada país, de conformidad con los procesos legislativos locales y nacionales y la responsabilidad soberana de cada Estado.

México se ha distinguido por su activa participación en los foros internacionales sobre población y desarrollo

México se ha distinguido por su activa participación en los foros internacionales sobre población y desarrollo. Su participación en esos espacios, además de ser parte fundamental del quehacer y del entorno de nuestra política de población, ha constituido un activo importante de la misma, ya que por esta vía ha sido posible impulsarla y proyectarla internacionalmente. Nuestro país ha aportado allí sus puntos de vista, a la vez que su presencia siempre activa le ha permitido intercambiar experiencias, compartir logros y avances, contribuir a la construcción de consensos, y estrechar los vínculos de cooperación con otras naciones. Su acción internacional ha estado orientada por el principio de que la formulación y ejecución de las políticas de población constituyen un derecho soberano de cada nación.

Seguir sustentando la política de población en la investigación y la evaluación

La política de población requiere de un conocimiento científicamente fundado de los niveles y tendencias de los fenómenos demográficos, así como de sus causas y consecuencias. Esta política pública siempre se ha beneficiado del contacto con las instituciones de investigación y con sus científicos más destacados, y ha sabido apoyarse en el conocimiento generado en esos centros para comprender mejor los problemas de población y para plantear propuestas de solución a los mismos. La interacción continua con el ámbito académico ha permitido revisar críticamente los lineamientos de la política de población e incorporar nuevas perspectivas.

Para seguir haciendo frente a los desafíos de la política de población, resulta prioritario continuar impulsando los esfuerzos de investigación y promover su aplicación en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas en la materia. También resulta prioritario fomentar la producción y difusión oportuna de la información demográfica y la capacitación de los recursos humanos en la materia.

Aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías de información y el creciente alcance de los medios de comunicación

Nuestra sociedad es cada vez más compleja y trabaja con un amplio espectro de temas, intereses y actividades en el ámbito nacional e internacional, cuyo manejo requiere un alto grado de especialización, por un lado, y un estrecho entrelazamiento, por el otro. Estos procesos paralelos de especialización y formación de redes se han visto fortalecidos por las nuevas tecnologías de información y comunicación que posibilitan, al mismo tiempo, la atomización y la concatenación de los procesos de administración y toma de decisiones en los campos político, económico y social.

Las nuevas tecnologías de información han contribuido a desencadenar múltiples cambios en todas las esferas de la actividad humana. Estas transformaciones están obligando a redimensionar el tiempo y el espacio y están contribuyendo a revolucionar la manera de trabajar, aprender y comunicar, así como la de enseñar, vender, transmitir datos o información o interrelacionarnos con nuestros semejantes. Gracias a las modernas tecnologías, las organizaciones privadas y sociales, los centros de enseñanza e investigación, el gobierno y las personas están logrando transitar de la producción y el intercambio aislado de información hacia un uso cada vez más integral de la misma.

La incorporación permanente del desarrollo tecnológico a los programas de población contribuye a potenciar la eficiencia de la gestión pública en este campo

Las nuevas tecnologías posibilitan el acceso a información y servicios de índole variada con oportunidad, rapidez y transparencia, convirtiéndose en un valioso instrumento para la sociedad y en un importante factor de desarrollo. La incorporación de las modernas tecnologías de información y comunicación en los procesos y servicios que proveen las instituciones gubernamentales redunda en beneficio directo de los ciudadanos. De hecho, la administración pública tiene en las herramientas informáticas un recurso imprescindible de interacción con la sociedad.

En el ámbito de la política de población, el propósito de extender y arraigar una más sólida cultura demográfica encuentra aliados estratégicos en los medios de comunicación, en la red electrónica y las nuevas tecnologías de información. Con el uso de estas herramientas, las acciones de la política de población en materia de información, educación y comunicación en población, no sólo verán ampliada su cobertura e impacto, sino que al mismo tiempo diversificarán su plataforma de servicios, permitirán disponer de un espacio interactivo permanente y darán lugar al despliegue de esfuerzos de capacitación cada vez más ambiciosos.

VI. A dónde queremos llegar

Ejes, visión y misión

VI. A dónde queremos llegar
Ejes, visión y misión

La política de población está cimentada en seis valores éticos (libertad e inviolabilidad de las personas, dignidad y autonomía, equidad y responsabilidad social) y en cuatro principios que orientan su quehacer (plena vigencia y protección de los derechos humanos; empoderamiento de hombres y mujeres y ampliación de sus capacidades; igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios relevantes; y respeto irrestricto a la diversidad cultural y étnica).

Ejes

Además de estos valores y principios básicos, la política de población posee algunas características particulares que guardan correspondencia con la naturaleza de los fenómenos demográficos y cuya identificación contribuye a dilucidar o confirmar su orientación y alcance. Desde esta perspectiva, la política de población es:

- Educativa y persuasiva.
- Sistémica.
- Multisectorial.
- Promotora de la sustentabilidad.
- Apoyada en la definición de estrategias diferenciadas.
- Orientada por los enfoques territorial, del curso de vida y de la familia.
- Caracterizada por una visión de largo plazo.

La política de población tiene en la *educación* y la *persuasión* un instrumento privilegiado para buscar concordancia entre los intereses individuales y sociales. Como ya se señaló, los fenómenos demográficos derivan de la agregación de decisiones individuales y familiares aisladas que expresan el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales, de modo que, para ser exitosa, la política de población depende de su capacidad para presentar a las personas opciones favorables y viables

A través de la persuasión, la política de población encuentra un instrumento privilegiado para buscar concordancia entre los intereses individuales y sociales

que las habiliten a tomar decisiones libres, responsables y sustentadas en el convencimiento y en el conocimiento maduro de sus fortalezas, recursos, límites y posibilidades.

La política de población es *sistémica* porque en su formulación considera simultáneamente al conjunto de factores del cambio demográfico y no exclusivamente a uno de ellos. Dicho de otro modo, la fecundidad, la mortalidad y la migración constituyen un sistema, cuya interacción contribuye a determinar el tamaño, la dinámica, la estructura y la distribución territorial de la población. Los tres componentes del cambio demográfico están mutuamente interrelacionados, de manera que la intervención sobre alguno de ellos desencadena tarde o temprano reacciones en las dos restantes. La política de población está obligada a reconocer este hecho y a incorporarlo en su diseño e instrumentación.

La política de población reconoce que los fenómenos demográficos son a la vez causa y efecto de procesos de orden económico, social, político y cultural

La política de población es *multisectorial* porque reconoce que los fenómenos demográficos son a la vez causa y efecto de procesos de orden económico, social, político y cultural, lo que obliga a actuar con medidas que estén integradas al resto de la acción pública. La política de población, así concebida, excluye de su diseño y de su instrumentación una visión autónoma y compartimentalizada. Esta característica exige a la política de población la construcción de amplios y sólidos vasos comunicantes con el resto de las políticas públicas y a instrumentar un conjunto de mecanismos para integrar la dimensión demográfica en la planeación y la gestión gubernamental.

La integración es de crucial importancia para contribuir a lograr una mejor adecuación de la dinámica económica, social y ambiental con las necesidades que plantean el volumen, el ritmo de crecimiento, la composición y la distribución de la población, con miras a promover la equidad y la sustentabilidad y a elevar la calidad de vida de los habitantes del país. La integración también es necesaria para llevar a cabo una planeación y una gestión pública más informada y eficiente. Finalmente, la integración constituye una estrategia dirigida a aprovechar las áreas de refuerzo recíproco y las sinergias de las intervenciones públicas. Este es un mecanismo promisorio que puede incentivar a los diferentes sectores a participar en forma coordinada y concertada en beneficio de la sociedad.

La política de población reconoce los complejos vínculos entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo

La política de población es *promotora de la sustentabilidad* porque la protección de la base de recursos naturales y la preservación del capital natural del país es una condición para avanzar hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población y constituye el correlato necesario de un poblamiento más equilibrado, todo lo cual exige reconocer cabalmente los complejos vínculos entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo, gestionar adecuadamente esas relaciones y equilibrarlas de manera armoniosa y dinámica.

La política de población está *apoyada en estrategias diferenciadas* porque toma en cuenta los contrastes y diferencias en el comportamiento demográfico de los diferentes grupos y regiones del país, cuyas raíces más profundas se localizan en las particularidades de los procesos sociales, económicos y culturales. La política de

población reconoce que para potenciar su eficiencia y apoyar los esfuerzos en favor de la equidad social, es preciso considerar las diferencias entre el norte y el sur del país, entre ricos y pobres y entre la población de diferentes orígenes culturales y étnicos, así como adecuar sus estrategias y acciones a las necesidades de los diferentes grupos y segmentos de la población. Desde esta perspectiva, puede decirse que la política de población incluye a todos los mexicanos y, al considerar sus diferencias, propicia su eficacia y su más equitativa aplicación.

La política de población está *orientada por la perspectiva del curso de vida* porque las biografías humanas, desde el punto de vista demográfico, guardan cierto orden característico, es decir, exhiben un calendario de eventos y un conjunto de transiciones socialmente relevantes. Desafortunadamente, los vínculos entre el comportamiento demográfico y la trayectoria de vida de las personas han estado tradicionalmente ausentes en la formulación y en la instrumentación de la política de población. Es preciso incorporar explícitamente la dimensión del curso de vida en la formulación e instrumentación de esta política pública, toda vez que el bienestar de las personas es su objeto y su principal razón de ser. De hecho, la política de población supone una serie de intervenciones a lo largo de la trayectoria vital de las personas. Ésta y otras políticas públicas deben desarrollar mecanismos dirigidos a contar con un balance adecuado de las mismas en las distintas etapas del curso de vida, así como reforzarlas cuando tienen un mayor impacto o bien cuando son mayores los riesgos y vulnerabilidades que encaran las personas.

La política de población se ancla en el *enfoque de familia* porque esta unidad constituye el ámbito fundamental de la planeación demográfica y porque desempeña un papel crucial tanto en la toma de decisiones de las personas relativas a los eventos demográficos, como en los esfuerzos dirigidos a lograr el bienestar de sus miembros.

La familia constituye el ámbito fundamental de la planeación demográfica

La política de población se apoya en el *enfoque territorial* porque el territorio, entendido como la trama de relaciones sociales que se articulan en torno a un espacio físico determinado, no es estático, sino que se torna cada vez más dinámico, flexible y reestructurable a raíz de las profundas transformaciones provocadas por la revolución científico-técnica, contribuyendo, por esta vía, a debilitar muchos de los obstáculos y barreras que en otras épocas se interponían a la movilidad territorial de la población. Estos procesos de cambio propician que segmentos cada vez más amplios de población respondan rápidamente a informaciones y oportunidades distantes que se originan incluso más allá de las fronteras nacionales, al tiempo que la creciente exposición de las poblaciones locales a las fuerzas de la globalización es cada vez más notoria por sus consecuencias sobre otros factores demográficos.

La política de población se caracteriza por una visión de largo plazo y debe tener un alto grado de continuidad en sus acciones, porque los fenómenos demográficos tienen su propia inercia (interconstruida en la propia estructura por edades) y sus efectos se hacen sentir durante periodos muy prolongados. En este marco, debe reconocerse que para encauzar la evolución de los fenómenos demográficos y para convertirlos en un verdadero factor de desarrollo, los esfuerzos institucionales no

Debido a que los fenómenos demográficos tienen su propia inercia, los esfuerzos institucionales deben guardar un alto grado de continuidad

pueden descansar en medidas de carácter coyuntural o de corto plazo, sino que deben caracterizarse por tener un alto grado de continuidad en el tiempo y contar con una visión de largo plazo para prever y anticipar el futuro que nos aguarda.

Con base en estas características, así como en sus valores y principios, la política de población está obligada a lograr cada vez mejores resultados y a hacer más eficiente su quehacer.

Visión

De conformidad con los valores, principios y ejes de la política de población:

El Programa Nacional de Población 2001-2006 anticipa que el derrotero seguido por la transición demográfica —sustentada en la ampliación de las capacidades y opciones de las personas, el ejercicio pleno de sus derechos, el desarrollo integral de las familias y la igualdad y equidad entre hombres y mujeres— contribuirá a sentar bases firmes para impulsar un desarrollo económico, social y humano justo, incluyente y sustentable.

En el 2025, México habrá alcanzado 126 millones de habitantes y crecerá cada vez más lentamente, con un perfil más "entrado en años". Gracias a la trayectoria seguida por la fecundidad y la mortalidad, y debido a los esfuerzos dirigidos a multiplicar las inversiones en capital humano y las oportunidades de empleo adecuadamente remuneradas, la población continuará aprovechando los beneficios que derivan de la *ventana de oportunidad demográfica* abierta desde principios del siglo XXI. En este contexto, las personas y las familias serán apoyadas en las etapas críticas del curso de vida cuando acumulan mayores responsabilidades sociales y familiares o cuando enfrentan situaciones de riesgo y vulnerabilidad.

En 2025, la población mexicana será eminentemente urbana y los flujos migratorios predominantes serán de carácter urbano-urbano y metropolitano-urbano, destacando la intensa desconcentración económica y demográfica de las áreas metropolitanas del país, así como el fortalecimiento de las ciudades intermedias y pequeñas, lo que propiciará una distribución más equilibrada de la población en el territorio nacional. En consecuencia, el sistema urbano nacional será más sólido y diversificado y la expansión de los varios cientos de ciudades será cada vez más ordenada, con mejoras considerables en su equipamiento, infraestructura y dotación de servicios.

Una proporción de la población significativamente menor a la actual habitará en el ámbito rural, que será más productivo y estará más integrado al circuito moderno de la economía, lo que favorecerá el acceso de su población a los servicios esenciales, cumpliendo de este modo con los principios y aspiraciones nacionales de justicia distributiva.

Finalmente, la migración de mexicanos a los Estados Unidos tendrá lugar bajo un régimen legal, digno, seguro y ordenado.

Misión

Una vez identificados los principios y ejes rectores, y teniendo en mente la visión antes descrita, el *Programa Nacional de Población 2001-2006. Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad* asume como misión la siguiente:

Potenciar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución en el territorio nacional, con el fin de contribuir a lograr —en el ámbito de su competencia— que los mexicanos y las mexicanas participen justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico, social y humano.

VII. Qué camino vamos a seguir

Objetivos, estrategias y líneas de acción

VII. Qué camino vamos a seguir
Objetivos, estrategias y líneas de acción

En concordancia con los lineamientos del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* y con los objetivos rectores de las tres áreas que agrupan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (véase esquema 7.1), el *Programa Nacional de Población 2001-2006. Hacia la construcción de nuestro futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad* se plantea los siguientes objetivos:

Objetivo 1. *Contribuir a romper el círculo vicioso entre pobreza y rezago demográfico*

México es un país lacerado por profundas desigualdades sociales. Los extremos de la pobreza y la opulencia se reflejan en la existencia de variados regímenes demográficos. De hecho, las desigualdades e insuficiencias de nuestro desarrollo se expresan en una transición demográfica hasta cierto punto "polarizada" donde las entidades más desarrolladas y los segmentos sociales más prósperos ya han alcanzado las fases más avanzadas de este proceso, mientras que los estados y grupos sociales y étnicos que experimentan los mayores grados de marginación aún se encuentran muy rezagados. Los patrones de alta mortalidad y alta fecundidad se entrelazan con la pobreza mediante una circularidad perversa que tiende a perpetuar contrastes y rezagos y a reproducir un esquema de desarrollo profundamente desigual, propiciando incluso la transmisión intergeneracional de las situaciones de privación y exclusión.

En consecuencia, resulta imprescindible romper este círculo vicioso, para lo cual se requiere actuar simultáneamente en ambos frentes y reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano. Por un lado, los programas dirigidos a reducir la pobreza constituyen medidas esenciales para impulsar el cambio demográfico, sobre todo las dirigidas a ampliar las capacidades, opciones y oportunidades de las personas. Por el otro, las acciones orientadas a enfrentar el rezago demográfico contribuyen a complementar, reforzar y potenciar las acciones de superación de la pobreza, favoreciendo la adopción de decisiones libres, responsables e informadas, el ejercicio de las libertades y derechos en los ámbitos de relevancia demográfica, y contribuyen a fomentar la iniciativa y el compromiso individuales para llevar a cabo el proyecto de vida que las personas tienen razones para valorar.

Objetivo 2. *Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción*

El principio que tradicionalmente ha regido las acciones de la política de población en esta materia está plasmado en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que todos los individuos "tienen el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada, acerca del número y espaciamiento de sus hijos", con pleno respeto a su dignidad, sus valores y sus convicciones. La política de población reconoce que el disfrute de otros muchas libertades y derechos de ciudadanía social se ve favorecido por la expansión de las capacidades de las personas para cristalizar sus decisiones y preferencias en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.

Para garantizar el derecho a decidir sobre estos asuntos, se requiere —entre otras muchas tareas— contribuir a empoderar a las personas para que conozcan sus derechos y sepan cómo ejercerlos; seguir impulsando cambios institucionales para que las diversas aportaciones sustantivas del enfoque de la salud reproductiva sean plena y cabalmente integradas a la operación de los servicios; ampliar la gama de los componentes de salud reproductiva que se ofrecen; intensificar los esfuerzos dirigidos a mejorar la calidad de los servicios; dar respuesta a las demandas crecientes de información y consejería en la materia; abatir la demanda insatisfecha de métodos de regulación de la fecundidad; y garantizar la disponibilidad de la amplia variedad de métodos seguros y efectivos en los servicios de salud reproductiva. El compromiso de la política de población es poner al alcance de los hombres y las mujeres del país la información y los medios para que las personas puedan ejercer sus libertades y derechos en este ámbito.

Objetivo 3. *Anticipar las demandas sociales derivadas del cambio en la estructura por edad de la población y atenderlas con oportunidad y equidad*

La evolución de la mortalidad, la fecundidad y la migración internacional ha entrañado importantes y significativos cambios en la estructura por edad de la población que se verán profundizados en los años por venir, conforme avance la transición demográfica, lo que tendrá enormes ramificaciones y consecuencias para la vida económica, social, cultural y política del país. Estos cambios demográficos abren nuevas oportunidades e imponen complejos desafíos emergentes que obligan a evaluar permanentemente los criterios de asignación de los recursos disponibles, con el fin de potenciar el impacto social de su aplicación eficiente.

La política de población tiene la responsabilidad de anticipar las tendencias demográficas y promover la atención de las demandas que se derivan de los cambios en la estructura por edades mediante las acciones sectoriales que llevan a cabo, en sus respectivos ámbitos de competencia, cada una de las dependencias y entidades que integran el Consejo Nacional de Población. El desempeño eficiente de estas tareas implica movilizar recursos, voluntades y conciencias para atender esas demandas con oportunidad, equidad y eficiencia, con miras a avanzar en la conse-

cución del objetivo central de la política de población, que es el de lograr que la población "participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".

El tránsito de una población "joven" a otra "más entrada en años" abrirá una ventana de oportunidad transitoria durante el curso de las primeras tres décadas del presente siglo. La política de población deberá establecer los lineamientos y orientaciones prioritarias que deberán seguir las políticas sectoriales para potenciar los beneficios derivados de esta ventana de oportunidad única e irrepetible.

Objetivo 4. *Potenciar las capacidades, opciones e iniciativas de los hogares y de sus integrantes para que estén en mejores posibilidades de cristalizar los proyectos de vida que tienen razones para valorar*

La transición demográfica ha contribuido a propiciar importantes cambios en el volumen, el tamaño, la estructura y la organización de las familias, modificando el entorno en el que tienen lugar las relaciones familiares. El incremento en la esperanza de vida, el descenso de la fecundidad, las modificaciones en los patrones reproductivos y las transformaciones en las pautas de formación y disolución familiar constituyen algunos de los factores que contribuyen a explicar la emergencia de una diversidad de arreglos familiares donde se estructuran las trayectorias de vida de hombres y mujeres.

Para la política de población, la familia constituye el ámbito natural para la planeación demográfica. En su seno se configuran las decisiones que, de manera agregada, determinan el tamaño, la dinámica y la estructura de la población. La importancia de la familia está reconocida expresamente en la Constitución Política, la cual, en su artículo cuarto, garantiza la protección a la organización y el desarrollo de la familia. Asimismo, el Reglamento de la Ley General de Población señala que los programas de población procurarán vincular a la familia con los objetivos nacionales del desarrollo, fomentar el fortalecimiento de los lazos de solidaridad entre sus miembros, evitar toda forma de abuso o violencia familiar y promover la igualdad de derechos y obligaciones de mujeres y hombres, así como impulsar la participación de sus integrantes en un marco de corresponsabilidad.

México requiere de familias cada vez más fortalecidas para velar por el bienestar y el desarrollo integral de sus miembros. Para ello, resulta indispensable contribuir a ampliar las capacidades de las familias y reforzar su papel como agente de bienestar; aliviar las presiones y cargas que se derivan de modificaciones en la estructura del curso de vida; proteger y apoyar a los hogares en situación de pobreza o bien aquellos que combinan varios tipos de vulnerabilidad; crear condiciones cada vez más propicias para que los hogares puedan desarrollar estrategias tanto de formación y utilización del capital humano, como de acumulación y movilización de activos; fomentar la igualdad de derechos y obligaciones de todos sus miembros y contribuir a propiciar relaciones familiares basadas en el respeto y la solidaridad de sus integrantes.

Objetivo 5. *Propiciar una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable*

La migración y la distribución territorial de la población constituyen fenómenos de enorme relevancia para el desarrollo nacional y para la integración de los grupos marginados al disfrute de sus beneficios. Históricamente, la población de México se ha caracterizado por una alta concentración en las grandes ciudades y su dispersión en decenas de miles de localidades rurales pequeñas, aisladas y dispersas, donde millones de familias padecen privaciones que lastiman su dignidad y les impiden el desarrollo pleno de sus potencialidades.

La Ley General de Población confiere al Consejo Nacional de Población la responsabilidad de "procurar la movilización de la población entre las distintas regiones de la república, con el objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional". Para el cumplimiento de este propósito, el Reglamento de la Ley General de Población otorga al Consejo la atribución de promover programas y medidas que contribuyan a regular la migración interna mediante "la coordinación de acciones entre las dependencias y entidades, conforme a su competencia y objeto, en materia de desarrollo regional y urbano, ecología y conservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales". En particular, dicho Reglamento establece que "los programas de desarrollo regional y urbano deberán prever el impacto que generen sobre la distribución de la población, los cuales deberán ser congruentes con los lineamientos establecidos por los programas en materia de población y con las previsiones, criterios y consideraciones demográficas determinados por el Consejo."

La política de población se propone avanzar en el logro de una distribución de la población más acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable, mediante el impulso de estrategias y programas que aprovechen la valiosa oportunidad que representa la reestructuración y el reordenamiento económicos hacia zonas alternas a las grandes ciudades. Así, las dependencias y entidades integrantes del Consejo Nacional de Población promoverán y llevarán a cabo un conjunto de políticas y programas para continuar regulando la expansión y el crecimiento demográfico de las grandes metrópolis y para fortalecer a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable como destinos alternos de las corrientes migratorias, al tiempo que impulsarán programas y acciones para fortalecer la justicia distributiva en el ámbito regional, mediante la atención a la población rural más desfavorecida y la creación de alternativas a la emigración rural que descansen en el fortalecimiento de los centros regionales de población, de los centros estratégicos comunitarios y los centros proveedores de servicios, entre otras estrategias.

Objetivo 6. *Avanzar hacia el establecimiento de un sistema migratorio legal, digno, seguro y ordenado entre México y Estados Unidos*

La migración de mexicanos a Estados Unidos se ha intensificado y alcanzado magnitudes cada vez mayores en las últimas tres décadas. En nuestro país, este fenómeno tiene un impacto demográfico significativo e incide en la estructura de

la población y en su distribución territorial, al tiempo que tiene profundas consecuencias económicas, sociales y culturales en muy distintos ámbitos regionales. De hecho, este fenómeno ha adquirido un poderoso *momentum* que lo hace muy difícil de detener, por lo que probablemente seguirá su curso en el corto y mediano plazos.

Frente a estas tendencias, la política de población reconoce la necesidad de diseñar e instrumentar medidas imaginativas, resueltas y con una visión de largo plazo que promuevan, en el ámbito de la relación bilateral y bajo el principio de responsabilidad compartida, el tránsito hacia el establecimiento de un régimen migratorio legal, digno, seguro y ordenado.

Este objetivo supone, por un lado, 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, y, por el otro, otorgar a la cooperación bilateral un papel preponderante para edificar puentes de entendimiento que contribuyan a identificar soluciones provechosas para ambas partes. En este marco, resulta indispensable desarrollar 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.

Objetivo 7. *Extender y arraigar una más sólida cultura demográfica*

El cambio que ha experimentado México en su dinámica demográfica es inédito en la historia del país y ha sido modelado por sus habitantes en ejercicio pleno de sus libertades y derechos. La modificación de las conductas relativas a la fecundidad, la migración y la atención de la salud se explica, en buena medida, por la extensión y arraigo de una más sólida cultura demográfica y por la difusión de prácticas de previsión y planeación de los eventos del curso de vida. Las acciones de educación y comunicación en población constituyen una pieza angular para favorecer cambios en los valores, las actitudes y los comportamientos de las personas en los ámbitos de relevancia demográfica.

De acuerdo con el artículo décimo del Reglamento de la Ley General de Población, el Consejo Nacional de Población tiene la responsabilidad de diseñar e instrumentar los programas de información, educación y comunicación en población. Gracias a estos esfuerzos y a sus innegables resultados, hoy en día se reconoce que este tipo de acciones constituyen una de las inversiones más importantes que la sociedad pueda hacer para formar ciudadanos informados, libres y responsables, para moldear una conciencia pública motivada y para promover la participación de las personas en la solución de los problemas de crecimiento y distribución territorial de la población que afectan su calidad de vida.

Objetivo 8. *Adecuar las estructuras institucionales de la política de población a las nuevas realidades del país y aprovechar las oportunidades que brinda el entorno internacional*

La política de población ha edificado sus instituciones a lo largo de casi tres décadas. Su actuación se ha fundado, desde sus orígenes, en el respeto a las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los valores culturales de la población mexicana. Para dar cabal cumplimiento a los fines de esta política pública, la Ley General de Población establece las bases y procedimientos de coordinación interinstitucional y las relativas a la participación de las entidades federativas y de los municipios en su instrumentación, así como las correspondientes al desarrollo de las tareas de planeación e integración de criterios y consideraciones demográficas en los planes y programas de desarrollo económico y social.

La política de población está obligada a lograr cada vez mejores resultados y a hacer más eficiente su quehacer. Los cambios demográficos, económicos, sociales y culturales experimentados por el país, abren nuevas oportunidades y plantean complejos desafíos a la política de población, lo que exige que su marco jurídico, mecanismos de coordinación, reglas de operación y bases de planeación se adecuen a las nuevas realidades sociodemográficas del país; se intensifiquen las acciones de cooperación internacional; y se atiendan las especificidades de los contextos locales y regionales, promoviendo la participación de las autoridades locales y de las organizaciones de la sociedad civil.

Estrategias

Estos ocho objetivos habrán de concretarse mediante el establecimiento de once estrategias sustantivas y cinco estrategias instrumentales (véase esquema 7.2). Las primeras se relacionan de manera directa con los objetivos del *Programa Nacional de Población 2001-2006*, en tanto que las segundas tienen como propósito potenciar la capacidad de respuesta institucional de la política de población. Las estrategias de este programa son las siguientes:

1. Reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza.

2. Atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas.

3. Ampliar las capacidades y oportunidades de las personas para ejercer sus derechos de manera libre, responsable e informada en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.

4. Aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico.

5. Invertir en el desarrollo humano de las y los jóvenes y fomentar en ellos actitudes y prácticas de prevención y planeación.

6. Prever las demandas del envejecimiento demográfico y brindar más y mejores oportunidades al adulto mayor.

7. Acrecentar las oportunidades de las familias y de sus miembros a lo largo del curso de vida.

8. Apuntalar a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable como destinos alternos de la migración.

9. Brindar alternativas a la emigración rural y fortalecer la justicia distributiva en las regiones de mayor rezago y en los centros regionales de población.

10. Propiciar y apoyar iniciativas encaminadas a regular la migración mexicana hacia Estados Unidos y atender sus ramificaciones y consecuencias.

11. Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población.

12. Avanzar hacia un auténtico federalismo en población.

13. Ampliar los espacios de participación ciudadana en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas de población.

14. Intensificar la cooperación internacional en materia de población.

15. Fomentar la investigación e impulsar la generación de información sociodemográfica, así como vigorizar los esfuerzos de capacitación en población.

16. Promover adecuaciones al marco jurídico y fortalecer la estructura institucional de la política de población.

Esquema 7.1 Vínculos entre los objetivos del *Plan Nacional de Desarrollo* y del *Programa Nacional de Población 2001–2006*

OBJETIVOS	
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	PROGRAMA NACIONAL DE POBLACIÓN
Área de desarrollo social y humano	
Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades	Contribuir a romper el círculo vicioso entre pobreza y rezago demográfico
Fortalecer la cohesión y el capital sociales	Potenciar las capacidades, opciones e iniciativas de los hogares y de sus integrantes para que estén en mejores posibilidades de cristalizar los proyectos de vida que tienen razones para valorar
Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza	Propiciar una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable
Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos	Extender y arraigar una más sólida cultura demográfica
Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones	Adecuar las estructuras institucionales de la política de población a las nuevas realidades del país y aprovechar las oportunidades que brinda el entorno internacional
Área de crecimiento con calidad	
Conducir responsablemente la marcha económica del país	Anticipar las demandas sociales derivadas del cambio en la estructura por edad de la población y atenderlas con oportunidad y equidad
Área de orden y respeto	
Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial	Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción
	Avanzar hacia el establecimiento de un sistema migratorio legal, digno, seguro y ordenado entre México y Estados Unidos

Esquema 7.2. Objetivos y estrategias del *Programa Nacional de Población 2001–2006*

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS
Contribuir a romper el círculo perverso entre pobreza y rezago demográfico	Reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza. Atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas.
Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción	Ampliar las capacidades y oportunidades de las personas para ejercer sus derechos en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.
Anticipar las demandas sociales derivadas del cambio en la estructura por edad de la población y atenderlas con oportunidad y equidad	Aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico. Invertir en el desarrollo humano de las y los jóvenes y fomentar en ellos actitudes y prácticas de prevención y planeación. Prever las demandas del envejecimiento demográfico y brindar más y mejores oportunidades al adulto mayor.
Potenciar las capacidades, opciones e iniciativas de los hogares y de sus integrantes para que estén en mejores posibilidades de cristalizar los proyectos de vida que tienen razones para valorar	Acrecentar las oportunidades de las familias y de sus miembros a lo largo del curso de vida.
Propiciar una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable	Apuntalar a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable como destinos alternos de la migración. Brindar alternativas a la emigración rural y fortalecer la justicia distributiva en las regiones de mayor rezago y en los centros de población.
Avanzar hacia el establecimiento de un sistema migratorio legal, digno, seguro y ordenado entre México y Estados Unidos	Propiciar y apoyar iniciativas encaminadas a regular la migración mexicana hacia Estados Unidos y atender sus ramificaciones y consecuencias.
Extender y arraigar una más sólida cultura demográfica	Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población.
Adecuar las estructuras institucionales de la política de población a las nuevas realidades del país y aprovechar las oportunidades que brinda el entorno internacional	Avanzar hacia un auténtico federalismo en población. Ampliar los espacios de participación ciudadana en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas de población. Intensificar la cooperación internacional en materia de población. Fomentar la investigación e impulsar la generación de información sociodemográfica, así como vigorizar los esfuerzos de capacitación en población. Promover adecuaciones al marco jurídico y fortalecer la estructura institucional de la política de población.

Estrategia 1

Estrategia 1
Reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza

A lo largo del siglo XX, México realizó extraordinarios esfuerzos para avanzar hacia estadios superiores de desarrollo social y humano. Los cambios económicos, sociales, políticos y culturales ocurridos a lo largo del último siglo contribuyeron a ampliar las capacidades y opciones de las personas para realizar el proyecto de vida que tienen razones para valorar, entre las cuales destacan la capacidad de permanecer vivo y gozar de una vida larga y saludable; la de acceder al conocimiento; y la de contar con los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno y decoroso. La sistemática ampliación de esas capacidades y opciones básicas ha contribuido a proporcionar a las personas un horizonte de mayor certidumbre y seguridad a lo largo de su curso de vida y el de sus descendientes. Esta ventaja social era en el pasado un privilegio de los grupos de altos ingresos.

Otras libertades y derechos que las personas obtuvieron con el proceso de desarrollo social y humano de México han contribuido a ampliar las opciones y funcionamientos de las personas. Cabe destacar, entre ellas, el ejercicio pleno de los derechos humanos, que ha hecho posible la emergencia de una ciudadanía capaz de controlar los eventos cruciales en su vida, como la desición de unirse, tener hijos y espaciarlos, la de transitar libremente por el territorio nacional o la de establecer su residencia en el lugar que se desee.

El desarrollo social y humano se encuentra íntimamente vinculado con la transición demográfica, pues la ampliación de las libertades, capacidades y opciones de las personas se manifiesta y relaciona estrechamente con la disminución de la mortalidad y la fecundidad, así como con la movilidad territorial. En particular, cabe señalar que el mejoramiento de la condición social de las mujeres, así como su mayor capacidad de agencia, poder de decisión y autonomía, se ha traducido en una disminución significativa de la fecundidad, al tiempo que el aumento de sus niveles educativos ha contribuido a reducir la mortalidad infantil y en la niñez.

México es un país con un grado de desarrollo humano medio, que ocupa el lugar número 52 en una clasificación internacional que considera a más de 170 países del mundo. Sin embargo, ese logro nacional oculta profundas inequidades regionales. Aun cuando las profundas diferencias regionales que describe el índice de desarrollo humano se basan en un reducido número de capacidades básicas, no debe perderse de vista que sin ellas muchas otras opciones y funcionamientos no podrían realizarse. Además, su privación se relaciona con otras carencias y rezagos,

conformando una circularidad perversa con los fenómenos demográficos. De hecho, las entidades y regiones con los menores niveles de desarrollo social y humano se encuentran rezagados en el proceso de transición demográfica y viceversa.

Por esta razón, la política de población reconoce como una de sus prioridades la de propiciar sinergias positivas entre, por un lado, las estrategias más amplias del desarrollo social y humano y de superación de la pobreza, y por el otro, el proceso de transición demográfica, con pleno respeto a las garantías individuales y derechos humanos de las personas y en condiciones de equidad entre hombres y mujeres. Como se comprenderá, el fortalecimiento de la estructura de oportunidades sociales en las zonas con menores niveles de desarrollo social humano, así como la atención de los rezagos sociodemográficos, requieren el despliegue de las energías individuales y comunitarias y la focalización de las acciones gubernamentales.

Propósito

Acompañar las acciones de población con las dirigidas a ampliar las capacidades y opciones de las personas, con el propósito de garantizar el ejercicio pleno de sus libertades y derechos y contribuir a realizar el proyecto de vida que tienen razones para valorar.

Metas de impacto

Aumentar la esperanza de vida al nacimiento de la población mexicana en al menos 1.7 años entre 2000 y 2006 y acortar en alrededor de 15 por ciento la distancia promedio que separa a las entidades federativas en cuanto a los niveles de este indicador.

Las acciones orientadas a superar la desnutrición y abatir la mortalidad perinatal e infantil, principalmente la originada en las enfermedades infecciosas y parasitarias, se traducirán, de acuerdo con el *Programa Nacional de Salud 2001-2006*, en un descenso de la probabilidad de fallecer en el primer año de vida de 30 por ciento entre 2000 y 2006. Con el fin de avanzar hacia un desarrollo humano más equitativo, este programa se propone adicionalmente reducir en al menos 20 por ciento la distancia promedio que separa a las entidades federativas en cuanto a sus niveles de mortalidad infantil.

Meta operativa

Publicar un informe anual sobre los vínculos entre la población y el desarrollo humano.

Líneas de acción

1. Diseñar y promover estrategias dirigidas a acompañar los programas y acciones en materia de población con los de desarrollo humano y social

El desigual grado de desarrollo humano de grupos y regiones por lo general se acompaña de profundos contrastes demográficos

- Reforzar los mecanismos de coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno, a través de la operación de la comisión de trabajo sobre población y desarrollo humano del CONAPO y la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas.

- Proponer e impulsar estrategias de focalización y acompañamiento de acciones en las zonas de mayor rezago social y demográfico.

2. Fortalecer las inversiones en capital humano en las etapas iniciales del curso de vida de las personas para enfrentar el rezago social y demográfico y contribuir a romper el círculo perverso que representa la transmisión intergeneracional de la pobreza

Las intervenciones oportunas en las etapas tempranas del curso de vida tienen efectos acumulativos favorables en la vida de los individuos y las familias y constituyen mecanismos idóneos para avanzar hacia una mayor equidad social

- Garantizar una atención prenatal adecuada, un nacimiento con un mínimo de riesgos y una vigilancia estrecha del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas.

- Proveer asistencia alimentaria a niños y niñas que viven en condiciones de pobreza y marginación y articularla con otras acciones de promoción de la salud y orientación nutrimental.

- Realizar actividades de sensibilización, en coordinación con los responsables de los servicios de salud de las entidades federativas, para atender las prioridades de salud de las mujeres en situación de desventaja social, como son las mujeres jefas de familia, indígenas, discapacitadas y mujeres en reclusión.

- Fortalecer y mejorar los hábitos alimentarios de la población.

- Promover y fortalecer la coordinación entre las diferentes instituciones que realizan programas alimentarios y nutricionales para optimizar los beneficios y que éstos lleguen a toda la población con mayores desventajas.

- Proteger el desarrollo y ampliación de las capacidades de los niños y niñas que pertenecen a grupos y hogares en situaciones de riesgo o vulnerabilidad social.

- Desarrollar iniciativas para apoyar y fomentar la formación y la participación de los padres y madres de familia en la educación y el desarrollo integral de sus hijos e hijas.

- Promover la intensificación de los esfuerzos dirigidos a apoyar la estimulación y el desarrollo infantil temprano.

Casi 6.0 millones de personas son analfabetas y alrededor de 18 millones no han terminado la educación primaria

3. Ampliar el acceso y mejorar la calidad de la educación en todos los niveles y modalidades del sistema educativo

- Fortalecer los programas de la educación básica, con particular énfasis en los de tipo compensatorio.
- Mejorar el acceso de las mujeres en situación de pobreza extrema en todos los niveles y modalidades de la educación.
- Ampliar, diversificar y mejorar la oferta educativa de la educación media superior y superior.
- Apoyar los programas de becas dirigidos a la población de bajos recursos.
- Fortalecer la operación y cobertura del Programa de Educación, Salud y Alimentación.
- Impulsar la convergencia de acciones educativas dirigidas a los jóvenes y adultos en condición de pobreza que no saben leer y escribir o que no concluyeron su educación básica.
- Apoyar la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de educación bilingüe e intercultural dirigida a los pueblos indígenas.

El nivel actual de la mortalidad en los estados más rezagados corresponde a la media nacional registrada en el primer quinquenio de los noventa, en tanto que en las entidades más avanzadas es semejante al previsto para el quinquenio 2005-2010

4. Mejorar las condiciones de salud de la población con mayores rezagos y fomentar una cultura de la prevención y del cuidado de la salud, que proteja a las personas, con una visión de largo plazo, de daños en etapas posteriores de sus vidas

- Fortalecer los programas de salud orientados a reducir los rezagos que afectan a la población en situación de pobreza.
- Intensificar las acciones de información, educación y comunicación que fomenten el cuidado de la salud y propicien hábitos y comportamientos saludables.
- Desarrollar e instrumentar mecanismos que permitan ampliar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios de salud en las zonas indígenas.

5. Fortalecer los programas dirigidos a apoyar la adquisición, construcción, ampliación y mejoramiento de las viviendas y a la formación de un patrimonio básico entre las familias de escasos recursos

México inicia el siglo XXI con grandes carencias en su parque habitacional: una de cada siete viviendas tiene piso de tierra y más de una de cada tres está construida con materiales ligeros, naturales o precarios

- Apoyar a las familias de menores ingresos para la adquisición, construcción y mejoramiento de la vivienda e impulsar programas de construcción de vivienda progresiva o popular.
- Fortalecer las acciones de saneamiento ambiental y de dotación de servicios básicos a las viviendas.
- Llevar a cabo acciones que contribuyan a brindar certeza jurídica sobre la titularidad de los derechos de propiedad del patrimonio inmobiliario de las personas y las familias.
- Atender la problemática de la tenencia de la tierra de los sujetos agrarios, con énfasis en la protección efectiva de los derechos de propiedad y en la organización productiva.

6. Promover y llevar a cabo investigaciones orientadas a explorar los vínculos entre población y desarrollo social y humano

La formulación de políticas en la materia requiere de diagnósticos exhaustivos y de medidas sintéticas que permitan focalizar acciones

- Elaborar y publicar índices a escala nacional, estatal y municipal de desarrollo humano, relativo al género, de potenciación y de pobreza humana.
- Impulsar estudios sobre las relaciones entre los fenómenos demográficos y el desarrollo social y humano y formular recomendaciones de política a partir de los resultados de investigación.

Estrategia 2

Estrategia 2
Atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas

México es una nación pluriétnica y multicultural. Actualmente se reconocen 63 grupos etnolingüísticos en el país, por lo que la identidad mexicana adquiere sentido y contenido particular entre las distintas etnias y grupos sociales que constituyen la población nacional. Los pueblos indígenas tienen derecho a ser y seguir siendo diferentes, al tiempo que sus integrantes reclaman condiciones de vida dignas y el ejercicio pleno de sus derechos.

México precisa fomentar una conciencia nacional que conciba la diversidad como fuente de riqueza y como motor del desarrollo. La sociedad mexicana no será verdaderamente justa e incluyente mientras subsistan condiciones de pobreza, marginación y exclusión social entre los pueblos indígenas y otros grupos de la sociedad. La situación de los pueblos autóctonos es de profunda desventaja social, la cual es el resultado de un complejo entramado de fuerzas económicas, sociales, políticas y culturales.

La gran mayoría de los indígenas del país comparte una situación de pobreza extrema, que se manifiesta en las pésimas condiciones de sus viviendas; en los graves rezagos de infraestructura y atención de la salud; en los altos niveles de analfabetismo e inasistencia escolar; en su inserción en actividades de baja productividad, y, en general, en los graves problemas que enfrentan por el constante deterioro de su *hábitat* natural. Las investigaciones realizadas por el CONAPO demuestran con claridad que los rezagos e insuficiencias en materia de desarrollo social y humano pueden alcanzar en el interior de una misma entidad federativa un nivel casi tres veces superior entre las poblaciones indígenas respecto a las no indígenas. No debe olvidarse que de las más de 16 200 localidades con 40 por ciento o más de hablantes de lengua indígena en 1995, casi 15 700 eran de alta y muy alta marginación.

El comportamiento demográfico de la población indígena está estrechamente asociada a la pobreza y al rezago socioeconómico que padecen sus integrantes, así como a la dispersión y al relativo aislamiento en el que viven, lo que da forma a un régimen caracterizado por una fecundidad temprana y elevada; intervalos cortos entre nacimientos; y un perfil epidemiológico que tiene como rasgos principales tanto una elevada mortalidad infantil y general, como patrones de enfermedad y muerte donde predominan la desnutrición y las enfermedades infecciosas y parasitarias.

La política de población tiene la responsabilidad de identificar y atender, en el ámbito de su competencia, los profundos rezagos, privaciones y carencias que prevalecen en los pueblos indígenas. En esta tarea, un desafío fundamental de la política de población radica en contribuir a generar las condiciones que favorezcan el desarrollo social de la población indígena y a promover el ejercicio pleno de los derechos, incluidos aquellos de relevancia en el ámbito demográfico.

Propósito

Identificar y atender los rezagos sociodemográficos prevalecientes en los pueblos indígenas, en un marco de respeto a sus culturas, organización, identidades, necesidades y aspiraciones.

Metas de impacto

Aumentar la esperanza de vida de la población residente en los municipios predominantemente indígenas en al menos 2.0 años.

Incrementar el conocimiento de los métodos de planificación familiar entre las mujeres en edad fértil hablantes de lengua indígena, por lo menos al nivel registrado en el conjunto de las localidades del país con menos de 2 500 habitantes, lo que significa abatir a la mitad el porcentaje de mujeres indígenas unidas en edad fértil que no conocía método alguno en 1997 (21.5%).

Reducir la demanda insatisfecha de los métodos de regulación de la fecundidad entre las mujeres unidas en edad fértil hablantes de lengua indígena en al menos 40 por ciento del valor registrado en 1997 (de 25.8% a 15.5%).

Metas operativas

Diseñar, producir y difundir, a través de los medios de comunicación, al menos 30 mensajes sobre promoción de la salud reproductiva en las áreas rurales y urbanas de concentración indígena, adecuados a su lengua y con pleno respeto a su cultura.

Llevar a cabo al menos 25 estudios sociodemográficos con el fin de potenciar la eficiencia y eficacia de las acciones institucionales dirigidas a la población indígena, darles seguimiento y evaluarlas.

Líneas de acción

1. Atender a los pueblos indígenas con calidad, equidad y pertinencia cultural

El acceso a los servicios educativos con calidad y pertinencia cultural es crucial para reducir la incidencia de la marginación y la vulnerabilidad social entre la población indígena

- Mejorar la oferta educativa de educación inicial, preescolar y enseñanza básica, mediante el impulso a la educación intercultural bilingüe.
- Favorecer la permanencia de niñas, niños y jóvenes indígenas en el sistema escolar y mejorar la eficiencia terminal.
- Asegurar el funcionamiento adecuado de las escuelas que atienden a la población indígena, incluida la disponibilidad de infraestructura suficiente, equipamiento con calidad, asistencia y puntualidad asidua de los docentes y uso efectivo del tiempo escolar.
- Ampliar la cobertura de los programas de becas para niños, niñas y jóvenes indígenas.
- Impulsar la conservación, difusión y fortalecimiento de las culturas indígenas.
- Adecuar las estrategias de desarrollo local a las características, identidad y aspiraciones de los pueblos indígenas.

2. Impulsar acciones dirigidas a mejorar la salud y nutrición de los integrantes de los pueblos indígenas

La esperanza de vida al nacimiento entre los indígenas es tres años menor que las de los no indígenas

- Ampliar el acceso, calidad y eficiencia de los servicios de salud en las zonas indígenas.
- Fortalecer los programas de educación para la salud en las poblaciones indígenas, y promover el autocuidado de la salud.
- Capacitar al personal de salud para brindar una atención apropiada a las necesidades y culturas de los pueblos indígenas.
- Fomentar las acciones dirigidas al saneamiento ambiental de las comunidades indígenas.
- Reforzar los mecanismos de coordinación entre las instituciones de salud en los municipios indígenas y predominantemente indígenas.

La demografía de los grupos indígenas está estrechamente asociada a la pobreza y al rezago socioeconómico y se caracteriza por un perfil epidemiológico con una mortalidad elevada y relativamente temprana, altas tasas de fecundidad y una baja prevalencia de uso de métodos anticonceptivos

3. Vigorizar los programas de salud reproductiva dirigidos a las poblaciones indígenas

- Redoblar las acciones de atención prenatal, del parto y del puerperio, así como llevar a cabo una vigilancia del crecimiento y desarrollo de niños y niñas indígenas.
- Fortalecer el acceso y mejorar la calidad de los servicios de salud reproductiva entre las poblaciones indígenas.
- Impulsar el fortalecimiento de los programas de salud reproductiva dirigidos a la atención de las y los adolescentes y jóvenes indígenas.
- Disminuir la demanda insatisfecha de los servicios de planificación familiar y garantizar la elección informada de los métodos de regulación de la fecundidad entre mujeres y hombres indígenas.
- Fomentar la participación informada de hombres y mujeres indígenas en las decisiones relativas a la reproducción.

Los patrones de asentamiento de la población indígena se caracterizan por una enorme dispersión y un marcado aislamiento

4. Fortalecer las acciones de desarrollo social y humano y ampliar la infraestructura en los municipios indígenas y predominantemente indígenas

- Reforzar los programas de superación de la pobreza en los municipios indígenas de mayor rezago.
- Fomentar la estrategia de centros estratégicos comunitarios, de centros proveedores de servicios y de los centros regionales de población adaptados a las necesidades de los pueblos indígenas.
- Fortalecer las acciones dirigidas a mejorar la dotación de servicios básicos y las viviendas en los municipios indígenas y predominantemente indígenas.

La incidencia de la pobreza y la marginación es elevada y muy aguda en las zonas de fuerte presencia indígena

5. Impulsar proyectos dirigidos a generar oportunidades productivas en las zonas de presencia indígena

- Apoyar el desarrollo de opciones productivas y de generación de ingreso de las poblaciones indígenas.
- Impulsar el desarrollo de proyectos productivos y la constitución de fondos regionales de financiamiento entre comunidades, grupos y organizaciones de productores indígenas.

6. Incluir en los planes de estudio y libros de texto de educación básica contenidos de educación que consideren y valoren la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas

Se requiere promover el valor de la diversidad

- Orientar acciones educativas dirigidas a fomentar la valoración positiva de las culturas indígenas.
- Promover la incorporación de contenidos de educación en población en los programas de educación intercultural bilingüe.

7. Elaborar y difundir programas de comunicación en población dirigidos a los pueblos indígenas

Es necesario desarrollar estrategias de comunicación dirigidas a los pueblos indígenas

- Diseñar, producir y difundir a través de la radio indígena programas de información y comunicación en población dirigidos a los pueblos indígenas en su propia lengua y con contenidos acordes a sus necesidades.
- Formular estrategias educativas acordes a los patrones socioculturales de los pueblos indígenas.
- Promover las prácticas de planificación familiar y poner de manifiesto sus beneficios para la salud de la madre y de su descendencia.

8. Estimular la participación activa de las comunidades indígenas en la formulación, operación, seguimiento y evaluación de los programas de población

Es imprescindible la participación de los pueblos indígenas en el diseño e instrumentación de los programas de población para que éstos les resulten significativos y apropiables

- Impulsar el diseño e instrumentación de programas de población que respondan adecuadamente a las necesidades de la población indígena, con la participación de los propios pueblos indígenas.
- Dar seguimiento y evaluar los programas de atención dirigidos a los pueblos indígenas.

9. Promover investigaciones sobre las características y dinámica demográfica, cultural y socioeconómica de las poblaciones indígenas, así como el desarrollo de modelos de atención dirigidos a ellas

Un conocimiento más amplio acerca de la demografía de los pueblos indígenas debe contribuir al diseño de programas de población más adecuados y efectivos

- Desarrollar investigaciones encaminadas a potenciar la efectividad de las acciones institucionales en los municipios indígenas y predominantemente indígenas.
- Promover el desarrollo de modelos de atención dirigidos a los pueblos indígenas.

Estrategia 3

Estrategia 3
Ampliar las capacidades y oportunidades de las personas para ejercer sus derechos de manera libre, responsable e informada en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción

La libertad de decidir acerca de cuántos hijos tener y cuándo tenerlos es un derecho constitucionalmente tutelado, el cual está fundado en seis núcleos de valores: la libertad de la persona, que alude a su capacidad de elegir, sin coacción o interferencia de ninguna especie; la inviolabilidad del individuo, para no sacrificarlo a las presiones o imposiciones colectivas; el respeto a su autonomía, para que pueda conducir sus planes de vida y sus proyectos de acuerdo con los derechos y libertades establecidos en nuestro marco legal; el reconocimiento a su dignidad, fundamento real de la pertenencia social; la igualdad de oportunidades, que exige dar al individuo un trato sin discriminación alguna; y la responsabilidad personal y social, que demanda a la persona ser consciente de lo que libremente elige. El ejercicio pleno del derecho a decidir cuántos hijos tener y cuándo tenerlos exige avanzar en el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, los cuales deben ser brindados con calidad y adecuados a las necesidades y convicciones de las personas.

La salud sexual y reproductiva es un elemento intrínseco del bienestar y la calidad de vida de hombres y mujeres y es una condición necesaria para el desarrollo de todo su potencial. El cuidado de la salud sexual y reproductiva permite reducir los riesgos de enfermedad o muerte asociados a las prácticas sexuales y reproductivas; fomenta actitudes responsables frente a la salud y la procreación; permite a las personas gozar de la libertad y la información para planear sus eventos reproductivos en función de sus proyectos, aspiraciones y convicciones personales, lo que favorece alcanzar una vida sexual y reproductiva más sana; y coloca a los individuos en mejores condiciones para aprovechar otras oportunidades y para llevar a cabo los proyectos de vida que tienen razones para valorar.

En las últimas tres décadas del siglo XX, las pautas reproductivas de la población cambiaron significativamente, como resultado del uso generalizado de los medios de regulación de la fecundidad, favoreciendo que las mujeres inicien la maternidad más tardíamente, que los nacimientos sean más espaciados y que terminen su ciclo reproductivo más tempranamente, en beneficio de su propia salud y la de su descendencia. Asimismo, la creciente cobertura de la atención materna e infantil a cargo de personal médico ha contribuido a que las mujeres puedan cursar embarazos y partos seguros, lo que ha redundado en una disminución significativa de la mortalidad materna e infantil.

Sin embargo, a pesar de los muchos logros alcanzados, persisten complejos desafíos en el ámbito de la salud sexual y reproductiva que a menudo están asociados a la pobreza y la marginación. Ejemplo de ello lo constituyen los elevados niveles de demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos en el medio rural, entre los grupos indígenas y los de baja escolaridad, así como entre las y los adolescentes y jóvenes; el nivel aún elevado de la mortalidad materna e infantil en algunos grupos sociales y ciertas regiones del país; la persistencia de intervalos proto-genésicos e inter-genésicos cortos, sobre todo en los grupos sociales que residen en zonas de alta o muy alta marginación; y los elevados niveles de mortalidad por cáncer cérvico uterino.

Asimismo, es preciso enfrentar los problemas de la salud sexual y reproductiva que, por su creciente incidencia, pueden ser denominados emergentes, como son el aumento de la mortalidad por cáncer de mama y la trayectoria ascendente de la incidencia de algunas *infecciones de transmisión sexual* (ITS) en las áreas urbanas y de mayor desarrollo relativo. Además, la salud sexual y reproductiva de los varones ha recibido escasa atención, lo que redunda en un acceso limitado a la información y los medios para tomar decisiones fundamentadas, así como en comportamientos sexuales y reproductivos que a menudo ponen en riesgo su salud y la de sus parejas.

La política de población reconoce la necesidad de vigorizar los programas de salud sexual y reproductiva a fin de que las personas de todos los grupos sociales y regiones del país cuenten con los elementos que les permitan ejercer a plenitud sus derechos. Ello implica, además de mejorar el acceso a los servicios de planificación familiar, ofrecerlos con calidad y calidez; recibir la atención médica necesaria para enfrentar problemas de infertilidad; contar con atención calificada durante el embarazo, parto, puerperio y por complicaciones de aborto; proteger la salud del recién nacido; gozar de una sexualidad sin temor a embarazos no deseados; y recibir servicios de prevención, detección y atención de las ITS (incluido el VIH-SIDA), cuyas secuelas pueden generar esterilidad e incluso la muerte de quienes las contraen. También se requiere alentar y favorecer la participación social en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas en la materia, así como movilizar a las fuerzas de la sociedad para que contribuyan a promover el ejercicio pleno de los derechos de las personas en los asuntos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción.

Propósito

Contribuir a empoderar a las personas de todos los grupos sociales y regiones del país con los conocimientos, las habilidades, el poder de decisión y el acceso a los servicios que les permitan ejercer sus derechos en los ámbitos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción, así como asumir actitudes y comportamientos libres, responsables, informados y comprometidos con el cuidado de la salud sexual y reproductiva, con especial énfasis en la población que registra los mayores niveles de demanda insatisfecha, como es la que reside en localidades rurales y urbanas marginadas, la población indígena y la población adolescente y joven.

Metas de impacto

El Consejo Nacional de Población, en cumplimiento de sus atribuciones, estableció las metas de fecundidad, de prevalencia y demanda insatisfecha en el uso de métodos anticonceptivos, las cuales fueron incorporadas al *Programa Nacional de Salud 2001-2006* y sirven de referencia para orientar las acciones de los programas de salud reproductiva del sector público. El logro de estas metas descansa en el cumplimiento de las siguientes condiciones: (I) reducir los rezagos que afectan a la población en condiciones de pobreza y marginación; (II) mejorar la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva; y (III) incrementar el conocimiento que tienen las personas sobre sus derechos en los ámbitos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción.

En materia de fecundidad, el CONAPO estableció la meta de alcanzar en al año 2005 un nivel de fecundidad equivalente al reemplazo intergeneracional (2.11 hijos por mujer) y en el 2006 de 2.06 hijos por mujer. De esta manera, se prevé que la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos ascenderá al final de la administración a 73.9 por ciento de las mujeres unidas en edad fértil, cuando en el año 2000 se situó en un nivel de aproximadamente 70.8 por ciento. En números absolutos, ello significa un incremento de 11.3 millones de usuarias y usuarios en el 2000 a 12.9 millones en 2006, es decir un aumento anual neto de 267 mil usuarias(os) activas. Si se considera además a las mujeres no unidas que emplean medios de regulación de su fecundidad, dicho volumen se elevaría de 12.4 a 14.1 millones en los años de referencia.

Un reto prioritario para la política de población es la reducción de la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos. Ésta se refiere a las mujeres expuestas a un embarazo que no hacen uso de método anticonceptivo alguno, a pesar de querer limitar o espaciar su descendencia. Las mujeres pueden encontrarse en esta situación debido a problemas de acceso a los servicios, al desconocimiento de los métodos de planificación familiar, de su forma de uso o lugar de obtención, o por presiones sociales y culturales que limitan su poder de decisión. En la actualidad la demanda insatisfecha asciende a cerca de diez por ciento de las mujeres unidas en edad fértil. La meta establecida por el CONAPO a nivel nacional consiste en reducir esta cifra en al menos una tercera parte al final de la actual administración.

El mayor esfuerzo habrá de realizarse en las once entidades federativas del país que en el año 2000 presentaban un nivel de demanda insatisfecha de métodos de planificación familiar de entre 10 y 20 por ciento de las mujeres unidas en edad fértil. En esas entidades se espera abatir la demanda insatisfecha en alrededor de 50 por ciento, por lo que en ellas se concentrará el 40 por ciento del incremento en el número de usuarias de anticonceptivos esperado en el periodo.

Para atender los deseos, necesidades y preferencias de las personas, con pleno respeto a sus valores y decisiones, es preciso garantizar que la población en edad reproductiva tenga acceso a la información, la orientación y la consejería pertinente en materia de planificación familiar, así como a todos los métodos anticonceptivos establecidos por la Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar.

Se espera que al final de la presente administración, la proporción de usuarias de métodos anticonceptivos que reciben información suficiente y comprensible para aclarar todas sus dudas y elegir el método anticonceptivo de su preferencia se elevará, en todos los casos, en al menos 20 por ciento con respecto al valor registrado por la última encuesta nacional (1997).

Además, el Programa Nacional de Salud (PNS) establece varias metas para el periodo 2001-2006 sobre los distintos componentes de la salud sexual y reproductiva, cuyo logro permitirá avances significativos en este ámbito, entre las que destacan las siguientes: 35 por ciento de reducción en la tasa de mortalidad materna; 20 por ciento de disminución en la tasa de mortalidad neonatal; 30 por ciento de descenso en la tasa de mortalidad de menores de un año; 15 por ciento de reducción en la tasa de mortalidad por cáncer cérvico uterino de las mujeres de 25 años y más; y 25 por ciento de disminución en la mortalidad por sida en la población de 25 a 44 años de edad. Se espera, con el logro de estas metas, reducir en al menos la cuarta parte la distancia promedio que separa a las entidades federativas en el índice de rezago de la salud reproductiva presentado en el capítulo IV de este programa.

Meta operativa

Para apoyar la difusión y promoción de los derechos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción, se llevarán a cabo seis campañas en radio, televisión y en medios impresos, así como diversas actividades de comunicación, información y orientación dirigidas a la población en edad fértil y a las usuarias, usuarios y prestadores de servicios de salud.

Líneas de acción

Los derechos de las personas en los ámbitos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción todavía no son conocidos por todos los mexicanos

1. Promover el conocimiento de los derechos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción, en un marco de equidad y corresponsabilidad entre hombres y mujeres

- Diseñar e instrumentar acciones de información, educación y comunicación que promuevan la toma de decisiones libres, responsables e informadas sobre los asuntos relativos a la sexualidad y la reproducción.
- Contribuir a habilitar a las usuarias y los usuarios a ejercer una demanda calificada de los servicios de salud sexual y reproductiva.

Las entidades con mayores rezagos en salud sexual y reproductiva tienen que recorrer una distancia equivalente a más del doble de la que les resta transitar a las entidades que están a la vanguardia en esta materia

2. Atender las necesidades de salud sexual y reproductiva, con énfasis en la población que vive en las zonas rurales y urbano marginadas, las comunidades indígenas y las y los adolescentes y jóvenes

- Reforzar los programas y acciones de salud sexual y reproductiva dirigidos a la población que reside en áreas rurales y urbano-marginadas.
- Brindar información y consejería sobre planificación familiar en la atención prenatal y en el periodo postevento obstétrico.
- Atender de manera efectiva y oportuna la demanda insatisfecha de métodos de planificación familiar.
- Contribuir a disminuir los embarazos no planeados mediante el acceso a una amplia gama de opciones de planificación familiar y la prestación de servicios de calidad.
- Apoyar los programas de salud reproductiva y materno-infantil que recurren a parteras rurales y otros agentes comunitarios.

El espaciamiento de los nacimientos redunda en beneficios para la salud de la madre y su descendencia, así como para el desarrollo personal y familiar

3. Promover prácticas de espaciamiento entre los nacimientos

- Difundir entre la población en edad reproductiva los beneficios que se derivan de las prácticas de espaciamiento de los nacimientos tanto para la salud y supervivencia de la madre y los hijos o hijas, como para el desarrollo personal y familiar.

4. Hacer evidentes las ventajas de un tamaño reducido de familia, en un marco de respeto a los derechos de las personas y a la diversidad cultural de la población

Para seguir avanzando en la transición demográfica, es preciso poner mayor énfasis en la formación de los ideales reproductivos

- Diseñar estrategias de información, educación y comunicación que propicien actitudes y prácticas de previsión y planeación y hagan evidentes los beneficios de la planificación familiar para el mejoramiento de la calidad de vida de las familias.

5. Salvaguardar el principio de la libre elección informada en planificación familiar

Antes de tomar decisiones en el ámbito de la planificación familiar, las personas precisan de información y orientación veraz y confiable sobre las distintas opciones disponibles de regulación de la fecundidad

- Garantizar el acceso a la consejería y a la gama de métodos reconocidos por la Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar, en un marco de confidencialidad y privacidad.

- Garantizar la libre elección de métodos de regulación de la fecundidad y el consentimiento informado en su prescripción y aplicación, así como difundir los derechos y obligaciones tanto de las usuarias y los usuarios, como de los prestadores de servicios de salud sexual y reproductiva.

- Establecer un sistema de seguimiento de las quejas de los usuarios y las usuarias relativas a la calidad de los servicios de salud reproductiva y planificación familiar.

- Promover el fortalecimiento de los canales institucionales de atención e investigación de casos de presunta prescripción o aplicación de métodos anticonceptivos sin el consentimiento informado por parte de las usuarias y los usuarios, y dar seguimiento a su resolución ante las instancias competentes.

6. Vigorizar la participación del sector social y privado en la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva

El sector privado ha reducido de manera significativa su participación como fuente de obtención de métodos anticonceptivos

- Concertar acciones de promoción de servicios de salud sexual y reproductiva de calidad con las organizaciones de los sectores social y privado.

- Llevar a cabo acciones dirigidas a ampliar la participación de los sectores social y privado como fuente de obtención de métodos de regulación de la fecundidad.

- Diseñar estrategias que contribuyan a garantizar la disponibilidad de información a los usuarios y las usuarias que obtienen métodos anticonceptivos en los sectores social y privado.

7. Emprender programas y acciones dirigidos al mejoramiento continuo de la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva

Una prioridad de los programas de salud sexual y reproductiva es la de mejorar los servicios y adecuarlos a las necesidades de las usuarias y los usuarios

- Fortalecer las acciones dirigidas a garantizar que el personal del Sector Salud guíe sus acciones con estricto apego a las Normas Oficiales Mexicanas que rigen la atención de los distintos componentes de la salud reproductiva.

- Reforzar los sistemas de capacitación continua dirigidos a los prestadores de servicios de salud sexual y reproductiva, y ampliar la colaboración y coordinación interinstitucional en esta materia.

- Instrumentar sistemas de evaluación de la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, con base en la utilización de indicadores y metodologías homogéneos en las instituciones de salud.

- Fortalecer la capacidad gerencial de los programas de salud sexual y reproductiva, con el propósito de asegurar que los servicios y la información en la materia respondan a las necesidades, preferencias y características de las usuarias y los usuarios.

- Desarrollar mecanismos que faciliten el abasto y la distribución eficiente y oportuna de la gama de métodos reconocida por la Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar en las clínicas y centros de salud, así como de los materiales e instrumentos empleados en la prestación de esos servicios.

- Difundir entre la población que los servicios de planificación familiar se ofrecen en forma gratuita en todas las instituciones públicas de salud.

Únicamente uno de cada cinco varones participa de manera directa o indirecta en el uso de métodos anticonceptivos

8. Diseñar estrategias y programas orientados a la atención de la salud sexual y reproductiva de los varones

- Promover modelos de atención de la salud sexual y reproductiva dirigidos a los varones.

- Propiciar un mayor compromiso y participación del varón en las prácticas de planificación familiar.

- Promover entre los varones prácticas responsables en el cuidado de su salud sexual y reproductiva y la de su pareja.

El reto prioritario es garantizar una maternidad sin riesgos

9. Redoblar los esfuerzos dirigidos a promover el cuidado y mejorar la salud materna e infantil

- Facilitar el acceso a los servicios de atención prenatal, del parto y del puerperio con la asistencia oportuna de personal calificado.

- Instrumentar acciones para garantizar una atención de calidad a las usuarias de los servicios de salud materna e infantil.

- Prevenir la desnutrición materna e infantil a través de acciones de educación para la salud, la promoción de servicios preventivos y la dotación de nutrientes y complementos alimenticios a las mujeres embarazadas y en lactancia, así como a los menores de cinco años.

- Mejorar el acceso y la calidad de la atención de la salud y la nutrición de las mujeres embarazadas en situación de pobreza y pobreza extrema.

- Promover la vigilancia del crecimiento y desarrollo de niños y niñas menores de cinco años.

- Promover la lactancia materna.

- Mejorar la calidad de la atención de las mujeres que recurren a los servicios con complicaciones derivadas del aborto y llevar a cabo acciones dirigidas a reducir la incidencia de este problema de salud.

10. Fortalecer las acciones dirigidas a la prevención y el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual y el VIH-SIDA

Las ITS representan en el país una de las diez primeras causas de morbilidad

- Instrumentar acciones de información, educación y comunicación que promuevan la salud sexual, el autocuidado de la salud y las prácticas de prevención contra las infecciones de transmisión sexual en general y de VIH-SIDA en particular.

- Promover el uso del condón y de otras prácticas de prevención entre los grupos de población de mayor vulnerabilidad y riesgo de contagio de ITS y VIH-SIDA.

- Facilitar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de salud para las personas con infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH-SIDA.

11. Promover el fortalecimiento de los programas prioritarios de salud reproductiva para las mujeres

El cáncer cérvico uterino y de la mama representan dos de las principales causas de muerte entre las mujeres de 25 años y más

- Instrumentar acciones para disminuir los casos de cáncer cérvico uterino, y ampliar e intensificar la detección oportuna de esta patología, así como garantizar el manejo y tratamiento de los casos detectados de displasias y cáncer *in situ* y los de cáncer invasor.

- Promover la utilización oportuna de las pruebas diagnósticas del cáncer de mama y garantizar servicios de salud a las personas que presentan esta patología.

- Atender la salud de la mujer en la menopausia y el climaterio.

La desigualdad de género limita la autonomía, capacidad de decisión y autodeterminación de las mujeres en los asuntos relativos a la sexualidad y la reproducción

12. Impulsar la inclusión de la perspectiva de género en las actividades de normatividad, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de los servicios de salud sexual y reproductiva

- Realizar acciones de sensibilización y capacitación orientadas a incorporar la perspectiva de género en las políticas y los programas del sector salud.

- Diseñar y difundir materiales dirigidos a los prestadores de servicios para apoyar su capacitación en los temas vinculados con los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción, así como los condicionantes sociales y de género que limitan el ejercicio de esos derechos.

Los esfuerzos dirigidos a mejorar la salud sexual y reproductiva de la población exigen la participación y el compromiso de todas las fuerzas de la sociedad

13. Fomentar la participación social y de las organizaciones de la sociedad civil en los programas de salud sexual y reproductiva

- Ampliar e institucionalizar los espacios de participación de la sociedad civil en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas de salud sexual y reproductiva.

- Promover foros de análisis y reflexión que contribuyan a la construcción de consensos relativos a los problemas de salud sexual y reproductiva y a la instrumentación de acciones para encararlos.

Para hacer frente a los desafíos de la salud sexual y reproductiva con oportunidad y eficacia, se requiere desplegar esfuerzos de evaluación permanente de los programas en la materia

14. Realizar estudios sobre la salud sexual y reproductiva y sobre sus factores determinantes de orden social, económico, cultural e institucional

- Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de los programas y acciones institucionales en materia de salud sexual y reproductiva.

- Promover y apoyar estudios y diagnósticos sobre las condiciones de salud sexual y reproductiva de los diferentes grupos y segmentos de la población, así como sobre sus determinantes.

- Promover proyectos de investigación que permitan identificar los factores habilitadores y las barreras que enfrentan las mujeres fuera y dentro de las instituciones de salud para acceder a los servicios de salud reproductiva.

- Promover la realización de proyectos de investigación relacionados con la eficacia, seguridad y aceptabilidad de nuevos métodos de regulación de la fecundidad que amplíen las opciones de las mujeres y sus parejas.

Estrategia 4

Estrategia 4
Aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico

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 en el largo plazo una significativa ampliación de su cúspide. El cambio en la estructura por edad entrañará beneficios tangibles al generar una *ventana de oportunidad* o *bono demográfico*, debido a una relación cada vez más favorable entre la población en edades dependientes y la población en edades laborales.

Las inversiones en capital humano y la utilización plena del potencial laboral, mediante la creación de nuevos empleos y el mejoramiento de la calidad de los existentes, resulta esencial para cristalizar el bono demográfico y estimular un círculo virtuoso entre empleo, ahorro e inversión y nuevamente más empleos. Asimismo, en el ámbito familiar, la continua disminución de la población dependiente en relación con la de edad de trabajar se asocia a aumentos del ingreso per cápita, lo cual podría contribuir a apuntalar la formación educativa y la capacitación de sus integrantes, sobre todo de niñas y niños, y de las y los adolescentes y jóvenes, así como a aumentar paulatinamente el ahorro y la acumulación de activos familiares que contribuyan a elevar la calidad de vida de las personas.

La ventana de oportunidad demográfica transitoria permanecerá abierta durante las tres próximas décadas, lapso durante el cual se deberán atacar los rezagos acumulados y encarar los desafíos demográficos que traerá consigo el rápido envejecimiento de la población. Para convertir esa oportunidad en realidad, se requiere superar y vencer inercias y rezagos sociales y económicos. Entre ellos destacan la limitada escolaridad y calificación de la población en edad productiva y la insuficiencia de empleos, que confinan a la población a vivir en la precariedad y en la informalidad laboral.

Es tiempo de crear conciencia en los tomadores de decisiones de los tres órdenes de gobierno, en los sectores privado y social y en las familias, sobre las oportunidades y retos que traerá consigo el aprovechamiento del bono demográfico. Asimismo, es necesario impulsar la coordinación interinstitucional para diseñar programas y acciones encauzados al aprovechamiento de esta oportunidad demográfica.

Propósito

Sentar bases sólidas en las esferas demográfica, económica, laboral, social, cultural y familiar para aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico.

Metas de impacto

Reducir la tasa de crecimiento natural de 1.74 por ciento en 2000 a 1.43 por ciento en 2006, en un marco que garantice el derecho de las personas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de los nacimientos.

El cumplimiento de las metas de crecimiento natural permitirá que la razón de dependencia disminuya de 61.3 dependientes por cada 100 personas en edad laboral en el año 2000 acerca de 53 por cada 100 en 2006.

Junto a la consecución de los logros demográficos, se requiere el cumplimiento de las metas de los programas sectoriales, principalmente las acciones encaminadas a la generación de empleo productivo y bien remunerado y a la formación de capital humano, ya que sólo de esa manera será posible cristalizar la oportunidad que brinda el dividendo demográfico.

Líneas de acción

1. Fortalecer las tareas de planeación y coordinación interinstitucional con el fin de crear sinergias que permitan maximizar los beneficios potenciales que se derivan de la ventana de oportunidad demográfica y extender al máximo el periodo durante el cual permanecerá abierta

La instrumentación de políticas adecuadas permitirá aprovechar los beneficios derivados del bono demográfico

- Reforzar la integración de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en los programas de desarrollo económico y social.
- Poner en marcha comisiones de trabajo, integrados por representantes de las dependencias y entidades que conforman el CONAPO y de otras instituciones afines, orientadas al diseño de lineamientos de política dirigidos a aprovechar al máximo la ventana de oportunidad demográfica.
- Promover el fortalecimiento de los programas y acciones institucionales que son de particular relevancia para el aprovechamiento de los beneficios que derivan de esta ventana de oportunidad demográfica.

2. Generar condiciones de equidad en el acceso a las oportunidades educativas

Para brindar a la población más y mejores oportunidades y una mejor calidad de vida se requiere multiplicar las inversiones en educación

- Fortalecer los programas compensatorios de la educación básica orientados a favorecer a los individuos, grupos de población y regiones del país en condiciones de rezago.
- Ampliar y diversificar la oferta pública de educación media superior y superior.
- Apoyar los programas de becas dirigidos a la población de bajos recursos.

3. Mejorar las condiciones de salud de la población en todas las etapas del curso de vida y fomentar una cultura de la prevención y del cuidado de la salud, que proteja a las personas de daños en etapas posteriores de sus vidas

El mejoramiento de los niveles de salud es una poderosa herramienta contra la exclusión social y la reproducción intergeneracional de la pobreza

- Fortalecer los programas de salud orientados a reducir los rezagos que afectan a la población en situación de pobreza.
- Intensificar las acciones de información, educación y comunicación que fomenten el cuidado de la salud y propicien hábitos y comportamientos saludables.

Cada año será necesario crear 1.2 millones de empleos para atender el crecimiento de la fuerza de trabajo

4. Vigorizar los programas orientados a ampliar las oportunidades de capacitación y empleo de la fuerza de trabajo

- Propiciar que el crecimiento económico sea un proceso sustentable y se traduzca en mejores niveles de vida de la población.
- Promover la capacitación de los trabajadores en activo y de los desempleados mediante el apoyo financiero a los programas de empleo temporal y becas de capacitación.
- Fortalecer los programas de capacitación para el trabajo, con el fin de acrecentar las capacidades de las personas, contribuir a propiciar una incorporación más favorable al empleo, y reducir el número de años que las personas pasan en el empleo informal.
- Apoyar acciones que permitan ofrecer y ampliar las opciones educativas y de capacitación para el trabajo a lo largo del curso de vida de las personas.
- Impulsar mecanismos que contribuyan a establecer una vinculación más ágil y eficiente entre los empleadores y la oferta laboral.
- Promover la ampliación del acceso a los sistemas de crédito y microcrédito para apoyar la generación de oportunidades productivas.
- Contribuir a ampliar las oportunidades de participación de las mujeres en la actividad económica, en condiciones de igualdad con el varón, para avanzar en los propósitos de justicia y equidad y aprovechar el potencial creador y transformador de la población femenina.

Es imprescindible apoyar a los hogares para que puedan desarrollar más eficazmente estrategias de formación de capital humano

5. Fomentar acciones en el ámbito familiar, sobre todo entre los hogares en situaciones de pobreza, riesgo y vulnerabilidad social, dirigidas a fortalecer las inversiones en capital humano

- Fortalecer las redes de protección social e institucional para apoyar a las familias en condiciones de pobreza, riesgo y vulnerabilidad.
- Fomentar una cultura del ahorro en los hogares.

Se requiere tomar conciencia de los desafíos y oportunidades que emergen de las transformaciones en la estructura por edad

6. Promover una mayor conciencia entre los tomadores de decisión y el público en general sobre los beneficios que podrían derivarse del aprovechamiento del bono demográfico

- Instrumentar estrategias de información y comunicación sobre los desafíos y oportunidades que se derivan del cambio en la estructura por edad de la población y la importancia de instrumentar políticas de acompañamiento para aprovechar la ventana de oportunidad demográfica.

7. Fomentar el desarrollo de investigaciones demográficas, así como de carácter multidisciplinario, para avanzar en la formulación e instrumentación de políticas de acompañamiento en cada una de las entidades federativas del país que permitan aprovechar adecuadamente la ventana de oportunidad demográfica

La realización de estudios e investigaciones permitirá conocer mejor la duración de la ventana de oportunidad demográfica y diseñar políticas de acompañamiento adecuadas

- Profundizar en el conocimiento de los cambios en los factores demográficos y en la evolución de la estructura por edad en el tiempo y su expresión regional, así como estudios de prospectiva demográfica sobre la dinámica de la razón de dependencia infantil y de la tercera edad.

- Establecer los escenarios en materia de crecimiento económico, empleo e inversión en capital humano que harían posible el pleno aprovechamiento de la ventana de oportunidad demográfica, así como promover la instrumentación de programas adecuados a estos requerimientos.

- Fomentar el desarrollo de investigaciones multidisciplinarias sobre las relaciones entre población y desarrollo, así como sobre las oportunidades y desafíos que derivan de las transformaciones en la estructura por edad de la población.

Estrategia 5

Estrategia 5
Invertir en el desarrollo humano de las y los jóvenes y fomentar en ellos actitudes y prácticas de prevención y planeación

Las y los adolescentes y jóvenes (de 15 a 24 años de edad) constituyen un grupo prioritario de la política de población. Las decisiones que tomen en esta etapa de su curso de vida no sólo contribuirán a forjar su propio destino, sino también a delinear el perfil demográfico futuro de México. De hecho, el aprovechamiento del bono demográfico dependerá —en buena medida— de las capacidades y opciones con que cuenten las y los adolescentes y jóvenes de hoy y del futuro, quienes conformarán el grueso de la población en edad laboral durante las próximas tres décadas.

Para enfrentar este desafío, las y los jóvenes cuentan con mayores ventajas y oportunidades que las que tuvieron las generaciones que les precedieron. Han acumulado niveles de escolaridad superiores que los de sus progenitores; están más familiarizados con las nuevas tecnologías; cuentan con mayor información sobre diferentes aspectos de la vida y de la realidad que los circunda; se han socializado en un entorno de mayor equidad entre hombres y mujeres; y tienen cada vez mayor acceso a la información y los medios necesarios para tomar decisiones autónomas, responsables e informadas.

Sin embargo, las y los jóvenes enfrentan diversos problemas asociados a su inserción social y a las insuficiencias de nuestro desarrollo. Las demandas de calificación del mercado de trabajo son cada vez mayores y persisten altos niveles de desempleo y condiciones laborales precarias. Asimismo, las capacidades de las familias para prestar apoyo material y afectivo a sus hijos(as) enfrentan diversas restricciones. En este contexto, no es casual que las y los jóvenes participen de manera creciente en el flujo migratorio hacia Estados Unidos (de manera documentada e indocumentada) en busca de mejores oportunidades laborales.

En los últimos años, se ha observado un aumento de los daños a la salud asociados a conductas riesgosas y violentas entre la juventud, una iniciación temprana de la vida sexual y el incremento del embarazo premarital no planeado, así como del riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual (ITS) y VIH-SIDA, lo que se traduce en obstáculos y limitaciones al desempeño de las y los jóvenes en todos los planos de sus vidas.

La adolescencia y la juventud temprana representan etapas críticas en la vida de las personas, porque es precisamente en ellas cuando tienen lugar decisiones y transiciones cruciales —como el inicio de la actividad sexual, la vida en pareja y la

maternidad— que influirán en los logros alcanzados por las y los jóvenes en etapas posteriores de sus vidas.

La intensidad y calendario de estas transiciones sociodemográficas suelen variar según el origen social de las personas. Las y los jóvenes que pertenecen a los grupos sociales más desfavorecidos presentan patrones de unión y reproducción temprana. En contraste, en los grupos mejor situados en la estructura social, la edad al matrimonio es mucho más tardía, aunque no así el inicio de la vida sexual, ampliándose las brechas temporales entre el inicio de la sexualidad, el matrimonio y el nacimiento del primer hijo. En ambos casos, los patrones de iniciación sexual temprana y el escaso recurso a las prácticas de prevención, está conduciendo al incremento tanto de embarazos premaritales, como de la exposición al riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH-SIDA, contribuyendo a generar condiciones de vulnerabilidad, particularmente entre las mujeres.

La política de población hacia los adolescentes y jóvenes pone énfasis en la ampliación de sus capacidades y opciones, con el fin de que puedan contar con conocimientos y habilidades que les permitan conducir activamente sus proyectos de vida; lograr una más adecuada inserción laboral y social; tomar decisiones responsables e informadas en los distintos ámbitos que contribuyen a delinear sus trayectorias de vida; y disponer de alternativas a la unión, la maternidad y la paternidad tempranas.

Propósito

Contribuir a elevar el bienestar y desarrollo integral de las y los adolescentes y jóvenes, mediante la ampliación de sus capacidades y opciones y el fomento de actitudes y prácticas de previsión y planeación.

Metas de impacto

Reducir en al menos 13 por ciento la tasa específica de fecundidad de mujeres de 15 a 19 años de edad entre 2000 y 2006 (de 70 a 61 nacimientos por cada mil mujeres adolescentes), lo que significará un descenso en el número de nacimientos de madres adolescentes de 366 mil a 326 mil, entre 2000 y 2006, en un marco que garantice el derecho de las personas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el tamaño de la descendencia y su espaciamiento.

El descenso previsto en las tasas específicas de fecundidad de las adolescentes y jóvenes descansa en la reducción de la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos en al menos una tercera parte.

Metas operativas

La promoción de conductas sexuales y reproductivas informadas y responsables se apoyará en el fortalecimiento de las estrategias de información, educación y comunicación en población. En las localidades rurales, se instalarán 3 609 espacios para desarrollar tareas de información, educación y comunicación en salud, así como acciones médico-preventivas y asistenciales.

En el ámbito de la educación formal y no formal, estos esfuerzos se verán reflejados en la inclusión de contenidos de educación en población en los libros de texto de secundaria y en la elaboración y distribución de materiales informativos, entre los cuales se incluye la tarjeta red de servicios de apoyo para adolescentes jóvenes, la elaboración, publicación y distribución de la colección *Cuadernos de Población* y otros materiales diseñados para los estudiantes de educación media superior y superior.

En materia de comunicación, se diseñará, producirá y difundirá a través de la radio y la televisión una campaña anual dirigida a los adolescentes y jóvenes, con un total de al menos doce mensajes para televisión y doce mensajes para radio, así como materiales impresos dirigidos a las y los jóvenes, padres y madres de familia, personal docente y de salud, entre otros, con el fin de movilizar recursos, voluntades y conciencias para promover conductas informadas y responsables entre los adolescentes y jóvenes y proteger su salud.

Con el propósito de contribuir con insumos sociodemográficos a la definición de programas y estrategias de atención dirigidas a las y los jóvenes de México, el CONAPO elaborará diagnósticos, indicadores y metodologías de focalización, así como previsiones sociodemográficas, relativos a las necesidades y demandas de este sector de la población, para distintos ámbitos sociales territoriales y con perspectiva de género. Asimismo, promoverá, con recursos de la cooperación internacional, la realización y puesta en marcha de modelos de atención para adolescentes y jóvenes, que promuevan su participación y compromiso en el cuidado de la salud reproductiva.

Líneas de acción

La juventud es una etapa del curso de vida que esta acompañada de comportamientos que suelen poner en riesgo la salud y la vida de las y los jóvenes

1. Fomentar el cuidado de la salud y promover prácticas de prevención de riesgos y accidentes que contribuyan a reducir la morbimortalidad de las y los jóvenes

- Promover la adopción de estilos de vida sanos y el cuidado de la salud entre las y los jóvenes, con el fin de prevenir conductas de riesgo, como el consumo de tabaco y de bebidas alcohólicas, el abuso de sustancias adictivas y las relaciones sexuales sin protección.

- Fortalecer las capacidades de las maestras y los maestros de la educación básica para detectar problemas de salud y comportamientos de riesgo entre sus alumnos(as), así como para promover una cultura de la prevención y el cuidado de la salud.

A pesar de los avances logrados en el nivel educativo de las y los jóvenes, persisten marcadas desigualdades entre grupos sociales

2. Promover acciones que fomenten el logro educativo y la superación personal de las y los jóvenes

- Facilitar el acceso de las y los jóvenes a todos los niveles y modalidades de la educación.

- Fortalecer y ampliar la cobertura de los programas de becas para estudiantes, particularmente de aquellos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

- Atender el rezago educativo entre los jóvenes, a través de una oferta de servicios de calidad.

- Instrumentar programas y acciones dirigidos a elevar el aprovechamiento escolar de las y los jóvenes.

- Llevar a cabo programas y acciones orientados a abatir las desigualdades de género en el acceso y la permanencia de hombres y mujeres en el sistema escolar.

La inserción laboral de las y los jóvenes generalmente refleja una situación de desventaja respecto a la población de mayor edad

3. Facilitar a las y los jóvenes el tránsito a la vida laboral mediante la creación de mecanismos que les permitan acceder a las oportunidades laborales, productivas, de capacitación y de certificación de competencias laborales

- Promover programas de capacitación para el trabajo y el empleo productivo para las y los jóvenes, así como cursos de corta duración y fácil acceso, que ofrezcan habilidades y conocimientos prácticos y pertinentes para contribuir a mejorar su desempeño en el ámbito laboral.

- Instrumentar programas dirigidos a ampliar las oportunidades laborales de las y los jóvenes.

- Apoyar el acceso a créditos entre las y los jóvenes para apoyar la puesta en marcha de proyectos productivos.

- Facilitar la incorporación de las y los jóvenes al sector productivo, mediante la certificación de competencias laborales y el fortalecimiento de bolsas de trabajo.

- Alentar acciones que promuevan el acceso equitativo de las y los jóvenes al empleo, a los recursos financieros y tecnológicos, así como a la capacitación y adiestramiento laboral, en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres.

4. Fortalecer la capacidad de las y los jóvenes para tomar decisiones libres, responsables e informadas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción

Las decisiones de las y los jóvenes en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción suelen tener un enorme impacto en sus trayectorias y calidad de vida presente y futura

- Instrumentar acciones de información, educación y comunicación que promuevan el cuidado de la salud sexual, así como prácticas de prevención responsable de embarazos no planeados y de infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH-SIDA.

- Fomentar relaciones de género basadas en la equidad y la corresponsabilidad entre los y las jóvenes en los asuntos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción.

- Fortalecer las acciones de información, educación y comunicación en población, así como ampliar los espacios de reflexión dirigidos a las y los jóvenes, con el fin de promover las ventajas de contar con información calificada para la toma de decisiones relacionadas con las transiciones y eventos propios del curso de vida.

- Aprovechar las nuevas tecnologías de información para apoyar los procesos educativos y atender las necesidades de información relativas a la salud sexual y reproductiva de las y los jóvenes.

5. Realizar acciones que contribuyan a postergar la edad a la primera unión o el matrimonio, la edad al nacimiento del primer hijo(a) y el espaciamiento entre los nacimientos

Las decisiones y comportamientos de las y los jóvenes en los ámbitos de relevancia demográfica contribuyen a determinar la extensión o el acortamiento del periodo juvenil

- Hacer evidentes entre las y los adolescentes y jóvenes las ventajas para el desarrollo personal y, en su caso, para la salud que derivan de las prácticas de postergación de la unión o matrimonio y el nacimiento del primer hijo(a), así como del espaciamiento de los nacimientos.

- Realizar campañas de comunicación y difundir materiales de información y educación adecuados para las y los adolescentes, jóvenes y las parejas en formación, con el propósito de fomentar actitudes y prácticas de previsión y planeación en todos los ámbitos de la vida, incluidos el sexual y reproductivo.

- Reforzar las acciones de educación, comunicación e información orientadas a prevenir los embarazos no planeados en la adolescencia y la juventud temprana.

Las y los adolescentes y jóvenes enfrentan a menudo limitaciones en el acceso a la información y orientación calificada relativa a la sexualidad y la reproducción

6. Brindar a las y los adolescentes y jóvenes acceso a la educación sexual y a la educación en población, y fortalecer una cultura de la equidad entre hombres y mujeres

- Promover la incorporación de contenidos de educación sexual en los diferentes niveles del sistema educativo.

- Incorporar y, en su caso, reforzar los contenidos de educación en población en la currícula de la educación secundaria y media superior.

La atención de los problemas de salud sexual y reproductiva de las y los jóvenes requiere ampliar el acceso a la información y la consejería y mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen

7. Ampliar el acceso a la información, orientación y servicios de salud sexual y reproductiva de calidad y adecuados a las características, necesidades, valores y convicciones de las y los jóvenes

- Mejorar la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, con el fin de salvaguardar el derecho de las y los jóvenes a la información, la consejería y el consentimiento informado, en un marco de pleno respeto a sus valores, creencias y convicciones.

- Garantizar a las y los jóvenes el acceso a la información, la consejería y la gama de medios de regulación de la fecundidad.

- Atender de manera efectiva y oportuna la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos de las y los jóvenes.

- Contribuir a habilitar a las y los jóvenes para que ejerzan una demanda calificada de los servicios de salud sexual y reproductiva y planificación familiar por medio de estrategias de información, educación y comunicación en población.

- Impulsar estrategias de salud sexual y reproductiva dirigidas a la comunidad estudiantil de la educación media superior y superior, con el fin de reducir la incidencia de embarazos no planeados, de infecciones de transmisión sexual y de adicciones.

8. Apoyar a las adolescentes y jóvenes embarazadas a cursar una maternidad sin riesgos

La mortalidad materna representa la quinta y segunda causa de muerte entre las mujeres de 15 a 19 y 20 a 24 años de edad, respectivamente

- Garantizar a las adolescentes y jóvenes embarazadas información, educación y servicios de atención prenatal, parto y puerperio, así como al recién nacido.
- Prevenir y atender la desnutrición materna e infantil.
- Prevenir y atender las complicaciones del aborto.
- Fomentar la participación del varón en el cuidado de la salud materna e infantil.
- Incentivar la construcción de redes de apoyo familiar, social e institucional que permita a las madres adolescentes y jóvenes, conforme a sus proyectos y preferencias, continuar su formación educativa, así como su plena integración social.

9. Promover acciones dirigidas a atender a las y los jóvenes en condiciones de riesgo y vulnerabilidad social

Las y los adolescentes y jóvenes de las familias más pobres o en situación de riesgo o vulnerabilidad social a menudo se ven atrapados en su vida adulta en una situación de privación y carencias

- Fortalecer la atención a las y los adolescentes y jóvenes repatriados y de sus familias.
- Brindar atención a las y los jóvenes que viven en situación de calle y de alto riesgo.
- Promover acciones que protejan los derechos de las y los jóvenes con capacidades diferentes.
- Promover la atención de las familias en condiciones de riesgo y vulnerabilidad social y proporcionar asistencia alimentaria y orientación nutrimental para las y los adolescentes.

10. Promover entre los padres y la población adulta su compromiso con la formación de las y los adolescentes y jóvenes

Es preciso fortalecer el papel y la capacidad de los padres y las madres para que estén en posibilidad de promover en sus hijos e hijas conductas responsables, seguras y saludables

- Promover y realizar acciones de educación y comunicación, con perspectiva de género, que apoyen y refuercen el mejor desempeño de los padres y de las madres en la formación de los hijos(as), con el propósito de enriquecer su papel en el desarrollo físico y emocional de las y los adolescentes y jóvenes.
- Instrumentar programas educativos y de orientación para padres y madres de familia, maestros, orientadores juveniles y prestadores de servicios de salud, entre otros, orientados a fortalecer una cultura de la equidad entre hombres y mujeres, así como a potenciar su capacidad para promover conductas responsables, seguras y saludables entre las y los adolescentes y jóvenes.

- Promover la realización de foros de discusión y análisis entre especialistas, tomadores de decisiones de la administración pública, organizaciones juveniles y de la sociedad civil, que contribuyan a identificar prioridades, asi como a movilizar recursos y voluntades para dar atención a las necesidades de las y los jóvenes.

La violencia familiar lastima vidas y relaciones y causa estragos enormes

11. Prevenir y erradicar todas las formas de violencia, abuso y explotación hacia las y los jóvenes

- Promover la realización de acciones que fomenten ambientes familiares sustentados en el respeto a los derechos de las y los jóvenes, libres de violencia, abuso y explotación.

- Impulsar programas de prevención, detección y atención oportuna de la violencia familiar en todas sus formas hacia las y los jóvenes.

- Promover medidas orientadas a la prevención, atención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños y adolescentes.

- Fomentar una cultura de la equidad entre mujeres y hombres jóvenes, a través de acciones educativas con perspectiva de género.

Los esfuerzos dirigidos a crear condiciones propicias para el desarrollo de las y los jóvenes deben sustentarse en esfuerzos sistemáticos de investigación y evaluación

12. Impulsar y realizar estudios e investigaciones sobre las condiciones sociales, económicas y demográficas de la adolescencia y la juventud, los factores que inciden en el desarrollo de su potencial, así como diagnósticos y proyecciones sobre sus necesidades presentes y futuras

- Promover la identificación de las y los jóvenes en las estadísticas de los programas institucionales en materia de capacitación, empleo, salud, y de asistencia social, así como de los programas del sector educativo, para hacer un seguimiento de sus alcances y valorar sus impactos.

- Impulsar, elaborar y difundir estudios e investigaciones y construir indicadores sobre las condiciones de vida de las y los jóvenes, su comportamiento demográfico y sus determinantes, con el fin de orientar el diseño de políticas y acciones dirigidas a este sector de la población.

- Crear fuentes de información especializadas sobre las y los jóvenes.

- Promover la realización de estudios que analicen las percepciones, normas, valores y creencias sobre la sexualidad adolescente que tienen los distintos actores sociales relacionados con esta población (padres, maestros y prestadores de servicios de salud, entre otros).

Estrategia 6

Estrategia 6
Prever las demandas del envejecimiento demográfico y brindar más y mejores oportunidades al adulto mayor

Una consecuencia directa de la transición demográfica es el paulatino envejecimiento de la población, lo que implica un peso cada vez mayor de los adultos mayores en la población total. Por una parte, el descenso de la fecundidad origina una progresiva disminución en el volumen y la proporción de los menores de edad; y por la otra, el descenso de la mortalidad propicia que un número cada vez mayor de personas alcancen las edades avanzadas. Este cambio emergente trae consigo complejos y variados desafíos que deben ser enfrentados en los distintos órdenes de la vida nacional y en un plazo relativamente corto, ya que mientras a los países desarrollados les ha tomado más de un siglo llegar a una situación de pleno envejecimiento demográfico, a México le tomará apenas medio siglo.

La anticipación de las demandas y necesidades de los adultos mayores requiere de imaginación para diseñar y poner en marcha programas y acciones específicos que garanticen una vida digna a las personas de edad avanzada. Así, por ejemplo, en el ámbito cultural, se requiere una profunda renovación que contribuya a dejar de ver a la vejez de soslayo y se brinde solidaridad, comprensión, respeto y dignidad a los adultos mayores. El ejercicio pleno de los derechos de los adultos mayores depende, en buena medida, de un cambio radical en la concepción que tiene el resto de la sociedad de este segmento de la población.

En el plano educacional, es necesario promover esquemas que contribuyan a potenciar las habilidades y destrezas de los adultos mayores. También se requiere crear conciencia en las generaciones de niños y jóvenes de los cambios demográficos que se avecinan. Cada vez será más común la presencia de personas de edad avanzada, fenómeno que no sólo se circunscribirá al entorno social, sino también, y de manera más próxima, al familiar. La cohabitación de tres o cuatro generaciones bajo el mismo techo será más frecuente, con lo cual los adultos más jóvenes habrán de atender simultáneamente a hijos y padres por periodos cada vez más largos. En un contexto como el nuestro de marcadas insuficiencias de la seguridad social, los adultos activos deberán además garantizar la subsistencia de menores y ancianos, mientras que otros deberán encargarse de sus padres en edades próximas a las de su propio retiro. Los libros de texto y las campañas de información y comunicación en población representan medios idóneos para crear conciencia sobre los desafíos que implica el envejecimiento de la población.

Asimismo, debe reconocerse que la edad no es el único determinante para el retiro de la actividad económica. Es preciso diseñar mecanismos que permitan a los adultos mayores que conservan sus capacidades físicas y mentales seguir participando en la actividad económica, si así lo desean. Asimismo, se requiere diseñar desde ahora esquemas de ahorro e inversión que garanticen la solvencia financiera de las pensiones, así como el fortalecimiento de los programas de asistencia social para quienes lleguen a la vejez sin el derecho a gozar de una jubilación.

En el ámbito de la salud se debe asegurar la atención y rehabilitación de los adultos mayores con capacidades diferentes. Además, es necesario promover estilos de vida más sanos y conductas de auto-cuidado de la salud, no sólo entre las personas de mayor edad, sino también en los jóvenes y adultos, e impulsar acciones de detección y tratamiento oportuno de las enfermedades crónicas y degenerativas que contribuyan a prevenir discapacidades y favorezcan un envejecimiento saludable.

Los objetivos del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, sólo se cumplirán cabalmente si se reconoce que los adultos mayores requieren de una atención especial. Es necesario crear conciencia entre jóvenes y adultos que las acciones duraderas que se lleven a cabo hoy en favor de los adultos mayores serán en su propio beneficio en la vejez.

Propósito

Anticipar las demandas del rápido envejecimiento demográfico y contribuir a crear las condiciones que permitan disfrutar a los adultos mayores de más y mejores oportunidades y de una vida digna, con pleno respeto de sus derechos y con atención a sus necesidades.

Metas de impacto

Las actividades relativas a la prevención, detección y control metabólico de los pacientes en tratamiento de diabetes mellitus, a la detección de los principales factores de riesgo de enfermedades cardiovasculares e hipertensión, al tratamiento de los casos detectados de neoplasias malignas, entre otras, permitirán avanzar en una reducción de la mortalidad y en un incremento en la esperanza de vida de la población de adultos mayores, que deberá traducirse, entre 2000 y 2006, en un incremento de al menos 0.8 años en la esperanza de vida a los 60 años de edad y de 0.7 años para las personas de 65 años de edad.

Metas operativas

La promoción de los valores de solidaridad, comprensión y respeto hacia los adultos mayores se llevará a cabo mediante el diseño, producción y difusión de cinco campañas de comunicación. En ellas se fomentará una mayor conciencia de sus derechos y se promoverá la erradicación del maltrato, el abuso y la violencia hacia ese segmento de la población.

Se llevarán a cabo doce estudios que analicen los impactos de corto, mediano y largo plazos del envejecimiento demográfico en diversos ámbitos, como son los cambios en los arreglos domésticos, la cobertura de la seguridad social, la solvencia financiera de los sistemas de pensiones, la captación tributaria y las finanzas públicas, entre otros.

Líneas de acción

1. Contribuir a ampliar las capacidades y autonomía de los adultos mayores

Casi una tercera parte de los adultos mayores son analfabetas

- Promover e impulsar programas y acciones educativas que contribuyan a potenciar las habilidades y destrezas de los adultos mayores, acordes con las características de esta población.

2. Llevar a cabo acciones para que los adultos mayores puedan trabajar y vivir en forma productiva tanto tiempo como lo deseen

La gran mayoría de los adultos mayores no cuenta con una pensión y quienes tienen acceso a ésta no perciben lo suficiente para cubrir sus necesidades básicas

- Promover oportunidades laborales para los adultos mayores.
- Crear mecanismos dirigidos a apoyar proyectos productivos que emprendan los adultos mayores.

3. Prevenir y atender los problemas de salud de los adultos mayores

Conforme aumenta la esperanza de vida, mayor será el número de años que los adultos mayores sobrevivirán con el peso de padecimientos de carácter crónico-degenerativo o con discapacidades

- Impulsar acciones para la detección oportuna y la atención temprana de enfermedades crónicas y neoplasias entre los adultos mayores.
- Promover entre los adultos mayores y entre la población en general estilos de vida sanos y conductas de auto-cuidado de la salud que contribuyan a prevenir discapacidades y a favorecer un envejecimiento saludable.
- Fomentar, diseñar y llevar a cabo programas para la prevención y atención de los problemas de salud mental en la tercera y cuarta edad.
- Fortalecer los sistemas de atención del enfermo crónico y de cuidado médico en la vejez, así como promover esquemas de atención y cuidado en el domicilio.

4. Contribuir a fortalecer las redes familiares, sociales e institucionales de apoyo a los adultos mayores

La familia ha sido el sostén de los adultos mayores ante la insuficiente cobertura de los sistemas de seguridad social

- Llevar a cabo acciones dirigidas a brindar protección a los hogares con adultos mayores que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad social.
- Impulsar acuerdos institucionales, intergubernamentales y con los grupos de la sociedad civil para brindar más y mejores servicios sociales y asistenciales a los adultos mayores.
- Contribuir a difundir información sobre los recursos existentes en materia de servicios sociales para los adultos mayores.

- Promover ante las autoridades federales y estatales el desarrollo de una amplia gama de servicios comunitarios de apoyo a los adultos mayores, como son los servicios telefónicos de información, la elaboración de un catálogo de servicios sociales para los adultos mayores y la prestación de ayuda a domicilio, entre otros.

- Promover programas de fortalecimiento del poder adquisitivo de los adultos mayores mediante la concertación de descuentos en bienes y servicios con los sectores público, privado y social.

- Instrumentar acciones dirigidas a fortalecer los valores referidos a la solidaridad intergeneracional y el apoyo familiar en la vejez.

Se requiere garantizar que la *muerte social* no anteceda a la *muerte biológica* y erradicar los abusos y maltratos hacia los adultos mayores

5. Promover el respeto y protección de los derechos de los adultos mayores y el reconocimiento a su experiencia y capacidades

- Diseñar, producir y difundir campañas permanentes de comunicación social y educativa dirigidas a divulgar los derechos de los adultos mayores y a promover el respeto y la protección de este segmento de la población.

- Diseñar, producir y difundir campañas permanentes de educación y comunicación orientadas a prevenir y erradicar el maltrato, el abuso y la violencia en contra de los adultos mayores.

- Promover la revalorización de los aportes de los adultos mayores en los distintos ámbitos de la vida social y familiar.

- Contribuir a propiciar una cultura de la vejez activa y sana.

- Fomentar la integración social y alentar la participación de los adultos mayores en la solución de los problemas que les atañen.

- Diseñar y poner en marcha esquemas que incentiven a los adultos mayores a ofrecer sus habilidades y conocimientos en beneficio de los programas de desarrollo social.

Es preciso impulsar una amplia variedad de medidas para aspirar, como pueblo y como personas, a envejecer bien, lo que implica, entre otras tareas, promover cambios en las leyes y en las prioridades de las políticas públicas

- Brindar servicios de asistencia jurídica, asesoría y orientación gratuita a los adultos mayores de escasos recursos económicos que lo requieran.

6. Promover reformas y adiciones a la legislación vigente para apoyar y proteger a los adultos mayores

- Proponer reformas a la legislación vigente en favor de los adultos mayores.

7. Llevar a cabo estudios e investigaciones para anticipar las demandas y necesidades en el corto, mediano y largo plazos derivadas del envejecimiento demográfico y promover su atención

La investigación deberá contribuir a desentrañar las profundas consecuencias que tendrá el envejecimiento demográfico en nuestro país

- Realizar estudios que permitan hacer más eficiente y efectiva la operación de los programas sociales dirigidos a la atención de los adultos mayores.

- Elaborar estudios prospectivos que permitan anticipar las demandas futuras de salud, vivienda, seguridad y asistencia social de los adultos mayores, entre otros.

- Desarrollar indicadores que permitan medir el grado de avance en los programas dedicados a fomentar el respeto y protección a los adultos mayores y a proveer asistencia social y económica.

Estrategia 7

Estrategia 7
Acrecentar las oportunidades de las familias y de sus miembros a lo largo del curso de vida

La convivencia e interacción familiar se organiza en torno a espacios hogareños donde tiene lugar la socialización primaria de hombres y mujeres y la reproducción cotidiana de sus miembros. En los hogares se despliegan fuertes lazos de afecto y solidaridad; se transmiten los valores que nutren y enriquecen la vida de las personas; se reúnen y asignan los recursos dirigidos a satisfacer las necesidades de sus miembros; se configura la división del trabajo con arreglo a las normas culturales y de acuerdo con la edad, el sexo y el parentesco de sus integrantes; y se toman las decisiones relativas a los eventos vitales de relevancia en el ámbito demográfico que estructuran y marcan las trayectorias de vida de las personas. Sin embargo, también en la familia se construyen relaciones de poder y autoridad y a menudo la violencia ejercida en contra de alguno de sus miembros se oculta detrás de las paredes y puertas del hogar. En consecuencia, los hogares constituyen el ámbito natural de las acciones de diversas políticas públicas, incluida las de la política de población.

La transición demográfica ha contribuido a modificar el escenario en que se desenvuelven las familias y los individuos, provocando importantes cambios en el tamaño y composición de los hogares, en la estructura del curso de vida y en las relaciones de género e intergeneracionales. El aumento de la esperanza de vida ha ocasionado una ampliación del “tiempo familiar”, propiciando que en los hogares a menudo convivan personas que pertenecen a tres o hasta cuatro generaciones. Este mismo hecho ha propiciado una ampliación del marco de certidumbre de las personas y a favorecer actitudes y prácticas de previsión y planeación de los eventos del curso de vida, aunque esta característica se ha desarrollado de manera desigual en los distintos grupos sociales y regiones del país.

Por otra parte, las transformaciones en las pautas reproductivas —expresado en un menor número de hijos, en intervalos más espaciados entre nacimientos y en una duración más limitada del intervalo dedicado a la procreación— han contribuido a modificar las cargas y responsabilidades asociadas a la formación familiar y a reducir el número de años dedicado a la crianza y al cuidado de los hijos, creando las condiciones para que las personas, en particular las mujeres, se propongan otras metas en sus vidas vinculadas con su desarrollo personal. Ello se está reflejando en una cada vez mayor participación de las mujeres en la actividad económica. Cabe recordar, sin embargo, que el descenso de la fecundidad se ha producido de manera diferenciada entre grupos y regiones. Aún prevalece un número importante de

parejas, sobre todo las que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema, cuyas pautas reproductivas son semejantes a las que prevalecían en el país varios lustros atrás, lo que sugiere que el rezago social se articula de manera compleja con el rezago demográfico.

En este contexto de profundos contrastes sociales y demográficos, el avance de la transición demográfica y los cambios tanto en las pautas de formación y disolución familiar, como en los arreglos residenciales, están dando lugar a un aumento tanto de los hogares encabezados por adultos mayores o con presencia de ellos, como de los integrados por parejas adolescentes y jóvenes; un incremento de los hogares formados únicamente por uno de los cónyuges y sus hijos; y un número creciente de hogares encabezados por mujeres. Cabe hacer notar que estas transformaciones están teniendo como resultado una marcada sobrecarga de responsabilidades en etapas específicas del curso de vida, cuyo peso recae sobre todo en las mujeres.

Estos y otros cambios sociodemográficos, al articularse o entrecruzarse en el contexto hogareño con algunas vulnerabilidades de origen social, tienen el potencial de reducir de manera significativa la capacidad de los hogares para prevenir riesgos o enfrentar situaciones adversas. En este contexto, es imprescindible que las políticas social y de población contribuyan a fortalecer a las familias y las personas que se encuentran en ese tipo de situaciones y a crear condiciones cada vez más propicias para que puedan desarrollar estrategias de formación y utilización del capital humano, así como de formación de un patrimonio básico.

Para lograr estos propósitos, resulta indispensable contribuir a ampliar las capacidades de las familias y de sus integrantes para formular, articular y manejar los proyectos que tienen razones para valorar; aliviar las presiones y cargas que se derivan de modificaciones en la estructura del curso de vida, en las pautas de formación y disolución familiar y en los arreglos residenciales; proteger y apoyar a los hogares en situación de pobreza o bien a aquellos que combinan varios tipos de vulnerabilidad; promover una más justa distribución de obligaciones y responsabilidades entre hombres y mujeres; y contribuir a propiciar relaciones familiares basadas en el respeto y la solidaridad de sus miembros, lo que exige avanzar en la erradicación de todas las formas de violencia que a menudo tienen lugar en ese ámbito.

Las dependencias y entidades integrantes del Consejo Nacional de Población llevarán a cabo una amplia variedad de programas y acciones dirigidos a reducir las vulnerabilidades sociales que alimentan, en los hogares que sufren carencias y privaciones, los sentimientos de indefensión, abandono e inseguridad, al tiempo que contribuirán a propiciar la creación de un entorno de confianza y certidumbre para apoyar la toma de decisiones de los eventos cruciales del curso de vida. Debe señalarse también que la política de población redoblará esfuerzos para fortalecer la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de planeación del desarrollo económico y regional, al tiempo que buscará contribuir a potenciar la autonomía, poder de decisión y capacidad de agencia de las mujeres.

Propósito

Contribuir a ampliar las capacidades y oportunidades de los hogares, sobre todo los que se encuentran en situaciones de riesgo o vulnerabilidad social, y apoyarlos tanto a desplegar estrategias de formación del capital humano en las distintas etapas del curso de vida de sus integrantes, como de acumulación y movilización de activos, con el fin de que estén en mejores posibilidades de cristalizar los proyectos que tienen razones para valorar. Para lograr este propósito, resulta imprescindible facilitarles el acceso a los servicios sociales y a las redes de protección social e institucional, así como promover relaciones de respeto y equidad entre sus integrantes.

Metas de impacto

El *Programa Nacional de Población 2001-2006* se propone contribuir a promover la postergación a la edad al nacimiento del primer hijo(a) de 17.7 años en promedio entre las mujeres con fecundidad temprana en 2000 (primer cuartil de las generaciones actuales) a 18.4 años en 2006.

Metas operativas

Se promoverán al menos 6 acuerdos o convenios de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las entidades federativas, con el propósito de atender a los hogares en situación de vulnerabilidad y riesgo de origen sociodemográfico.

Se diseñarán, producirán y difundirán al menos seis campañas de comunicación orientadas a promover la equidad y reforzar la solidaridad entre los miembros del hogar, así como a prevenir la violencia intrafamiliar.

Se elaborarán al menos 25 estudios y notas estratégicas que permitan potenciar la eficiencia y eficacia de las acciones institucionales encaminadas a fortalecer a las familias, principalmente las orientadas a los hogares en condición de pobreza, riesgo o vulnerabilidad social, incluyendo el diseño de indicadores para el seguimiento y la evaluación de esas acciones.

Líneas de acción

Millones de hogares viven en situación de pobreza, riesgo o vulnerabilidad social

1. Apoyar a las familias que se encuentran en situaciones de riesgo o vulnerabilidad social

- Ampliar la cobertura del Programa de Educación, Salud y Alimentación.
- Facilitar el acceso a servicios educativos, de salud y salud reproductiva durante las distintas etapas del ciclo de vida familiar y del curso de vida de hombres y mujeres.
- Fortalecer los hábitos alimenticios de las familias, prevenir y atender la desnutrición e impulsar acciones dirigidas a garantizar el abasto de alimentos.
- Reforzar las acciones de capacitación para el trabajo a lo largo del curso de vida de hombres y mujeres.
- Promover medidas dirigidas a apoyar a los hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situaciones de riesgo o vulnerabilidad social en etapas específicas del curso de vida.
- Apoyar la rehabilitación, la integración social y el acceso al trabajo de las personas con capacidades diferentes.
- Impulsar la inclusión de la familia como grupo objetivo y unidad de planeación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza.
- Promover el establecimiento de convenios de colaboración entre las dependencias y entidades que conforman el CONAPO para atender los hogares en situación de riesgo o vulnerabilidad de origen sociodemográfico.

Cuando las familias enfrentan dificultades para satisfacer sus necesidades esenciales, suele producirse en ellas una creciente sensación de riesgo, fatalismo e inseguridad

2. Promover oportunidades productivas, de empleo e ingresos de los hogares

- Facilitar el acceso a créditos para apoyar actividades agrícolas o proyectos productivos de las familias.
- Promover acciones de empleo temporal en programas de desarrollo de infraestructura básica, social y productiva.
- Llevar a cabo acciones de fortalecimiento de la economía familiar y de las capacidades productivas de las familias.

- Contribuir a crear mejores oportunidades de empleo y capacitación para las mujeres y apoyar sus iniciativas productivas.

3. Impulsar las acciones dirigidas a ampliar los marcos de certidumbre de las familias y a fortalecer sus capacidades para enfrentar eventos imprevistos y contingencias

Las vulnerabilidades de origen sociodemográfico, al entrecruzarse con otro tipo de vulnerabilidades, afectan las capacidades de hogares y personas para movilizar activos, prevenir riesgos o enfrentar eventos imprevistos

- Fortalecer los programas dirigidos a acreditar la identidad jurídica de las personas.
- Atender la problemática de la tenencia de la tierra y la protección efectiva de los derechos de propiedad.
- Proporcionar certeza y seguridad jurídica a los núcleos agrarios ya sean ejidos o comunidades en beneficio directo del patrimonio de la familia campesina.
- Promover mecanismos de aseguramiento (de vida, médico, etc.) que permitan a las familias en situaciones de riesgo o vulnerabilidad social contar con la protección que requieren ante situaciones de enfermedad o muerte de uno de sus integrantes o frente a otras contingencias.
- Establecer instrumentos que permitan a las personas y a las familias dar plena constancia de su solvencia moral y económica.
- Ampliar los esquemas de ahorro en pequeña escala y la conformación de cajas de ahorro solidario y otros mecanismos de ahorro popular.
- Impulsar programas y acciones orientados a reducir la vulnerabilidad social de los productores agrícolas.
- Promover la justicia distributiva mediante el impulso de políticas y programas dirigidos a atender las necesidades básicas de la población más desaventajada.
- Reforzar los mecanismos de prevención y atención de desastres naturales.

4. Promover actitudes y prácticas de previsión y planeación relativas al nacimiento del primer hijo o hija

El inicio de la maternidad suele ocurrir a edades muy tempranas entre las mujeres de los grupos sociales más desfavorecidos

- Ampliar el acceso a la información y los medios de regulación de la fecundidad a las personas que inician su vida en pareja, así como fomentar en ellas actitudes y prácticas de previsión y planeación relativas al nacimiento del primer hijo o hija.
- Instrumentar acciones de información, educación y comunicación en población dirigidas a mostrar las ventajas que tienen las prácticas de postergación del inicio de la maternidad tanto para la salud de la madre y de su descendencia, como para el desarrollo personal de hombres y mujeres.

Es preciso promover estrategias y acciones que permitan contribuir a facilitar el acceso de las familias a las redes de protección social y a los servicios de apoyo

5. Facilitar el acceso de los hogares a los servicios de apoyo para contribuir a aliviar las responsabilidades asociadas al cuidado de menores y de adultos mayores afectados por distintos grados de dependencia

- Diseñar y poner en marcha mecanismos que favorezcan el acceso de las madres trabajadoras de escasos recursos a los servicios de guardería y centros de atención de niñas y niños en edad preescolar y escolar.

- Promover acuerdos institucionales, intergubernamentales y con grupos de la sociedad civil para apoyar a las familias de escasos recursos con adultos mayores afectados por distintos grados de dependencia mediante el establecimiento de estancias diurnas, con el fin de atender sus necesidades personales, terapéuticas y socioculturales.

Es necesario intensificar los esfuerzos dirigidos a mejorar la condición social de las mujeres y brindarles igualdad de oportunidades a lo largo del curso de vida

6. Llevar a cabo acciones a favor del mejoramiento de la condición social de la mujer

- Contribuir a incorporar la perspectiva de género en el diseño e instrumentación de los programas de población.

- Alentar acciones que promuevan el acceso equitativo de la mujer campesina al trabajo productivo, al empleo y a los recursos financieros y tecnológicos.

- Fortalecer el liderazgo de las jefas de familia.

- Promover el acceso de las mujeres en situación de pobreza en todos los niveles y modalidades de la educación.

- Mejorar la calidad de la atención en salud y la nutrición de las mujeres pobres.

- Ampliar las oportunidades de participación de la mujer en la toma de decisiones relativa al desarrollo de los municipios y comunidades.

- Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida social.

- Impulsar acciones de educación y comunicación dirigidas a propiciar mayor autonomía, capacidad de decisión y agencia de las mujeres.

La distribución de tareas y responsabilidades domésticas sigue recayendo predominantemente sobre las mujeres

7. Fomentar relaciones de respeto, equidad y solidaridad en el ámbito familiar

- Promover una cultura basada en los valores de la coparticipación, la corresponsabilidad y el respeto entre hombres y mujeres, así como entre los miembros del grupo familiar.

- Reforzar en la educación escolar y extraescolar la incorporación del tema de la vida en familia.

- Impulsar medidas que promuevan la equidad de género en las relaciones familiares tanto en el acceso a los recursos, como en la distribución de las tareas del hogar.

- Llevar a cabo acciones dirigidas a dar reconocimiento social al trabajo doméstico no remunerado y a las tareas asociadas al cuidado y la crianza de hijos e hijas en los hogares, así como alentar el desarrollo de estadísticas y metodologías que contribuyan a este propósito.

8. Prevenir y erradicar la violencia familiar

La violencia familiar constituye un grave problema social

- Reforzar las acciones de atención, protección y asistencia jurídica a las personas que son víctimas de maltrato y abuso.

- Llevar a cabo acciones dirigidas a prevenir y erradicar todas las formas de violencia familiar, particularmente la que se ejerce contra las mujeres, los menores y los adultos mayores.

- Instrumentar acciones orientadas a informar acerca de los derechos de las víctimas de violencia y de las instancias a las que pueden acudir para obtener asistencia y apoyo.

9. Impulsar la generación de información y llevar a cabo investigaciones sobre aspectos demográficos, socioeconómicos y socioculturales relativos a la vida y organización familiar y el curso de vida de sus integrantes

Es preciso llevar a cabo una evaluación permanente de los programas orientados a apoyar y fortalecer a las familias y a promover la equidad y la igualdad entre hombres y mujeres en el hogar

- Generar información periódica e indicadores sobre la composición y organización familiar y sobre el curso de vida de sus integrantes.

- Promover la elaboración de estudios sobre los diferentes factores de naturaleza económica, social, cultural y demográfica que condicionan la dinámica familiar y la trayectoria de vida de las personas.

- Utilizar los resultados de la investigación y los esfuerzos de evaluación de las acciones institucionales para contribuir a enriquecer la formulación e instrumentación de programas y acciones dirigidas a promover el bienestar y desarrollo integral de las familias.

Estrategia 8

Estrategia 8
Apuntalar a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable como destinos alternos de la migración

Gracias al impulso de la industrialización y de las actividades de base urbana, México experimentó durante el siglo XX una poderosa metamorfosis en su perfil rural-urbano. De hecho, al iniciar el siglo pasado, sólo uno de cada diez habitantes vivía en las 33 ciudades existentes en esa época. El desarrollo industrial y la expansión del comercio y los servicios atrajeron cuantiosos flujos migratorios a las ciudades e hicieron posible que sus habitantes encontraran oportunidades de empleo y de acceso a los servicios básicos en las ciudades. La continua expansión y multiplicación de las ciudades indujo la concentración de los recursos públicos para dotarlas de infraestructura y equipamiento, lo que contribuyó a ahondar la brecha que separa a los ámbitos rural y urbano en materia de desarrollo social y humano.

El sistema urbano nacional está conformado actualmente por un conjunto de 364 ciudades de diverso tamaño y dinamismo poblacional, donde viven poco más de 63 millones de personas, es decir casi dos de cada tres habitantes. Comparado con el pasado, este sistema es más equilibrado, sólido y diversificado. Para poner de relieve la creciente importancia de estas ciudades en la demografía nacional, conviene señalar que éstas absorbieron alrededor de 80 por ciento del crecimiento demográfico registrado por nuestro país en los últimos cinco años, y se prevé que en la próxima década albergarán a cerca de 85 por ciento del crecimiento previsto. Ello revela que las ciudades del país serán cada vez más determinantes tanto de los patrones de distribución territorial de nuestra población y de la reorganización de las estructuras económicas y sociales del país, como de la construcción de la identidad nacional y cultural.

La notable aceleración del proceso de urbanización generó una marcada polarización territorial. En la actualidad, el país presenta un mar de municipios escasamente urbanizados, dentro del cual sobresalen pequeños archipiélagos con elevadas concentraciones de población, las cuales constituyen las áreas más desarrolladas y urbanizadas del país. La evidencia más significativa de los desequilibrios demográficos entre las ciudades se localiza en la preeminencia poblacional de las grandes metrópolis, especialmente de la Zona Metropolitana del Valle de México. Asimismo, el acelerado crecimiento de los núcleos urbanos no contribuyó a propiciar un uso racional y sustentable de los recursos naturales. Entre otros acuciantes problemas, destacan su expansión desordenada, la escasa disponibilidad de agua en muchas de las ciudades, la inadecuada gestión de cuantiosas cantidades de resi-

duos sólidos y líquidos y la contaminación ambiental. Además, las crisis económicas ocurridas durante las últimas dos décadas aumentaron la pobreza y la segregación socio-espacial en las ciudades.

Para enfrentar con éxito los desafíos urbanos del siglo XXI será necesario, entre otros muchos esfuerzos, imaginar nuevas y más eficientes estrategias de intervención en todos los ámbitos del desarrollo urbano-regional; fortalecer la coordinación de los tres órdenes de gobierno; consolidar la infraestructura productiva y de servicios de las áreas urbanas, sobre todo de las ciudades intermedias y pequeñas con potencial de desarrollo sustentable; garantizar las fuentes de abastecimiento de agua potable y fortalecer los programas de uso eficiente de este recurso, control de calidad, abatimiento de fugas y reuso de aguas residuales; prever la expansión futura de los centros urbanos e identificar las zonas urbanizables para incorporarlas al uso urbano en forma ordenada; y fortalecer las fuentes de financiamiento para el desarrollo urbano de los gobiernos locales.

No obstante los desafiantes problemas urbanos que se heredan al siglo XXI, no puede perderse de vista que las ciudades son el escenario privilegiado de las transiciones demográfica, social y económica de México, así como el hecho de que el actual reordenamiento económico y el proceso de globalización han contribuido a diversificar las oportunidades económicas y a diseminarlas hacia zonas alternas a las grandes metrópolis, propiciando la pérdida de atractividad de las grandes ciudades y el fortalecimiento de por lo menos 50 ciudades de diverso tamaño, entre las que destacan algunas zonas metropolitanas y varias ciudades intermedias y pequeñas.

La política de población reconoce que los procesos económicos, demográficos y territoriales actualmente en curso ofrecen una valiosa oportunidad para continuar regulando el crecimiento poblacional de las grandes metrópolis y propiciar el fortalecimiento de las ciudades intermedias (en particular las que cuentan con potencial de desarrollo sustentable) como destinos alternos de los flujos migratorios. Dicha estrategia es congruente con los programas y acciones contenidos en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.*

Las dependencias y entidades que integran el Consejo Nacional de Población fortalecerán en el ámbito de su competencia, la coordinación interinstitucional e intergubernamental en la megalópolis del Valle de México, con el fin de garantizar la sustentabilidad de este espacio territorial y potenciar sus ventajas competitivas e inserción en la economía global. Paralelamente, con la finalidad de evitar la reedición de tendencias concentradoras del crecimiento urbano, se impulsarán programas orientados a fortalecer la atractividad poblacional de las ciudades intermedias y pequeñas con potencial de desarrollo sustentable, especialmente aquellos dirigidos a propiciar un ambiente institucional adecuado para la inversión empresarial y social, integrar las cadenas productivas, activar los mercados de trabajo regionales y locales, así como fortalecer la infraestructura y el equipamiento urbano, el parque habitacional y los sistemas de comunicaciones y transporte, entre otros.

Las políticas y programas de ordenamiento territorial sustentable que actualmente promueven las instituciones integrantes del CONAPO constituyen un instrumento de planeación estratégico para propiciar una distribución territorial de la población acorde con los principios de inclusión, equidad y sustentabilidad del desarrollo.

Propósito

Impulsar una distribución territorial de la población más acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable, mediante el impulso a los esfuerzos de ordenación territorial y de regulación del crecimiento demográfico de las grandes metrópolis, así como el fortalecimiento de las ciudades con capacidad de sustento para absorber flujos migratorios.

Metas de impacto

Incrementar en alrededor de seis puntos porcentuales la proporción de los flujos migratorios que se dirigen a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable, sobre todo a las ciudades intermedias y pequeñas.

Aumentar la proporción representada por la población urbana que actualmente vive en ciudades con menos de un millón de habitantes y que cuenta con potencial de desarrollo sustentable.

Líneas de acción

Para avanzar en el logro de una distribución más equilibrada de la población en el territorio nacional, es preciso fortalecer la integración de criterios demográficos en planes y programas

1. Promover la inclusión de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en los planes y programas de desarrollo urbano y regional

- Aportar insumos a la planeación del desarrollo urbano y regional, mediante la elaboración de proyecciones de población estatales, municipales y rural-urbano, así como llevar a cabo estudios prospectivos para anticipar las demandas futuras de empleo, servicios educativos, y de salud y vivienda en las principales ciudades del país.

- Incorporar criterios y previsiones sobre distribución territorial de la población y migración en las estrategias y programas de desarrollo urbano y regional.

Se requiere redoblar los esfuerzos de coordinación intersectorial e intergubernamental en las acciones de ordenamiento territorial

2. Estructurar un marco de gestión territorial en el que concurran los tres órdenes de gobierno e impulsar la articulación de las acciones interinstitucionales e intergubernamentales dirigidas a avanzar en los propósitos de ordenación sustentable del territorio

- Construir consensos, movilizar voluntades y sumar esfuerzos de la sociedad y de los tres órdenes de gobierno para impulsar un acuerdo nacional para la Ordenación del Territorio.

- Promover la participación coordinada de las dependencias federales competentes y de los órdenes estatal y municipal en los esfuerzos de ordenación territorial sustentable.

- Continuar llevando a cabo el *Programa de Ordenación Territorial Sustentable de México*.

La transición de un patrón de concentración poblacional en unas cuantas ciudades hacia uno más diversificado exige fortalecer la atractividad de las ciudades con potencial de desarrollo sustentable

3. Diseñar y poner en marcha estrategias para mejorar la competitividad económica de las ciudades del país, fortalecer las capacidades locales y propiciar su inserción ventajosa a los circuitos económicos de la economía nacional e internacional

- Promover la creación de parques tecnológicos.

- Favorecer la integración vertical y horizontal de cadenas productivas locales y regionales.

- Fortalecer el marco institucional y reducir los costos de transacción en las ciudades para alentar los flujos de inversión privada.

- Apoyar el fortalecimiento de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos.

- Mejorar la accesibilidad, conectividad y articulación regional de las ciudades, mediante la construcción, ampliación y modernización de carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y sistemas regionales de transporte.

- Promover un esquema de coordinación hacendaria entre los órdenes de gobierno orientado a consolidar y ampliar las facultades tributarias de los municipios.

- Impulsar la autosuficiencia financiera y la modernización de las estructuras administrativas locales que permita a éstas enfrentar más ágil y eficazmente la creciente demanda social de infraestructura y servicios básicos.

4. Llevar a cabo acciones para organizar los procesos de suburbanización precaria y rururbanización en el sistema urbano nacional

Más de la quinta parte del espacio urbano del país está afectado por procesos de urbanización precaria

- Impulsar, de manera conjunta con los gobiernos estatales y municipales, la creación de un marco normativo y metodológico dirigido a organizar la actuación de los tres órdenes de gobierno frente a las nuevas dinámicas espaciales.

- Promover el fortalecimiento de los programas de equipamiento, infraestructura y servicios en las periferias urbanas y zonas marginadas.

- Impulsar el diseño y la ejecución de proyectos de regeneración urbana.

5. Prever la demanda de suelo para el desarrollo urbano y vivienda y diseñar y poner en marcha mecanismos para atender esos requerimientos

Las ciudades del país absorberán alrededor de 85 por ciento del crecimiento demográfico del país en los próximos años, lo que hace indispensable prever las reservas territoriales para la expansión urbana

- Identificar e inventariar suelo apto para el desarrollo urbano y vivienda.

- Definir los mecanismos de financiamiento y adquisición de las reservas territoriales destinadas a regular y orientar el crecimiento de las ciudades.

- Establecer mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para instrumentar el desarrollo y aprovechamiento de las reservas territoriales.

- Contribuir a reordenar el desarrollo urbano mediante la incorporación ágil, ordenada y concertada del suelo apto de origen ejidal y comunal para el uso urbano.

6. Contribuir a evitar el poblamiento en zonas de riesgo, así como prevenir y atender desastres en los asentamientos localizados en esas zonas

Más de 150 ciudades están sujetas a riesgo sísmico y 74 núcleos urbanos están expuestos a riesgos por ciclones

- Impulsar programas de prevención y atención de desastres en los asentamientos urbanos situados en zonas de riesgo.

- Llevar a cabo investigaciones que contribuyan a prevenir desastres en los asentamientos urbanos localizados en zonas de riesgo.

La Megalópolis del Centro se encuentra en equilibrio migratorio

7. Promover medidas dirigidas a regular la expansión territorial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, así como de las metrópolis y de las ciudades localizadas en ecosistemas frágiles, en coordinación con las autoridades de los estados y municipios

- Desalentar la expansión de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, mediante el fortalecimiento de la megalópolis y la desconcentración intra-regional hacia la corona de ciudades.

- Diseñar y promover la aplicación de políticas y programas de desarrollo sustentable del subsistema urbano de la megalópolis, así como de las metrópolis y su entorno regional.

- Fomentar la instrumentación de medidas encaminadas a moderar la expansión territorial de la mancha urbana y del crecimiento demográfico en las metrópolis y ciudades localizadas en ecosistemas frágiles.

269 ciudades tienen una estabilidad ecológica crítica y 24 ciudades más presentan un entorno de calidad ecológica baja

8. Impulsar estrategias que permitan controlar el deterioro ambiental en las ciudades

- Reducir los riesgos para la salud derivados del deterioro ambiental.

- Impulsar medidas fiscales orientadas a promover la actualización tecnológica del parque vehicular de las ciudades.

- Favorecer la adopción de tecnologías limpias en los procesos de producción.

- Gestionar apoyos técnicos y financieros con los organismos internacionales para impulsar proyectos dirigidos a la promoción del desarrollo sustentable de las ciudades.

50 ciudades de diverso tamaño tienen ganancias poblacionales debidas a la migración, aunque sólo 17 están localizadas en un medio donde la calidad ecológica es alta o media

9. Orientar los flujos migratorios hacia las aglomeraciones urbanas con potencial de desarrollo sustentable

- Llevar a cabo estudios para identificar las ciudades del país con potencial de desarrollo sustentable e impulsar medidas para orientar los flujos migratorios hacia ellas.

En las ciudades del país se presenta desde ahora la oportunidad de aprovechar el bono demográfico

10. Alentar medidas dirigidas a aprovechar el bono demográfico en las ciudades

- Apoyar el fortalecimiento de los programas de educación y capacitación para el trabajo y de salud, con la finalidad de potenciar el capital humano de las ciudades.

- Promover el fortalecimiento de bolsas de trabajo.
- Formular e instrumentar acciones dirigidas a promover la recuperación gradual de los salarios mínimos.

Estrategia 9

Estrategia 9
Brindar alternativas a la emigración rural y fortalecer la justicia distributiva en las regiones de mayor rezago y en los centros regionales de población

La dispersión de la población en miles de pequeñas localidades rurales es un fenómeno secular relacionado con el estancamiento productivo, la pobreza extrema, la marginación y el rezago sociodemográfico. En el pasado y aún en nuestros días, cientos de miles de personas provenientes de esas localidades buscan opciones de empleo y de acceso a las oportunidades sociales mediante la emigración a las ciudades o a Estados Unidos.

La dispersión de la población y el rezago productivo tienen, entre sus causas más profundas, los obstáculos que impiden la propagación del progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y entre las regiones del país. Entre otros factores que actúan como mecanismos que contribuyen a reproducir el fenómeno de la dispersión, destacan la estructura de la tenencia de la tierra, el régimen y tipo de cultivos, los bajos rendimientos de las parcelas pequeñas, los precios relativos de los productos, la falta de apoyos crediticios para acceder a una tecnología moderna y sustentable, e incluso la residencia de las familias en los predios o sus inmediaciones para preservar la integridad de la propiedad, que es a menudo su activo más importante.

La definición de nuevas estrategias y políticas para superar el rezago productivo de millones de familias campesinas e indígenas exige revalorar el espacio rural como uno de los ejes fundamentales de un desarrollo nacional incluyente, equitativo y sustentable. En ese sentido, debe subrayarse que el actual reordenamiento económico nacional, así como la prioridad establecida en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* de promover la reactivación del mercado interno, constituyen una valiosa oportunidad para impulsar programas y acciones integrales de desarrollo agropecuario en las regiones de menor desarrollo y fortalecer la justicia distributiva en el ámbito regional.

Las políticas públicas no han sido eficaces para contener o reducir la dispersión de la población en miles de localidades rurales pequeñas, donde el rezago productivo y social lastima la dignidad de las personas, comprometen su calidad de vida y amenazan con trasmitir esa condición de precariedad de una generación a la siguiente. La política de población pretende contribuir a impulsar estrategias más eficaces de intervención pública para revertir la situación de desventaja y vulnerabi-

lidad social en la que se encuentran millones de familias que viven en decenas de miles de localidades rurales pequeñas, dispersas sobre las carreteras o en situación de aislamiento.

Las dependencias y entidades integrantes del Consejo Nacional de Población darán impulso a programas y acciones dirigidos a fortalecer la justicia distributiva en el medio rural, en particular en las 250 microrregiones de alta prioridad, donde se identificarán localidades que con modestos incrementos en su acervo de servicios permitirán atender las necesidades de la población rural que vive en localidades pequeñas situadas en su área de influencia. Asimismo, se promoverán acciones de coordinación de los tres órdenes de gobierno para impulsar programas de desarrollo local, propiciar una explotación sustentable de los recursos naturales y del medio ambiente y estimular la participación de las familias y comunidades campesinas e indígenas tanto en la identificación de los centros proveedores, como en el diseño y ejecución de los proyectos destinados a mejorar sus condiciones de vida.

Una de las prioridades de la política de población es la de contribuir a revertir la situación de desventaja y vulnerabilidad social de la población rural. En consecuencia, las dependencias y entidades integrantes del CONAPO llevarán a cabo un conjunto de programas y acciones orientados a fortalecer la estructura de oportunidades de los centros regionales de población y de las localidades situadas estratégicamente en el ámbito rural.

La política de población reconoce en el fortalecimiento de esos centros una acción estratégica para crear alternativas a la emigración rural, y con ello mejorar la calidad de vida de la población y alcanzar una distribución territorial de la población más acorde con las potencialidades del desarrollo regional sustentable. Con ese propósito, las instituciones integrantes del CONAPO llevarán a cabo políticas y programas de ordenación territorial de los centros de población, promoverán el fortalecimiento de su equipamiento e infraestructura social y productiva, el uso eficiente y sustentable de sus recursos naturales y del medio ambiente, así como el aprovechamiento de su capital social.

Propósito

Brindar alternativas a la emigración rural mediante el fortalecimiento de las capacidades productivas, la infraestructura y el equipamiento de los centros de población regionales, así como promover la estrategia de centros proveedores de servicios para atender las necesidades de la población rural dispersa y aislada.

Metas operativas

Se llevarán a cabo 31 estudios para identificar centros proveedores de servicios o Centros Estratégicos de Desarrollo en todas las entidades federativas del país, con excepción del Distrito Federal.

Se realizarán acciones de coordinación interinstitucional para que al menos todas las entidades federativas incluidas en las 250 microrregiones de alta prioridad consideren en sus planes y programas de desarrollo regional la estrategia de centros proveedores de servicios o de centros estratégicos de desarrollo para enfrentar el problema de la dispersión de la población rural.

Líneas de acción

Las políticas de desarrollo rural deben considerar en su formulación e instrumentación la dinámica de la emigración rural y los patrones de poblamiento

1. Promover la inclusión de criterios, consideraciones y previsiones de índole demográfica en la planeación del desarrollo rural sustentable

- Aportar insumos demográficos e incorporar criterios sobre movilidad y distribución territorial de la población en las estrategias y programas de desarrollo rural sustentable.
- Apoyar las políticas, estrategias, programas y acciones de Ordenación del Territorio en los ámbitos local, regional y nacional.

Más de ocho de cada diez localidades rurales pequeñas dispersas sobre las carreteras o en situación de aislamiento tienen grado de marginación alto o muy alto

2. Contribuir a fortalecer la estructura de oportunidades y la justicia distributiva en el ámbito local

- Fortalecer la infraestructura y el equipamiento básico y mejorar la articulación regional de los centros regionales de población y de los centros proveedores de servicios.
- Atender los rezagos en materia de educación y salud de la población que vive en las zonas de alta y muy alta marginación.
- Articular las acciones dirigidas a superar la pobreza e impulsar el desarrollo social de las microrregiones de alta y muy alta marginación.
- Ampliar la operación y cobertura del Programa de Educación, Salud y Alimentación.
- Promover la movilización productiva de activos familiares y comunitarios y su capitalización permanente.
- Diseñar e impulsar programas de empleo temporal y de recuperación productiva en zonas con agricultura de bajo rendimiento.
- Apoyar las actividades agropecuarias mediante el apoyo oportuno de PROCAMPO.
- Fortalecer la capitalización del campo, mediante programas que permitan al productor la retención de la mayor parte del valor agregado que genera.
- Promover la ejecución preferencial de las acciones agrarias en las 250 microrregiones de alta prioridad.

3. Apoyar las actividades productivas de las comunidades rurales y aprovechar el capital social comunitario para impulsarlas

Las localidades pequeñas cuentan con poderosos vínculos comunitarios y familiares

- Contribuir a crear un marco institucional que propicie la formación de alianzas estratégicas entre productores rurales.
- Impulsar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para articular acciones en favor del desarrollo de las microrregiones de alta marginación.
- Reforzar los mecanismos de financiamiento, asesoría y capacitación para impulsar las iniciativas y proyectos productivos comunitarios y apoyar a los productores rurales a manejar exitosamente sus empresas.
- Fortalecer la vida interna de los núcleos agrarios mediante la prestación de asesoría para la actualización de sus órganos de representación y vigilancia.
- Intensificar los esfuerzos de difusión, asesoría y capacitación a sujetos agrarios respecto de sus derechos y obligaciones.
- Cumplir con los compromisos establecidos en los acuerdos agrarios en materia de organización y fomento.

4. Promover la preservación, conservación y explotación sustentable de los recursos naturales y del medio ambiente en el ámbito rural

La mayoría de las localidades pequeñas, dispersas y aisladas, tienen un entorno cuya calidad ecológica es baja

- Impulsar estrategias de desarrollo sustentable.
- Capacitar y difundir entre los productores rurales el uso de tecnologías con criterios de sustentabilidad.
- Impulsar la construcción de obras de infraestructura que permitan capturar, retener y distribuir el agua de lluvia.
- Promover las prácticas de agricultura sostenible y la protección del medio ambiente.
- Fomentar la labranza de conservación y, en general, la cultura del desarrollo sustentable.

5. Reforzar las políticas territoriales que eviten procesos de rururbanización precarios, así como la segregación socioespacial de los centros de población regionales

Los patrones de dispersión y aislamiento constituyen uno de los retos más desafiantes para la planeación demográfica y de ordenamiento territorial

- Impulsar proyectos de acción compensatoria en regiones y zonas marginadas.
- Cohesionar físicamente a las microrregiones para frenar la dispersión poblacional.

Más de 3 500 localidades están sometidas a riesgos por corrimiento de tierras y más de 20 mil localidades están expuestas a amenazas por inundaciones

6. Prevenir y atender desastres en los asentamientos localizados en zonas de riesgo

- Reforzar los mecanismos de prevención y respuesta ante desastres.
- Prevenir y atender desastres y, en su caso, aplicar programas dirigidos a reubicar a la población asentada en zonas de riesgo.
- Atender daños en materia de suelo y vivienda en zonas de desastre y darle seguimiento a esas acciones.
- Llevar a cabo estudios que contribuyan a prevenir desastres.

No es posible llevar todos los servicios a todas las localidades pequeñas, dispersas y aisladas

7. Promover la estrategia de centros proveedores de servicios para atender las necesidades de la población rural dispersa y en condiciones de aislamiento

- Definir nuevas metodologías que contribuyan a maximizar los beneficios del gasto social en las entidades federativas y los municipios.
- Formular modelos de intervención pública para identificar localidades rurales pequeñas, dispersas y aisladas, que con modestos incrementos en su acervo de servicios básicos contribuyan a atender las necesidades de quienes viven en las localidades contiguas en condición de rezago social.
- Promover la participación de las autoridades locales y de las comunidades en la identificación de los centros proveedores de servicios.
- Impulsar la coordinación intergubernamental para incluir en los planes y programas de los gobiernos federal, estatal y municipal la estrategia de centros proveedores de servicios.
- Reforzar la dotación de servicios y apoyos institucionales a las localidades de las microrregiones de mayor marginación.

Más de 90 mil localidades del país sólo tienen una o dos viviendas

8. Promover estrategias, políticas y programas de ordenamiento territorial con la finalidad de propiciar el reagrupamiento de las personas que viven en localidades de una o dos viviendas

- Articular físicamente el territorio microrregional y frenar la dispersión de la población.
- Realizar estudios sobre los patrones territoriales de las localidades de una y dos viviendas y sobre sus perfiles productivos y sociodemográficos, con el fin de aportar insumos a la planeación del desarrollo social y rural.

- Fortalecer los centros de población y las localidades rurales de mayor tamaño para que puedan ofrecer alternativas de empleo y vivienda a las familias que viven en localidades de una y dos viviendas.

- Coordinar acciones de los tres órdenes de gobierno para estimular el reagrupamiento de la población que vive en localidades dispersas de una o dos viviendas.

Estrategia 10

Estrategia 10
Propiciar y apoyar iniciativas encaminadas a regular la migración mexicana hacia Estados Unidos y atender sus ramificaciones y consecuencias

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos tiene una prolongada tradición histórica y raíces estructurales en ambos lados de la frontera. Sus ramificaciones son múltiples y se extienden cada vez más hacia muy distintos ámbitos de la vida nacional. Este movimiento sólo podrá ser atenuado si en el largo plazo se reducen las disparidades económicas y las brechas salariales que median entre ambas naciones. Para lograrlo, es imprescindible impulsar un ritmo de crecimiento económico sostenido durante varias décadas en nuestro país y traducirse en importantes incrementos en los niveles de empleo, productividad y salarios.

Los problemas derivados de la migración podrían mitigarse en el corto y mediano plazos mediante una adecuada complementariedad de las economías de los dos países. En efecto, se prevé, por un lado, que el número de nuevos demandantes de puestos de trabajo en México seguirá creciendo, aunque a menor ritmo a partir del cuarto lustro del presente siglo, y por el otro, Estados Unidos enfrentará una aguda escasez de mano de obra en los próximos años, la cual será más crítica en el mediano plazo, cuando los integrantes de las generaciones del llamado *baby boom* comiencen a retirarse de la actividad económica. En este contexto, es imprescindible encontrar soluciones negociadas entre ambos países.

El flujo de remesas, que ha venido creciendo en los últimos años a un ritmo similar al de la migración internacional, ha beneficiado a un número cada vez mayor de mexicanos y se ha constituido en una inyección constante de recursos a escala nacional y regional. No obstante que en la actualidad su monto asciende a más de 6.5 mil millones de dólares anuales, esta importante fuente de divisas no se ha traducido en motor de desarrollo de las zonas de origen de la migración. La información disponible revela que un número importante de los hogares que se benefician de las remesas son altamente vulnerables a la interrupción del flujo de remesas, ya que a menudo es su única fuente de ingresos. La dispersión y magnitud de los recursos individuales obliga a diseñar y poner en marcha esquemas colectivos o asociativos que incentiven las inversiones productivas de pequeña y mediana escala, susceptibles de ser financiadas parcialmente con el ahorro de los migrantes, con el fin de apoyar la creación de oportunidades de empleo remunerado y fomentar el arraigo de la población en las regiones de origen.

La búsqueda de soluciones de fondo y de largo plazo al fenómeno migratorio exige la cooperación entre ambas naciones. La relación binacional es cada vez más propicia para impulsar iniciativas resueltas e imaginativas que le den un cauce legal, digno, seguro y ordenado a la migración de mexicanos al vecino país.

Propósito

Reforzar las acciones que fortalezcan el desarrollo económico y social en las regiones de mayor intensidad de migración hacia Estados Unidos, así como encauzar la agenda migratoria con ese país hacia el establecimiento de un régimen migratorio legal, digno, seguro y ordenado.

Metas operativas

Promover al menos cinco acuerdos o convenios de colaboración con PROGRESA y otras dependencias del Ejecutivo Federal para apoyar, en las localidades de alta intensidad migratoria hacia Estados Unidos, a los hogares en situación de pobreza con miembros que tienen antecedentes migratorios recientes en aquel país.

Impulsar convenios de colaboración con los gobiernos de al menos cinco entidades federativas con alta y muy alta intensidad migratoria hacia el vecino país del norte, para impulsar esquemas colectivos que incentiven, con base en el ahorro de los migrantes, las inversiones de pequeña y mediana escalas.

Incluir criterios y consideraciones de migración internacional en todos los programas federales que operan en las zonas de alta y muy alta intensidad migratoria hacia el vecino país del norte.

Realizar seis levantamientos de la Encuesta de Migración hacia Estados Unidos y la Frontera Norte de México (EMIF).

Elaborar 25 estudios sobre la magnitud, las características y las perspectivas futuras de las distintas modalidades de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos.

Líneas de acción

1. Fortalecer los vínculos sociales y culturales con las comunidades de mexicanos en Estados Unidos

La población nacida en México residente en Estados Unidos alcanzó en marzo de 2000 alrededor de 8.5 millones de personas

- Facilitar el establecimiento de organizaciones o clubes de oriundos con el propósito de favorecer y facilitar los contactos con las comunidades de mexicanos en Estados Unidos.
- Impulsar medidas que contribuyan a proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos y laborales de los mexicanos en Estados Unidos.
- Promover programas educativos, culturales y recreativos para contribuir al desarrollo pleno de los mexicanos en Estados Unidos.
- Promover acuerdos de colaboración entre las autoridades educativas de México y Estados Unidos dirigidas a facilitar y mejorar el aprovechamiento escolar de los niños y niñas residentes en Estados Unidos y a quienes se desplazan temporalmente entre ambos países.

2. Proporcionar información y servicios de salud a las y los migrantes en los lugares de origen y destino

Una proporción considerable de los migrantes enfrenta dificultades de acceso a los servicios de salud tanto en México como en Estados Unidos

- Impulsar programas encaminados a ofrecer información preventiva y un paquete básico de servicios de salud en los lugares de origen de los migrantes.
- Promover acuerdos interinstitucionales con los distintos órdenes de gobierno y con grupos de la sociedad civil en México y Estados Unidos para favorecer el acceso de los migrantes a los servicios de salud en ese país.
- Proteger el desarrollo de las capacidades de los hijos de jornaleros agrícolas.

3. Promover, diseñar e instrumentar, en colaboración con los estados y municipios, esfuerzos de desarrollo regional, social y humano en las zonas de origen de la migración hacia Estados Unidos

Es preciso impulsar esfuerzos de desarrollo regional en las regiones de origen de la migración

- Promover la ampliación de la cobertura de PROGRESA en las zonas de alta y muy alta intensidad migratoria hacia Estados Unidos, con especial atención en los hogares de migrantes que se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad social.
- Incentivar el uso productivo de las remesas en México, mediante el impulso a esquemas asociativos de organización productiva y el establecimiento de mecanismos de financiamiento concurrente de los gobiernos federal y estatales.

- Fortalecer las acciones de información en Estados Unidos sobre las oportunidades de inversión en las zonas de alta y muy alta intensidad migratoria hacia Estados Unidos.

- Promover medidas orientadas a aprovechar las capacidades y habilidades que adquieren los migrantes de retorno en su trayectoria ocupacional en Estados Unidos.

El alto costo de las transferencias merma los ahorros y recursos de los migrantes y deteriora el potencial productivo de las remesas

4. Impulsar medidas para reducir los costos de transferencia de las remesas y evitar la conversión desfavorable del tipo de cambio

- Apoyar el establecimiento de mecanismos modernos, ágiles y confiables que faciliten y abaraten la transferencia de remesas.

Cada año son aprehendidas cientos de miles de personas que intentan cruzar la frontera entre México y Estados Unidos de manera indocumentada

5. Garantizar la repatriación segura y ordenada de los migrantes indocumentados devueltos por las autoridades migratorias estadounidenses, con especial atención a los menores de edad

- Fortalecer los mecanismos dirigidos a garantizar la repatriación segura y ordenada de los mexicanos devueltos.

- Apoyar la reinserción de los menores devueltos en sus comunidades y hogares de origen.

Los presidentes de México y Estados Unidos han acordado iniciar conversaciones de alto nivel para avanzar hacia el establecimiento de un régimen migratorio legal, digno, seguro y ordenado entre ambos países

6. Avanzar en el diálogo y la negociación en materia migratoria con Estados Unidos, bajo un enfoque de responsabilidad compartida

- Promover ante las autoridades estadounidenses la regularización de la situación migratoria de los migrantes establecidos en forma no autorizada en Estados Unidos.

- Impulsar el establecimiento de un programa de trabajadores temporales con Estados Unidos y, en su caso, promover medidas para articularlo con las acciones de política social, de fomento productivo y desarrollo rural de México para reorientar la migración no documentada hacia cauces autorizados.

- Ampliar el número de todo tipo de visas disponibles para los mexicanos, reconociendo la relación especial que existe entre ambos países, derivada de la vecindad geográfica, los intensos vínculos culturales y la vigorosa y creciente interdependencia económica, en particular a raíz de la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio.

- Fortalecer las acciones de seguridad fronteriza y promover medidas coordinadas entre México y Estados Unidos, con especial atención en los esfuerzos dirigidos a prevenir y evitar las muertes de las y los migrantes en la frontera común, así como a combatir el tráfico de indocumentados.

7. Llevar a cabo encuestas y elaborar investigaciones y estudios acerca de las características, causas y múltiples ramificaciones de las corrientes de emigración hacia Estados Unidos, con el propósito de apoyar el diseño de políticas y estrategias en la materia

Un conocimiento más profundo de los determinantes de la migración internacional ayudará a formular políticas y estrategias más adecuadas en la materia

- Generar información y examinar de manera permanente los niveles, tendencias y características de la migración en sus diferentes modalidades.

- Investigar los determinantes de la migración y evaluar los potenciales impactos de políticas específicas en la evolución futura de la migración internacional hacia Estados Unidos.

Estrategia 11

Estrategia 11
Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población

La política de población, después de casi 28 años de vigencia, resulta impensable sin los esfuerzos de información, educación y comunicación en población. Desde sus orígenes, esta política pública se propuso fortalecer el contenido educativo de sus acciones y depositó en ellas el compromiso de potenciar las capacidades, destrezas y habilidades de las personas, con el fin de promover decisiones libres, autónomas, informadas, reflexivas y responsables; estimular la consolidación de un espíritu de previsión y planeación entre los individuos y las familias; garantizar el pleno y cabal ejercicio de los derechos de las personas en todos los ámbitos de relevancia demográfica; y favorecer una mayor y más amplia participación de las mujeres en todos los ámbitos de decisión, en condiciones de igualdad con el varón.

Las acciones desplegadas durante todos estos años han sido múltiples y variadas, destacando el diseño, producción y difusión de diversas campañas de comunicación en radio y televisión; la producción y distribución de folletos, volantes, carteles, trípticos y videos informativos, con contenidos adecuados para la población de los ámbitos rural y urbano; el surgimiento de diversas líneas telefónicas cuyo desarrollo está dirigido a abatir las barreras que obstaculizan el flujo de información y a facilitar su apropiación doméstica; la inclusión y revisión periódica de los contenidos de educación en población en los programas y libros de texto de la enseñanza primaria y secundaria, así como la capacitación y sensibilización del magisterio en esta materia. Gracias a todas estas acciones y a sus innegables resultados, hoy en día se reconoce que los esfuerzos de información, educación y comunicación en población constituyen la mejor inversión que la sociedad puede hacer para formar ciudadanos informados, libres y responsables, moldear una conciencia pública motivada, y aspirar a resolver, mediante la participación social, los problemas de crecimiento y distribución territorial de la población.

La experiencia acumulada en las últimas tres décadas permite afirmar que los esfuerzos de información, educación y comunicación en población constituyen instrumentos estratégicos para contribuir a extender y arraigar una más sólida cultura demográfica en el país. Tomando en cuenta los complejos desafíos que enfrenta la política de población, es preciso continuar impulsando de manera sistemática procesos educativos, comunicacionales e informativos orientados a fortalecer, en todos los grupos y sectores sociales, el conocimiento sobre la naturaleza, causas y consecuencias de los fenómenos demográficos, así como su vinculación con el desarrollo humano y la calidad de vida de la población.

Con este fin, se requiere continuar impulsando estrategias integrales dirigidas a reforzar los contenidos de la educación en población en los sistemas escolarizados; vigorizar mensajes y campañas a través de los medios de comunicación; y difundir contenidos y mensajes en esta materia a través de todos los instrumentos que hoy brindan las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Propósito

Contribuir a extender y arraigar una más sólida cultura demográfica y a propiciar en todos los grupos y sectores de la sociedad actitudes y prácticas comprometidas con la solución de los problemas de población.

Meta de impacto

Se propone que al menos ocho de cada diez mujeres y hombres en edad fértil conozcan sus derechos en los ámbitos vinculados con sus decisiones demográficas.

Metas operativas

Fortalecer el marco conceptual y metodológico de la educación en población y elaborar propuestas de inclusión y reforzamiento de estos contenidos en los libros de ciencias naturales, geografía, historia, educación cívica y ética, de la educación primaria y secundaria, así como en los materiales dirigidos al personal docente y padres y madres de familia.

Diseñar, producir y transmitir doce campañas para radio y televisión, con aproximadamente 30 mensajes con temas de población para diferentes audiencias.

Producir y transmitir en vivo 300 programas de radio para jóvenes, como un espacio de información, reflexión y análisis.

Llevar a cabo seis concursos nacionales de dibujo infantil y juvenil sobre temas prioritarios de la política de población, con al menos 25 mil participantes en cada uno de ellos, así como la producción y distribución de folletos, carteles y otras actividades de comunicación.

Fortalecer y modernizar el *sitio web* del CONAPO y adecuarlo a las demandas y características de los usuarios. Se prevé que estas acciones permitirán incrementar el número anual de consultas de 30 mil, registradas en el 2000, a más de 100 mil en el 2006.

Elaborar más de 500 notas y doce carpetas informativas durante el periodo 2001-2006, con el propósito de otorgar insumos a los medios de comunicación sobre temas de población, orientar y apoyar el trabajo periodístico y hacer de la información demográfica un objeto de conocimiento habitual entre la población.

Líneas de acción

1. Reforzar de manera permanente el desarrollo conceptual y metodológico de las acciones de información, educación y comunicación en población

- Fortalecer, crear e innovar metodologías de educación en población para los distintos niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional.
- Adecuar los contenidos de la educación en población a los retos y prioridades que establece la política de población.
- Propiciar el desarrollo de estrategias de comunicación y modelos de educación en población para los ámbitos escolar, extraescolar y de educación no formal.

2. Incluir y actualizar contenidos de la educación en población en los planes y programas de estudio, libros de texto y otros materiales del Sistema Educativo Nacional

- Contribuir a ampliar y profundizar el conocimiento sobre los fenómenos poblacionales y los derechos de las personas en los ámbitos de relevancia demográfica.
- Incorporar y reforzar contenidos de educación en población en los programas y libros de texto de los distintos niveles escolares.
- Realizar acciones orientadas a incorporar la educación en población en la currícula de la formación profesional y en los materiales utilizados en la capacitación de las y los docentes.
- Reforzar la educación sexual en la currícula de la educación básica, de acuerdo con el desarrollo de los educandos.
- Elaborar materiales impresos con contenidos de educación en población dirigidos a alumnos, maestros, directivos, padres y madres de familia de las escuelas de los tres niveles de educación básica, así como alumnos y maestros de la educación normal.

3. Diversificar las estrategias y potenciar el alcance de los esfuerzos de información, educación y comunicación en población

- Diseñar campañas de comunicación en población en medios masivos y adecuar sus contenidos a las diferentes audiencias.

- Diseñar y difundir materiales educativos, accesibles y adecuados a diferentes sectores de la población.

- Elaborar y producir audiovisuales, carteles, folletos y materiales informativos para grupos específicos de la población.

- Realizar concursos, exposiciones, programas radiales y videos informativos dirigidos a diferentes sectores de la población.

- Realizar acciones de información y comunicación dirigidas al personal de las instituciones que integran el Consejo Nacional de Población, otras instituciones afines, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.

4. Promover, concertar y coordinar acciones de información, educación y comunicación en población con organizaciones de la sociedad civil, dependencias y entidades de la administración pública federal y con los gobiernos estatales y municipales

- Contribuir a sensibilizar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno acerca de la importancia estratégica de impulsar los esfuerzos de información, educación y comunicación en población.

- Promover la instrumentación de programas y acciones de información, educación y comunicación en población, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, dependencias federales, estatales y municipales y organismos de cooperación multilateral.

- Promover la coordinación interinstitucional en el diseño, producción y difusión de mensajes y contenidos de información, educación y comunicación en población.

5. Aprovechar las nuevas tecnologías de información para atender las necesidades de información sociodemográfica de la sociedad

- Enriquecer, actualizar y facilitar la consulta del *sitio web* del Consejo Nacional de Población.

- Diseñar espacios de consulta en el *sitio web* para grupos específicos de la población.

- Difundir información sociodemográfica a través de diferentes medios y formatos.

6. Diseñar e instrumentar programas de capacitación en materia de información, educación y comunicación en población

- Promover y apoyar acciones de formación de recursos humanos en el ámbito de la información, la educación y la comunicación en población.

7. Llevar a cabo proyectos de investigación, evaluación y seguimiento de los programas de información, educación y comunicación en población

- Impulsar estudios sobre la dinámica de las actitudes, valores, preferencias y percepciones en los ámbitos de relevancia demográfica.

- Establecer estrategias de seguimiento y evaluación de las acciones de información, educación y comunicación en población, con el propósito de conocer su impacto y resultados, así como de actualizar de manera permanente la orientación, estrategias y contenidos de estos esfuerzos.

Estrategia 12

Estrategia 12
Avanzar hacia un auténtico federalismo en población

Los esfuerzos orientados a promover el cambio demográfico y a fincar las bases de un desarrollo sostenido y sustentable, fundado en los principios de equidad y sustentabilidad, exigen la convergencia, el concurso y la participación de los tres órdenes de gobierno, en un marco de cooperación, coordinación y respeto a la autonomía de los estados y de los municipios. Un paso importante en esa dirección lo constituyó el impulso a la descentralización en materia de población, iniciada a partir de 1983 con la creación y el fortalecimiento de los Consejos Estatales de Población (COESPO). Este proceso se ha visto acompañado, más recientemente, de la municipalización de la política de población, mediante la creación de los Consejos Municipales de Población (COMUPO), que son las instancias encargadas de conducir la planeación demográfica de los gobiernos locales.

En las últimas dos décadas, la política de población logró enriquecer su estructura institucional y su marco jurídico, creando la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas, que es un foro de cuño genuinamente federalista, donde los gobiernos de los estados se convierten en verdaderos protagonistas del diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y los programas de población. Para continuar avanzando hacia un auténtico federalismo en población, bajo los principios de solidaridad y subsidiaridad, se requiere impulsar la institucionalización de la política de población en los espacios locales.

El federalismo es el medio idóneo, mediante la vigencia de los principios de inclusión y corresponsabilidad, para articular la política de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano en los ámbitos estatal y municipal. No debe olvidarse que los fenómenos demográficos son cada vez más complejos y de mayor escala, al tiempo que siguen siendo marcados los contrastes entre entidades, regiones y grupos sociales y étnicos en materia demográfica, lo que implica la necesidad de diseñar estrategias que atiendan esta heterogeneidad y puedan adaptarse a cada lugar y circunstancia. Para enfrentar los desafíos demográficos con oportunidad, equidad y eficiencia, es indispensable avanzar en la institucionalización de la política de población a nivel local, con el apoyo de marcos jurídicos apropiados que permitan dar continuidad a los programas y acciones en la materia; adecuar las funciones y atribuciones de los Consejos de Población en los ámbitos nacional y estatal a las nuevas realidades demográficas; vigorizar y ampliar los canales y mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental; fomentar espacios de participación de la sociedad; consolidar la integración de criterios, consideracio-

nes y previsiones demográficas en la planeación del desarrollo; y diseñar e instrumentar un sistema cada vez más eficiente de seguimiento y evaluación de los programas y acciones desplegados por la política de población.

Propósito

Avanzar en la descentralización de recursos, atribuciones y competencias en materia de población, contribuir a institucionalizar el quehacer de la política de población a nivel local y reforzar la coordinación en la materia entre la federación, las entidades federativas y los municipios.

Metas operativas

Celebrar 32 acuerdos de coordinación entre el gobierno federal, a través del Consejo Nacional de Población, y los gobiernos de las entidades federativas, a través de los Consejos Estatales de Población, con el fin de fortalecer la coordinación intergubernamental y avanzar en la instrumentación, seguimiento y evaluación del *Programa Nacional de Población 2001-2006*. En este marco de trabajo se promoverá que los compromisos contraídos por las partes cuenten con el respaldo de recursos financieros apropiados.

Instalar al menos 200 Consejos Municipales de Población durante la presente administración, en coordinación con las autoridades estatales y municipales. En este proceso será necesario diseñar modelos de organización y estrategias de participación de las instancias locales de planeación demográfica.

Dar seguimiento y evaluar anualmente los avances del *Programa Nacional de Población 2001-2006* en los estados, en el marco de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas.

Promover, mediante la cooperación técnica con los estados, que las 32 entidades federativas cuenten con su respectivo programa de población.

Continuar el impulso a la descentralización de recursos provenientes de la cooperación multilateral en al menos diez entidades federativas.

Capacitar a todo el personal técnico que labora en los Consejos Estatales de Población en temas prioritarios de la política de población.

Líneas de acción

1. Promover reformas al marco jurídico en materia de población en el ámbito federal y estatal para profundizar el proceso de descentralización y avanzar en la institucionalización de los programas y acciones de población en los ámbitos estatal y local

- Elaborar una propuesta de reformas al marco jurídico que establezca la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de población.
- Proponer un modelo de Ley Estatal de Población, con el fin de apoyar a los estados en la elaboración de propuestas legislativas en esta materia.
- Establecer un modelo jurídico-administrativo para promover la participación de los municipios en las actividades de población.

2. Fortalecer la coordinación intergubernamental en materia de población mediante la celebración de acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas

- Definir mecanismos de financiamiento para cumplir con los objetivos, acuerdos y compromisos contraídos por las partes en esos acuerdos de coordinación.
- Promover que los estados formulen sus instrumentos de planeación demográfica en congruencia con los lineamientos y estrategias del *Programa Nacional de Población 2001-2006.*
- Establecer un sistema de seguimiento y evaluación de los compromisos contraídos en los acuerdos de coordinación.

3. Articular las estrategias y acciones de la política de población con la de los programas sectoriales de la federación instrumentados en los ámbitos regional, estatal y local

- Establecer en las comisiones de trabajo del Consejo Nacional de Población las bases y orientaciones para integrar las estrategias y acciones de la política de población en los programas sectoriales instrumentados en los ámbitos regional y estatal.
- Apoyar las acciones de seguimiento y evaluación de los programas sectoriales de carácter federal.

4. Fortalecer la municipalización de los programas y acciones en materia de población mediante el fortalecimiento o, en su caso, la creación de los Consejos Municipales de Población

- Diseñar modelos y estrategias de operación de los Consejos Municipales de Población, acordes con las características demográficas del contexto local.

- Diseñar bases de datos y producir indicadores actualizados para consulta, vía internet, con la finalidad de apoyar las tareas de planeación local.

- Impulsar reuniones y foros de análisis sobre el quehacer de los municipios en materia de población y poner de manifiesto la relevancia de la planeación demográfica en el ámbito local.

5. Atender las opiniones, sugerencias y recomendaciones de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas y considerar la heterogeneidad y la especificidad demográfica de las regiones, estados y municipios en las estrategias de la política de población

- Dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los acuerdos de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas, así como definir estrategias y prioridades de acción.

- Impulsar la creación de subcomisiones temáticas y regionales para atender las problemáticas específicas en materia de población.

6. Ampliar la cooperación técnica en materia de población con los Consejos Estatales y Municipales

- Reforzar los esfuerzos de capacitación y formación de recursos humanos en materia de población, aprovechando la tecnología de videoconferencias.

- Diseñar una red de comunicación electrónica para el intercambio de información y comunicación con los Consejos Estatales y Municipales de Población.

7. Promover la participación de los Consejos Estatales y Municipales de Población, o equivalentes, en los comités de desarrollo estatal y municipal, así como en otras instancias de planeación en los ámbitos estatal y local

- Difundir las experiencias de los Consejos de Población que participan activamente en las instancias de planeación estatales y municipales.

- Diseñar metodologías dirigidas a impulsar la integración de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en los planes y programas de desarrollo económico y social de carácter estatal y local.

8. Establecer, en coordinación con los gobiernos de los estados, un sistema de seguimiento y evaluación de los programas nacional y estatales de población

- Definir, en colaboración con las instancias de planeación demográfica de las entidades federativas, los indicadores de evaluación de los programas de población y promover su seguimiento permanente.

9. Promover la descentralización de recursos de la cooperación multilateral para apoyar el desarrollo de programas y proyectos prioritarios en las entidades federativas

- Apoyar la elaboración de programas estatales para definir las prioridades de asignación de los recursos provenientes de la cooperación multilateral.

10. Promover la participación social en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas de población

- Promover y apoyar, en los ámbitos estatal y municipal, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los temas de población.

11. Redoblar los esfuerzos dirigidos a sensibilizar a los tomadores de decisiones de las dependencias y entidades gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de movilizar recursos, voluntades y conciencias a favor de las actividades de población

- Diseñar y llevar a cabo acciones de información y comunicación dirigidas a las autoridades del sector público y a los dirigentes de organizaciones sociales y privadas de los estados y municipios.

- Difundir información sociodemográfica de manera eficiente y oportuna, con el fin de apoyar la toma de decisiones pública, privada y social.

- Generar, en colaboración con los Consejos Estatatales de Población, información sociodemográfica actualizada correspondiente a los ámbitos estatal, municipal y local.

12. Llevar a cabo programas y acciones, en coordinación con las instancias de planeación demográfica de las entidades y municipios, dirigidas a extender y arraigar una más sólida cultura demográfica

- Diseñar y difundir modelos de información, educación y comunicación en población con contenidos apropiados a las condiciones demográficas, sociales y culturales de los ámbitos locales.

13. Impulsar la investigación sociodemográfica en las entidades federativas para avanzar en el conocimiento de los fenómenos demográficos y sus vínculos con el desarrollo, con miras a apoyar la planeación demográfica estatal y local

- Contribuir a fortalecer las capacidades institucionales de los Consejos Estatales de Población para conducir investigaciones de largo alcance.

- Impulsar convenios con instituciones de investigación en el ámbito estatal para promover la realización de estudios que sirvan de base para diseñar e instrumentar programas y acciones más eficaces y adecuadas al contexto local.

Estrategia 13

Estrategia 13
Ampliar los espacios de participación ciudadana en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas de población

La política de población estableció, desde los albores de su formulación y puesta en marcha, una estrecha y beneficiosa colaboración con las organizaciones de la sociedad civil. Es posible afirmar que estas organizaciones cumplieron con una de las tareas más encomiables en el desarrollo de los programas de población: la de despertar las voluntades individuales y la de alentar la creatividad y fuerza propositiva de la sociedad. Su capacidad de respuesta y su disposición a participar en esquemas y relaciones de cooperación se ha manifestado de diversas maneras y formas, incluido el desarrollo de programas ejemplares y de iniciativas innovadoras.

Las organizaciones de la sociedad civil representan una fuerza fundamental para sostener e impulsar las demandas sociales. Muchas de estas organizaciones, operando en asociación con el gobierno, en red con otras instancias semejantes, con recursos propios o con el apoyo de la cooperación internacional, han ido acumulando fuerza y credibilidad, como resultado del papel cada vez más relevante que desempeñan en la sociedad y del apoyo que brindan a la ciudadanía. Los campos de acción que han abordado son múltiples y variados, entre los que destacan los relativos a la educación, la pobreza, la migración, la salud, los derechos humanos, la salud reproductiva y la planificación familiar, y la atención a grupos específicos como adolescentes y jóvenes, niños en la calle y adultos mayores, entre otros. Asimismo, estas instancias cumplen funciones relevantes en materia de investigación, capacitación, desarrollo de modelos de atención y diseño de materiales educativos.

Para promover sus demandas, las organizaciones de la sociedad civil se han visto obligadas a adquirir habilidades diversas; se han agrupado en redes y movimientos; han aprendido a ganar presencia en los espacios institucionales y realizado alianzas y coaliciones con otros actores y agentes institucionales; e interactúan cada vez con mayor frecuencia con sus contrapartes gubernamentales, al tiempo que han logrado traducir sus críticas en propuestas viables con el propósito de incorporar sus perspectivas, puntos de vista e intereses en los programas de acción.

A pesar de que en las últimas décadas los vínculos de colaboración y diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el Consejo Nacional de Población se han intensificado, es necesario institucionalizar espacios formales de participación y coordinación, con el fin de tender puentes y favorecer la conjunción de esfuerzos que permitan potenciar la efectividad y el alcance de la política de población,

adaptarla a los acelerados cambios que enfrenta la sociedad mexicana, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas y diseñar modalidades efectivas de seguimiento y evaluación de sus programas.

Un paso importante para fortalecer la asociación colaborativa entre dependencias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil en las labores de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y acciones en materia de población, es el diálogo e intercambio continuo y permanente entre esas instancias.

La política de población está obligada a fundamentar sus acciones en las aspiraciones y demandas de la ciudadanía, sobre la base de pautas incluyentes y democráticas. Se reconoce que esta premisa requiere crear condiciones efectivas que promuevan y faciliten la participación social y la expresión de la pluralidad ideológica y de creencias, al tiempo que garanticen y fortalezcan los mecanismos ciudadanos de contraloría de las acciones públicas.

Propósito

Fortalecer e institucionalizar los espacios de interlocución y colaboración con las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de competencia de la política de población, con el objeto de consolidar una visión socialmente compartida sobre los desafíos que enfrenta esta política pública, diseñar propuestas para encararlos con oportunidad, equidad y eficiencia y contribuir a movilizar recursos, voluntades y conciencias con ese fin.

Metas operativas

Formular una propuesta de reformas a la Ley General de Población y su Reglamento dirigida a institucionalizar espacios de diálogo y participación de la sociedad civil organizada en la formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas y acciones de la política de población.

Instalar al menos diez grupos de trabajo sobre temas de interés y prioridad para la política de población, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.

Llevar a cabo por lo menos 50 proyectos de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil, el CONAPO y los Consejos Estatales de Población.

Líneas de acción

1. Promover reformas al marco jurídico de la política de población dirigidas a institucionalizar los espacios de interlocución y participación ciudadana en la formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación de los programas y acciones en la materia

- Revisar la Ley General de Población y su Reglamento y proponer las reformas pertinentes.

2. Estimular el diálogo y promover la asociación colaborativa con las organizaciones de la sociedad civil

- Estimular una relación estrecha y provechosa entre las organizaciones de la sociedad civil y las dependencias gubernamentales que participan en las actividades de población, así como impulsar la confluencia de esfuerzos para la materialización de fines comunes.

- Fortalecer y ampliar los espacios de colaboración y diálogo con las instituciones académicas.

- Promover la participación de las instituciones académicas en el seguimiento y evaluación del PNP.

- Instrumentar formas y modalidades efectivas de comunicación e interlocución entre las organizaciones de la sociedad civil y las instancias gubernamentales, como son la conformación de grupos de trabajo y la organización conjunta de foros y debates sobre temas prioritarios de la política de población.

3. Diseñar y promover modalidades de financiamiento para apoyar e impulsar acciones conjuntas entre las dependencias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil

- Propiciar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y ejecución de proyectos financiados con recursos de la cooperación multilateral en el ámbito de competencia de la política de población.

- Promover la obtención de recursos financieros en México y en el extranjero dirigidos a fomentar la colaboración entre las dependencias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil en proyectos de interés común.

4. Garantizar el acceso a la información y someter al escrutinio permanente de la ciudadanía los programas y acciones de la política de población

- Difundir información periódica sobre el ejercicio de los recursos presupuestales.

- Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento relativos a la efectividad de las acciones de la política de población.

- Presentar un informe anual detallado sobre los logros alcanzados y los obstáculos enfrentados en la ejecución del Programa Nacional de Población.

Estrategia 14

Estrategia 14
Intensificar la cooperación internacional en materia de población

La cooperación internacional es parte fundamental del quehacer y del entorno en el que opera la política de población y ha constituido tradicionalmente un activo importante de la misma. La cooperación internacional ha permitido, a la vez, transmitir y acceder a una amplia variedad de experiencias, conocimientos y tecnologías relevantes, así como contribuir a estrechar los vínculos y lazos de amistad con otros países. La gestión de la cooperación internacional se sustenta en el principio fundamental de la no condicionalidad y el derecho soberano de México de formular y ejecutar sus políticas conforme a su marco legal y sus prioridades.

Las acciones de cooperación internacional en materia de población y desarrollo —que comprenden el flujo de información, experiencias, tecnologías, conocimientos y recursos para apoyar la atención de problemas específicos en este campo— han demostrado ser un instrumento de crucial importancia para contribuir a potenciar las capacidades nacionales e impulsar programas y actividades estratégicas. En la instrumentación de la política de población, México ha recibido durante las últimas tres décadas el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), institución que ha brindado al Gobierno de México una amplia cooperación técnica y financiera, la cual ha sido de gran valía para fortalecer las actividades de capacitación de recursos humanos, la elaboración de estudios e investigaciones, la formulación de modelos de intervención y el acceso a tecnología de punta, así como el diseño e instrumentación de programas de educación y comunicación en población.

México es un país que asume simultáneamente la calidad de receptor y de oferente de cooperación internacional. Mediante la cooperación internacional se ha puesto a disposición de otras naciones los recursos técnicos con que cuenta el país. México ha ofrecido, entre otras contribuciones, asesoría, capacitación y consultaría especializada en el desarrollo de metodologías e instrumentos de planeación demográfica, estrategias de coordinación interinstitucional e integración de criterios y consideraciones demográficas en los planes y programas de desarrollo, sistemas de evaluación de las acciones en población y el diseño de estrategias de información, educación y comunicación en población.

Conviene recordar también que México ha participado activamente en los foros internacionales y regionales sobre población y desarrollo, donde ha aportado sus puntos de vista, defendido sus posiciones, intercambiado experiencias y compartido logros y avances. Como un reconocimiento al papel destacado que nuestro

país ha desempeñado tradicionalmente en la construcción de consensos internacionales en la materia, México fungió en 1984 como anfitrión de la segunda Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo; en 1986 recibió el Premio de Población de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); en 1997 y 1998 presidió el trigésimo periodo de sesiones de la Comisión de Población y Desarrollo de la ONU; en febrero de 1999, en el marco de las actividades de revisión y evaluación del proceso denominado "Cairo + 5", fue elegido como vicepresidente del Foro Internacional de Población de La Haya, y desde abril del año 2000 preside el Comité Especial de Población y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina.

Todas estas acciones de cooperación internacional, así como las participaciones de México y los reconocimientos al país en los foros mundiales y regionales en materia de población y desarrollo, permiten poner de manifiesto la importancia que tienen estas actividades en el quehacer de la política de población y en la proyección internacional de la misma. Tomando en cuenta los complejos desafíos asociados a la persistencia de profundos rezagos en materia demográfica y al surgimiento de problemas emergentes, resulta estratégico continuar vigorizando las acciones de cooperación internacional y el intercambio de experiencias en la materia, con el fin de fortalecer los esfuerzos y capacidades nacionales para encarar los retos y aprovechar las oportunidades que acompañan el avance de la transición demográfica en nuestro país.

Propósito

Fortalecer las actividades de cooperación internacional y la presencia de México en los foros mundiales y regionales sobre población y desarrollo, con el propósito de aprovechar el intercambio de experiencias y la movilización de recursos técnicos y financieros dirigidos a apoyar el diseño e instrumentación de programas y acciones en la materia.

Metas operativas

Brindar apoyo técnico y financiero a dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil localizadas en al menos diez estados de la república, mediante los recursos provenientes de la cooperación multilateral.

Participar en la reunión anual de la Comisión de Población y Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas y presentar en este foro un informe anual sobre la situación demográfica de México.

Participar en el año 2004 en el proceso de revisión de los avances logrados y los obstáculos enfrentados en la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD).

Participar en la reunión bianual del Comité Especial sobre Población y Desarrollo de la CEPAL y presentar un informe sobre la situación demográfica de México.

Colaborar, en el marco de la cooperación Sur-Sur, en las tareas de planeación demográfica, integración de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en planes y programas de desarrollo económico y social, así como en el diseño y evaluación de los programas y acciones de la política de población de al menos diez países de America Latina y de otras regiones del mundo.

Líneas de acción

1. Fortalecer la presencia de México en los foros internacionales sobre población y desarrollo

- Promover la participación activa de México en la Comisión de Población y Desarrollo de la ONU y el Comité Especial sobre Población y Desarrollo de la CEPAL.

2. Fomentar la colaboración bilateral y multilateral, en especial la cooperación Sur-Sur, e intensificar el intercambio de tecnologías, conocimientos y experiencias en materia de población y desarrollo y de políticas y programas de población

- Apoyar los esfuerzos que lleva a cabo la política de población mediante el intercambio técnico y educativo-cultural, así como la cooperación financiera con otros países, con el fin de acceder a conocimientos, experiencias y tecnologías relevantes.

- Poner a disposición de otras naciones los recursos técnicos con que cuenta el país, así como ofrecer asesoría y capacitación especializada en materia de población y desarrollo.

- Promover las visitas recíprocas de expertos y la capacitación de recursos humanos, de acuerdo con las ventajas comparativas de los países con los cuales se llevan a cabo actividades de cooperación internacional.

- Impulsar proyectos e investigaciones conjuntas en ámbitos vinculados con la población y el desarrollo y la asimilación de nuevas tecnologías.

3. Diseñar, instrumentar, dar seguimiento y evaluar el Programa de País 2002-2006, *que establece los objetivos y modalidades de la cooperación multilateral del Fondo de Población de las Naciones Unidas con México*

- Orientar los recursos de la cooperación internacional hacia proyectos estratégicos que contribuyan al diseño de políticas, programas y acciones de elevada efectividad para atender los rezagos sociodemográficos persistentes y encarar los desafíos emergentes.

- Fortalecer el proceso de descentralización de los programas y acciones de la política de población hacia las entidades federativas y los municipios, mediante la transferencia de recursos de la cooperación multilateral a las instancias de planeación demográfica de los estados.

- Promover el intercambio de experiencias y la difusión de conocimientos que se derivan de los proyectos financiados con recursos de la cooperación multilateral.

Estrategia 15

Estrategia 15
Fomentar la investigación e impulsar la generación de información sociodemográfica, así como vigorizar los esfuerzos de capacitación en población

La formulación e instrumentación de la política de población requiere de un conocimiento científicamente fundado de los niveles y tendencias de los fenómenos demográficos, así como de sus causas y consecuencias. Los estudios e investigaciones sobre la dinámica, estructura y distribución territorial de la población, así como los relativos tanto a los escenarios demográficos futuros, como a las interrelaciones de la población y el desarrollo, constituyen insumos indispensables para sustentar e impulsar las tareas propias de la planeación demográfica, económica y social. El avance del conocimiento se ha sustentado en la generación de nuevos instrumentos de análisis y el desarrollo de marcos teóricos y metodológicos más adecuados a la realidad sociodemográfica del país.

Las actividades desplegadas por el Consejo Nacional de Población se han beneficiado de los esfuerzos de investigación y del contacto regular con las instituciones y centros académicos del país. La interacción continua con las instituciones de investigación ha permitido revisar críticamente los lineamientos de la política de población e incorporar nuevas perspectivas. Si bien una parte considerable de la investigación en población ha recaído en el ámbito académico, también son relevantes los avances logrados en el sector público. Los esfuerzos de ambos sectores se han traducido en una creciente diversificación y complejidad de la investigación en este campo. No obstante los múltiples logros, todavía se advierten insuficiencias y lagunas de conocimiento que es necesario encarar. De hecho, el desarrollo de la investigación sociodemográfica en áreas temáticas específicas ha recibido un considerable impulso, mientras que en otras todavía tiene una expresión mínima, entre las cuales es posible mencionar la investigación sobre grupos prioritarios, los problemas y desafíos demográficos emergentes, y la expresión regional, estatal y local de los fenómenos sociodemográficos.

El exitoso desarrollo de la investigación en materia de población en nuestro país ha descansado en dos pilares: la generación de información, cada vez de mejor calidad y más oportuna, y la formación de recursos humanos altamente calificados. La disponibilidad de una abundante información sociodemográfica a nivel nacional y estatal ha nutrido las investigaciones y estudios sociodemográficos, al tiempo que ha provisto los insumos necesarios para evaluar el impacto de las acciones de la política de población. Al respecto, debe reconocerse que el país ha realizado importantes esfuerzos para llevar a cabo periódicamente una amplia variedad de encuestas, mejorar de manera notoria los levantamientos censales, y disponer con oportunidad

de las bases de datos respectivas, lo que representa un enorme esfuerzo técnico y financiero. La política de población requiere de información suficiente, confiable, oportuna y con el menor nivel de agregación posible para potenciar su eficiencia, lo que hace imprescindible seguir promoviendo acciones en esta esfera para apoyar la consolidación de las tareas de planeación demográfica, económica y social en el ámbito local.

México también cuenta con una trayectoria sólida, continua y estable en la formación de recursos humanos en demografía y estudios de población en el nivel de postgrado. Los programas docentes de varias instituciones académicas del país constituyen una fuente insustituible de recursos humanos altamente calificados. No obstante, prevalece la concentración de los especialistas en unas cuantas regiones y ciudades del país, lo que obliga a diseñar y poner en marcha estrategias orientadas a apoyar la capacitación de recursos humanos en las propias entidades federativas, mediante programas flexibles y sistemas de capacitación continua y permanente.

Propósito

Impulsar la investigación sociodemográfica, fomentar el desarrollo de sistemas de información y apoyar la capacitación de recursos humanos en demografía y estudios de población, así como aprovechar los avances en estas esferas para impulsar la planeación demográfica y el quehacer de la política de población en los ámbitos nacional, estatal, municipal y local.

Metas operativas

Elaborar más de 1 500 investigaciones, estudios y notas técnicas que comprendan todas las líneas estratégicas del *Programa Nacional de Población 2001-2006*.

Llevar a cabo más de 30 reuniones y foros para difundir los resultados de la investigación y los esfuerzos de evaluación de las acciones institucionales.

Celebrar doce encuentros académicos donde se presenten y debatan los resultados de la investigación en materia de población.

Realizar 30 cursos de capacitación para apoyar la formación de los recursos humanos de los Consejos Estatales y Municipales de Población.

Poner a disposición de los usuarios de internet un sistema de consulta y procesamiento de bases de datos de carácter sociodemográfico.

Líneas de acción

1. Fortalecer la investigación sociodemográfica y la cooperación en la materia con las instituciones académicas y las organizaciones de la sociedad civil

- Promover una política de apoyo a la investigación sobre los temas prioritarios de la política de población.
- Evaluar el estado del conocimiento en cada una de las líneas estratégicas del *Programa Nacional de Población* para identificar lagunas, necesidades y prioridades de investigación en colaboración con las instituciones académicas.
- Realizar investigaciones conjuntas con las instituciones académicas.
- Poner especial atención en la generación de conocimiento sobre los complejos y múltiples vínculos entre población y desarrollo en los ámbitos nacional, estatal y local, con el fin de apoyar las tareas de integración de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en los planes y programas de desarrollo económico y social.
- Promover y llevar a cabo estudios dirigidos a evaluar el impacto de los programas y acciones de la política de población.
- Fomentar reuniones, seminarios y foros para analizar los resultados de la investigación sociodemográfica y su relevancia para el quehacer de la política de población.

2. Llevar a cabo acciones de evaluación de la información sociodemográfica y la elaboración de estimaciones y proyecciones en la materia

- Evaluar los datos sociodemográficos provenientes de censos, encuestas y estadísticas vitales.
- Elaborar estimaciones y nuevas proyecciones de población a nivel nacional, estatal, municipal y de carácter rural-urbano.
- Elaborar previsiones de las demandas futuras en materia de salud, educación, empleo, vivienda y agua, entre otras demandas.

3. Apoyar la generación de datos y estadísticas sociodemográficas y contribuir a fortalecer un sistema de información e indicadores en la materia

- Llevar a cabo encuestas sociodemográficas y apoyar su levantamiento.

- Diseñar y poner en marcha un sistema de información en población y de indicadores para evaluar y dar seguimiento a los programas de población en los ámbitos nacional y estatal.

- Promover la utilización del sistema de información y ponerlo a disposición de los usuarios potenciales vía internet.

- Integrar y construir meta-bases vinculadas a las encuestas, censos y registros institucionales con referencia territorial.

- Aprovechar las nuevas tecnologías de información y de comunicación digital para promover el acceso a, e impulsar la consulta o procesamiento de bases de datos en línea, vía internet.

- Generar información sociodemográfica mediante el levantamiento de censos y encuestas para profundizar en el conocimiento de los fenómenos demográficos y brindar insumos para dar seguimiento al Programa Nacional de Población.

4. Promover, apoyar y llevar a cabo esfuerzos de capacitación de recursos humanos en demografía y estudios de población

- Impulsar la formación de recursos humanos en materia sociodemográfica.

- Establecer convenios con las instituciones académicas para fortalecer los programas de capacitación de recursos humanos en población.

- Aprovechar las tecnologías de comunicación digital y los sistemas de capacitación a distancia para contribuir a la formación y actualización del personal técnico de los Consejos Estatales de Población.

Estrategia 16

Estrategia 16
Promover adecuaciones al marco jurídico y fortalecer la estructura institucional de la política de población

La política de población ha logrado avances importantes en la edificación de su estructura institucional. Desde 1974 se creó el Consejo Nacional de Población (CONAPO), que es la entidad gubernamental a cargo de conducir la planeación demográfica de México, integrado por doce dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Entre las principales funciones del CONAPO destacan la de formular y poner en marcha programas y acciones para armonizar la evolución de los fenómenos demográficos con las exigencias del desarrollo sustentable; contribuir en el ámbito de su competencia a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población; establecer las bases y procedimientos de coordinación en materia de población entre las dependencias y entidades del gobierno federal y los órdenes estatal y municipal; e integrar consideraciones y criterios demográficos en los planes y programas de desarrollo económico y social. Para el desempeño de sus funciones técnicas, administrativas y de coordinación, el CONAPO cuenta con una Secretaría General, que es un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación.

La efectividad de la política de población depende de su estrecha coordinación con diversas políticas públicas, lo cual exige impulsar esquemas cada vez más eficientes de planeación, con el fin de determinar, por un lado, el impacto de los programas de desarrollo sobre la evolución de las variables demográficas, y por el otro, anticipar si las tendencias demográficas pueden condicionar el éxito de mediano y largo plazos de los esfuerzos sectoriales y regionales. Asimismo, la integración de criterios y consideraciones demográficas en las políticas, planes y programas de desarrollo es de crucial importancia para contribuir a lograr una mejor adecuación de la dinámica económica, social y ambiental con las necesidades que plantean el volumen, el ritmo de crecimiento, la composición y la distribución de la población.

La política de población, en los inicios del nuevo milenio, está convocada a renovarse. Para poder hacer frente a los desafíos demográficos de México y estar a la altura de las nuevas circunstancias, es imprescindible revisar los marcos jurídico e institucional de la política de población y adecuarlos a los requerimientos institucionales, políticos y operativos de un auténtico federalismo; establecer la concurrencia en materia de población de los tres órdenes de gobierno; estimular la participación social; fortalecer las tareas de planeación demográfica y la integración de criterios, consideraciones y previsiones de carácter poblacional en los planes y programas de desarrollo económico y social; fortalecer la organización y el funcionamiento del Consejo

Nacional de Población y ampliar su membresía; y fortalecer los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para aprovechar las sinergias y las áreas de refuerzo recíproco de las intervenciones gubernamentales.

Las crecientes demandas y necesidades de instrumentos de planeación e información sociodemográfica para ámbitos territoriales cada vez más pequeños requieren de respuestas oportunas y de elevada calidad técnica. Para lograrlo, es indispensable fortalecer las capacidades y competencia técnica de las instancias de planeación demográfica, tanto del CONAPO como de los Consejos Estatales de Población, así como instrumentar sistemas eficientes y flexibles de capacitación, basados en las nuevas tecnologías de información y de comunicación a distancia. Asimismo, se requiere instrumentar acciones que contribuyan a estimular la creatividad y la productividad del personal del CONAPO, mediante el fortalecimiento de los programas de estímulos y recompensas al desempeño y la capacitación continua, así como ofrecer seguridad laboral, procedimientos escalafonarios y el establecimiento del servicio civil de carrera.

Propósito

Adecuar el marco jurídico e institucional de la política de población a las nuevas realidades y circunstancias demográficas, sociales, económicas y políticas del país, con el fin de fortalecer la organización y el funcionamiento del CONAPO y obtener una mejora continua de sus resultados.

Metas operativas

Elaborar e impulsar una propuesta de reformas a la Ley General de Población y su Reglamento, con el fin de enriquecer los instrumentos jurídicos que regulan las tareas de planeación demográfica y la operación del CONAPO.

Revisar el diseño y funcionamiento del CONAPO y, en su caso, formular e impulsar una propuesta de rediseño institucional dirigida a modernizar los procedimientos propios de la gestión gubernamental en este campo.

Diseñar, en colaboración con las comisiones internas de trabajo del CONAPO, al menos doce modelos conceptuales que contribuyan a fortalecer la coordinación interinstitucional y las tareas de integración de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en los planes y programas de desarrollo.

Integrar insumos, criterios, orientaciones y previsiones demográficas en al menos 100 programas y Reglas de Operación de orden federal o estatal.

Líneas de acción

1. Promover reformas al marco jurídico en materia de población dirigidas a modernizar la estructura institucional del Consejo y fortalecer las tareas propias de la planeación demográfica

- Revisar el marco institucional y las facultades de la instancia encargada de conducir la planeación demográfica del país.
- Ampliar la membresía del CONAPO, con el propósito de incluir a los sectores cuyo quehacer guarda estrechos vínculos con las causas y consecuencias de los fenómenos demográficos.

2. Fortalecer los mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades que integran el CONAPO

- Reforzar el papel de las comisiones internas de trabajo del Consejo Nacional de Población como instancias de coordinación interinstitucional.
- Establecer las bases de operación y de coordinación de las comisiones de trabajo.

3. Redoblar los esfuerzos dirigidos a integrar criterios, previsiones y consideraciones demográficas en la planeación del desarrollo nacional

- Desarrollar modelos conceptuales, instrumentos de planeación e insumos demográficos para apoyar las tareas de integración y planeación en los ámbitos sectorial y regional.
- Difundir información sociodemográfica en los formatos y medios adecuados a las necesidades de la planeación económica, social y demográfica.

4. Fortalecer la capacidad técnica y coordinadora de la Secretaría General del CONAPO

- Elevar el grado de competencia técnica y la calificación del personal de la Secretaría General del Consejo, así como promover una cultura de mejora continua de los resultados de la política de población.
- Promover el establecimiento del servicio civil de carrera.
- Modernizar la infraestructura tecnológica y aprovechar las nuevas tecnologías de información para hacer más eficientes los procesos de trabajo de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población.

VIII. Cómo vamos a medir los avances

VIII. Cómo vamos a medir los avances

La transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía constituyen normas básicas de la acción gubernamental

El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* reconoce que es responsabilidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal informar oportunamente a la ciudadanía sobre los obstáculos enfrentados y los logros alcanzados por los programas institucionales a su cargo, así como sobre el uso de los recursos asignados. La transparencia y la rendición de cuentas constituyen normas básicas de la acción gubernamental.

El seguimiento continuo y la evaluación de las acciones institucionales en materia de población ha sido realizada de manera sistemática en las últimas dos décadas gracias a la disponibilidad de una valiosa y rica información proveniente de al menos ocho encuestas nacionales levantadas entre 1976 y 1997, así como de los censos de población, entre otras fuentes de datos. Esta información ha permitido fundamentar, con base en el conocimiento riguroso de los fenómenos poblacionales, los objetivos, metas, estrategias y acciones de la política de población, al tiempo que ha favorecido la inclusión de criterios y consideraciones demográficas en los planes y programas de desarrollo económico, social y humano. En consecuencia, la realización de estudios y el análisis de la información de carácter sociodemográfico proveniente de censos y encuestas constituyen actividades permanentes del Consejo Nacional de Población.

Una de las estrategias prioritarias para cumplir con los objetivos de la política de población es dar seguimiento continuo y permanente a las acciones en esta materia. La evaluación sistemática del *Programa Nacional de Población 2001-2006* responde a los siguientes propósitos:

(I) Establecer mecanismos de seguimiento de las actividades instrumentadas por las dependencias e instituciones que integran el CONAPO para dar cumplimiento a los objetivos y metas del programa.

(II) Valorar los avances, resultados e impactos de las acciones desplegadas.

(III) Identificar los obstáculos y problemas emergentes que enfrentan los programas en la materia y, en su caso, adecuar las estrategias y acciones institucionales.

(IV) Rendir cuentas a la sociedad sobre los resultados obtenidos, las acciones instrumentadas y los recursos utilizados.

El PNP tiene como propósito hacer converger y coordinar los esfuerzos de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyas acciones influyen en, y son influidas por, la evolución de los fenómenos demográficos

La principal característica del *Programa Nacional de Población 2001-2006* es su carácter normativo, multisectorial e integrador, toda vez que tiene como propósito hacer converger y coordinar los esfuerzos de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyas acciones influyen en, y son influidas por, la evolución de los fenómenos demográficos. La consecución de los objetivos y metas de la política de población depende de la plena integración de criterios, consideraciones y previsiones demográficas en los planes y programas sectoriales y de su articulación con las estrategias y programas que dan cuerpo al *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.*

El volumen, estructura y distribución territorial de la población, así como las variables que determinan la dinámica demográfica (fecundidad, mortalidad y migración), constituyen dimensiones que se interrelacionan en forma compleja con los procesos de desarrollo económico, social y humano. Las acciones sectoriales estratégicas (ampliación de las oportunidades de educación, vivienda, empleo, salud, mejoramiento de la condición social de la mujer, y fortalecimiento de los centros de población estratégicos, entre otros) son fundamentales para impulsar el cambio demográfico, al incidir, a través de diversos mecanismos, en la fecundidad, la mortalidad y la migración. A su vez, la evolución demográfica condiciona el éxito o el fracaso de mediano y largo plazos de los esfuerzos sectoriales y regionales dirigidos a mejorar el bienestar y la calidad de vida de la población.

El PNP contempla la construcción de indicadores que den cuenta tanto de la evolución demográfica, como de los logros sectoriales que favorecen los cambios poblacionales

Desde esta perspectiva el esquema de evaluación que pondrá en marcha el *Programa Nacional de Población 2001-2006* deberá contemplar la construcción de indicadores que den cuenta tanto de la evolución demográfica, como de los logros sectoriales que favorecen los cambios poblacionales. En este sentido, el esquema de evaluación se orienta hacia las siguientes dimensiones:

- *Indicadores de líneas de acción*. Estos indicadores darán cuenta de la instrumentación detallada de cada una de las acciones comprometidas por las dependencias para avanzar en el cumplimiento de los objetivos propuestos por este Programa.

- *Indicadores de las metas operativas*. Los indicadores permitirán identificar si se obtuvieron los resultados programáticos esperados, incluidos los productos generados, la cobertura de las acciones y el número de beneficiarios de los programas, entre otros.

- *Indicadores de metas de impacto*. Los indicadores comprendidos en este rubro se orientan a la medición de los cambios en los fenómenos demográficos y en algunas variables intermedias para los cuales se han establecido metas de impacto.

- *Indicadores sobre dimensiones diversas del desarrollo económico, social y humano*. Con estos indicadores se buscará medir los avances en el mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar de la población, los cuales aluden a las capacidades y opciones de las personas y a la estructura de oportunidades que condicionan la toma de las decisiones en los ámbitos de relevancia demográ-

fica. Se pretende que estos indicadores den cuenta tanto de la situación nacional y estatal, como de la reducción de las brechas entre grupos, regiones y estados del país.

Coordinación interinstitucional

Las comisiones internas de trabajo del CONAPO son las encargadas de instrumentar los mecanismos de coordinación interinstitucional. El quehacer de estas comisiones contribuye a proyectar los criterios y lineamientos de la planeación demográfica en la política nacional de desarrollo económico, social y humano, al tiempo que, a través de las tareas de evaluación y seguimiento, identifican las áreas críticas que requieren de atención especial.

Sistema de Información en Población

La conformación de un Sistema Nacional de Información en Población es fundamental para dar seguimiento a los avances en el logro de los objetivos y metas del PNP

Para dar seguimiento a los avances en el cumplimiento de sus objetivos y metas, el *Programa Nacional de Población 2001-2006* se propone la conformación de un Sistema Nacional de Información en Población (SIPOB). Este sistema será alimentado con los indicadores de las líneas de acción, de las metas operativas y de las metas de impacto de este Programa. Asimismo, debido a la estrecha relación que guardan los fenómenos demográficos con el contexto económico y social en el que se desenvuelven los grupos poblacionales, el SIPOB también incluirá indicadores sintéticos relativos a los diversos ámbitos del desarrollo económico, social y humano, con expresión territorial.

El *Programa Nacional de Población 2001-2006* contempla adicionalmente la construcción de otros indicadores que alimentarán el SIPOB para fortalecer las tareas de integración de criterios y consideraciones demográficas en las políticas, planes y programas de desarrollo, con el objeto de contribuir a lograr una mejor adecuación de la dinámica económica, social y ambiental con las necesidades que plantean el volumen, el ritmo de crecimiento, la composición y la distribución de la población.

Características de los indicadores. Los indicadores seleccionados deberán cumplir con las características de validez, especificidad, sensitividad, confiabilidad, representatividad y oportunidad. La selección de los indicadores dependerá de las características de las fuentes de información existentes y de su disponibilidad periódica (anual, bianual o quinquenal).

Las fuentes de información. La disponibilidad de información sociodemográfica constituye la base para impulsar las tareas propias de la planeación demográfica, así como para llevar a cabo el seguimiento y evaluación de las acciones desplegadas por la política de población. La información es un insumo imprescindible que

alimenta los estudios sobre la dinámica, estructura, composición y distribución de la población, sobre los escenarios demográficos futuros y sobre las interrelaciones de los fenómenos poblacionales con los procesos de desarrollo.

El proceso de evaluación del PNP se realizará a partir de la revisión sistemática de las fuentes de información más confiables: los censos de población y vivienda, las encuestas por muestreo especializadas y algunos registros institucionales, así como de otras fuentes de información de gran utilidad

El proceso de evaluación del Programa se realizará a partir de la revisión sistemática de las fuentes de información más confiables: los censos de población y vivienda, las encuestas por muestreo especializadas y algunos registros institucionales. La información que genera el INEGI, que incluye el levantamiento periódico de una amplia variedad de encuestas, permite disponer de bases de datos sociodemográficos que sirven para dar sustento a la investigación y evaluación en materia de población. Esta dependencia realiza los censos agrícolas, ganaderos e industriales y periódicamente levanta un conjunto de encuestas de relevancia para la investigación sobre las relaciones entre población y desarrollo, que comprenden la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares y la Encuesta Nacional de Empleo, así como otras encuestas especiales.

Existen otras fuentes de información de gran utilidad para el seguimiento y evaluación del *Programa Nacional de Población 2001-2006* que serán consideradas por el SIPOB. Las instituciones del sector salud levantan encuestas nacionales en el ámbito de su competencia para monitorear el estado de salud de la población y sus tendencias en el tiempo, a la vez que realizan esfuerzos permanentes para mejorar sus sistemas de registros institucionales. Por su parte, la Secretaría General del CONAPO, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y El Colegio de la Frontera Norte desarrollan un proyecto conjunto desde 1993 con el objeto de dar seguimiento a los patrones de continuidad y cambio de la migración de mexicanos a Estados Unidos, a través de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF).

Es necesario consolidar los procesos de generación, difusión y análisis de información periódica y comparativa de carácter sociodemográfico, con el propósito de verificar de manera sistemática los avances y resultados del PNP

Con el propósito de verificar de manera sistemática los avances y resultados de este Programa, será necesario consolidar los procesos de generación, difusión y análisis de información periódica y comparativa de carácter sociodemográfico, así como desarrollar mecanismos que propicien el reforzamiento y la actualización de los sistemas de registro de las dependencias y entidades que participan en las actividades de población.

Procedimientos para la rendición de cuentas

La evaluación y el seguimiento de los avances de ejecución del *Programa Nacional de Población 2001-2006* constituyen tareas fundamentales que permitirán informar periódicamente a la sociedad acerca de sus resultados y entablar un diálogo constructivo y crítico con diversos actores sociales e institucionales sobre sus alcances y prioridades. Para ello se presentará anualmente un informe de avances de ejecución de este Programa ante el Pleno del CONAPO, así como a las instancias pertinentes del Poder Legislativo y a representantes de organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones académicas. Asimismo, el proceso de rendición de cuen-

tas contempla la presentación de un informe anual a la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas del CONAPO.

Indicadores de impacto de las líneas estratégicas sustantivas

Estrategia	Indicadores de impacto
1. Reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza	Esperanza de vida (nacional y estatal) Mortalidad infantil (nacional y estatal)
2. Atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas	Tasa de mortalidad infantil en los municipios indígenas y no indígenas Esperanza de vida al nacer en los municipios indígenas y no indígenas Demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar en los municipios indígenas y no indígenas Porcentaje de hombres y mujeres que viven en los municipios indígenas y no indígenas que conocen medios de regulación de la fecundidad
3. Ampliar las capacidades y oportunidades de las personas para ejercer sus derechos en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción	Tasa global de fecundidad (nacional y estatal) Índice de rezago de salud reproductiva (nacional y estatal) Prevalencia de uso de métodos de regulación de la fecundidad (nacional y estatal) Número de usuarias(os) unidas(os) y no unidas(os) de métodos anticonceptivos (nacional y estatal) Demanda insatisfecha de métodos de regulación de la fecundidad (nacional y estatal) Porcentaje de usuarias de métodos anticonceptivos que recibe información suficiente y comprensible para aclarar todas sus dudas y elegir el método anticonceptivo de su preferencia (nacional)
4. Aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico	Tasa de crecimiento natural de la población (nacional y estatal) Razón de dependencia total (nacional y estatal) Razón de dependencia infantil (nacional y estatal) Razón de dependencia de los adultos mayores (nacional y estatal)
5. Invertir en el desarrollo humano de las y los jóvenes y fomentar en ellos actitudes y prácticas de prevención y planeación	Tasas específicas de fecundidad del grupo de 15 a 19 años de edad (nacional y estatal) Número de nacimientos de madres adolescentes (nacional y estatal) Demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos de los grupos de edad 15-19 y 20-24 (nacional y estatal)
6. Prever las demandas del envejecimiento demográfico y brindar más y mejores oportunidades al adulto mayor	Esperanza de vida a los 60 años de edad (nacional y estatal) Esperanza de vida a los 65 años de edad (nacional y estatal)
7. Acrecentar las oportunidades de las familias y de sus miembros a lo largo del curso de vida	Edad en la cual el primer cuartil de la generación de mujeres adolescentes da a luz a su primer hijo(a)
8. Apuntalar a las ciudades con potencial de desarrollo sustentable como destinos alternos de la migración	Proporción de la población urbana que reside en ciudades con menos de un millón de habitantes con potencial de desarrollo sustentable Proporción del flujo migratorio que se dirige a ciudades con potencial de desarrollo sustentable
11. Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población	Porcentaje de personas que conocen sus derechos en los ámbitos de relevancia demográfica

Anexo

Acrónimos y abreviaturas

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIPD	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
COESPO	Consejo Estatal de Población
COMUPO	Consejo Municipal de Población
CONAPO	Consejo Nacional de Población
DIF	Sistema de Desarrollo Integral para la Familia
IMJ	Instituto Mexicano de la Juventud
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEA	Instituto Nacional de la Educación para los Adultos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INSEN	Instituto Nacional de la Senectud
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIN	Servicio de Inmigración y Naturalización
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSA	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

AGEB	Área Geoestadística Básica
DIU	Dispositivo Intrauterino
DRI	Standard & Poor's DRI
EMF	Encuesta Mexicana de Fecundidad
EMIF	Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México
ENADID	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
ENCOPLAF	Encuesta de Comunicación en Planificación Familiar
END	Encuesta Nacional Demográfica
ENFES	Encuesta Nacional de Fecundidad y Salud
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENPF	Encuesta Nacional de Planificación Familiar
ENS	Encuesta Nacional de Salud
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDSA	Índice de Desarrollo Social de Adultos
IDSA-25/44	Índice de Desarrollo Social de Adultos Jóvenes
IDSA-45/64	Índice de Desarrollo Social de Adultos Maduros
IDSAJ	Índice de Desarrollo Social de Adolescentes y Jóvenes
IDSAM	Índice de Desarrollo Social de Adultos Mayores
IDSN	Índice de Desarrollo Social de Niños y Niñas
IDSN-6/14	Índice de Desarrollo Social de Niños y Niñas entre 6 y 14 años de edad
IRSU	Índice de Rezago Sociodemográfico Urbano
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual
OTB	Oclusión Tubaria Bilateral
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNP	Programa Nacional de Población
PNS	Programa Nacional de Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SIPOB	Sistema de Información en Población
TGF	Tasa Global de fecundidad
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
VIH-SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana - Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
ZM	Zona Metropolitana
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México

Glosario

Años de vida perdidos. Es el número de años de vida potencial que se pierden, en promedio, por la ocurrencia de muertes "prematuras". Generalmente se considera muerte "prematura" aquélla que ocurre antes de cierta edad.

Crecimiento natural. Es la diferencia entre el número de nacimientos y de defunciones, generalmente referida a un año. Cuando el crecimiento natural se relaciona con la población media del período se obtiene la tasa de crecimiento natural.

Crecimiento total. Variación del volumen de la población entre dos fechas determinadas, generalmente referida al cambio anual. Este crecimiento resulta de la suma del crecimiento natural y la migración neta. El cociente que se obtiene al dividir el crecimiento total sobre la población media del período se denomina tasa de crecimiento total.

Emigración. Desplazamiento que implica el cambio de residencia habitual desde una unidad político-administrativa hacia otra o hacia otro país, en un momento dado, visto desde la óptica del lugar donde se origina el movimiento. Asimismo, se refiere al fenómeno caracterizado por este tipo de acontecimiento (véase, en contraste, inmigración).

Envejecimiento de la población. Modificación de la estructura por edad de la población, que se traduce en un aumento de la proporción de personas de edades avanzadas y una disminución de la importancia relativa de niños y jóvenes.

Esperanza de vida al nacimiento. El promedio de años que espera vivir una persona al momento de su nacimiento sobre la base de las tasas de mortalidad por edad para un año determinado.

Fecundidad de reemplazo. Nivel de la fecundidad en que cada mujer de una cohorte procree, en promedio, una hija a lo largo de su vida reproductiva. Equivale aproximadamente a una tasa global de fecundidad de 2.1 hijos por mujer.

Hogar familiar. Conjunto de personas que residen habitualmente en una misma vivienda particular, se sostienen de un gasto común y donde por lo menos uno de sus miembros es pariente del jefe del hogar.

Hogar nuclear. *Hogar familiar* constituido por un jefe y su cónyuge; un jefe y su cónyuge con hijos; o un jefe con hijos.

Hogar extenso o ampliado. *Hogar familiar* formado por un hogar nuclear con otros parientes o un jefe con otros parientes.

Hogar compuesto. *Hogar familiar* formado por un hogar nuclear o ampliado y otras personas sin lazos de parentesco con el jefe del hogar.

Inmigración. Desplazamiento que implica el cambio de residencia habitual desde una unidad político- administrativa hacia otra, en un momento dado, visto desde la óptica del lugar de llegada. Asimismo, se refiere al fenómeno caracterizado por este tipo de acontecimiento (véase, en contraste emigración).

Migración. Desplazamiento que implica el cambio de residencia habitual desde una unidad político-administrativa hacia otra o hacia otro país, en un momento dado. Asimismo, se refiere al fenómeno caracterizado por este tipo de acontecimiento (al respecto, véanse inmigración y emigración).

Migración neta. Es la diferencia entre el número de inmigrantes y de emigrantes en un territorio y período dados. Se le conoce también como balance migratorio o saldo neto migratorio.

Paridad. Número total de hijos nacidos vivos de una mujer.

Pirámide de población. Representación gráfica de la composición por edad y sexo de una población, que generalmente utiliza grupos quinquenales de edad.

Prevalencia de métodos anticonceptivos. Proporción de mujeres, unidas en edad fértil (entre 15 y 49 años) que usa algún método de regulación de la fecundidad.

Razón de dependencia. Proporción que representa la suma de la población menor de 15 años y de 65 años o más respecto de la población de 15 a 64 años. Esta relación expresa la “carga” que representa la población en edades teóricamente “inactivas” (0 a 14 años y 65 años o más) para la población en edades “activas” (15 a 64 años).

Tasa bruta de mortalidad. Número de defunciones por cada mil habitantes en un período determinado, generalmente referido a un año.

Tasa bruta de natalidad. Número de nacidos vivos por cada mil habitantes en un período determinado, generalmente referido a un año.

Tasa de continuidad en la anticoncepción. Proporción de usuarias de un método anticonceptivo que lo utiliza sin interrupción durante un período de referencia dado.

Tasa global de fecundidad. Número medio de hijos que tiene una mujer a lo largo de su vida reproductiva de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad observadas en un momento dado.

Tasa de mortalidad infantil. Número de defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacimientos ocurridos en un período determinado, generalmente referido a un año.

Transición demográfica. Es el paso de un régimen de niveles de mortalidad y fecundidad altos y sin control hacia otro de niveles bajos y controlados.

Agradecimientos

El *Programa Nacional de Población 2001-2006. Hacia la construcción de un futuro demográfico con libertad, equidad y responsabilidad*, es fruto de un esfuerzo colectivo desplegado por la Secretaría General del Consejo Nacional de Población a lo largo del año 2001, bajo la coordinación y conducción del Dr. Rodolfo Tuirán y la colaboración de Ricardo Aparicio Jiménez, José Luis Ávila Martínez, Octavio Mojarro Dávila, Virgilio Partida Bush y Elena Zúñiga Herrera. Para la formulación del programa fueron particularmente decisivas las aportaciones de las instituciones integrantes del CONAPO, de los Consejos Estatales de Población, de la comunidad académica y de las organizaciones de la sociedad civil.

Agradecemos a los representantes de las dependencias y entidades que integran el CONAPO por su activa participación en las intensas reuniones de los grupos de trabajo, cuyo fruto se expresó en la definición de las estrategias y líneas de acción del Programa Nacional de Población, así como en la identificación de las actividades institucionales que posibilitarán su ejecución. Expresamos nuestro reconocimiento a los siguientes representantes institucionales:

Nombres	Instituciones
Antonio Aguilar Noh	Secretaría de la Reforma Agraria
Sonia Arnedo Kidd	Secretaría de Desarrollo Social
Ramiro Arroyo Sepúlveda	Secretaría de Desarrollo Social
Carmen Ávila Muriel	Secretaría de Desarrollo Social
Paloma Bravo Montes	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Itza Castañeda Camey	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Víctor Celaya del Toro	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Miguel Ángel Cisneros Saldaña	Secretaría de la Reforma Agraria
Bertha Helena de Buen Richkarday	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Teresita del Niño Jesús Maldonado	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Javier Domínguez del Olmo	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Leticia Deschamps Solórzano	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Luis Rubén Durán Fontes	Secretaría de Salud
Martha Escalante Scoffié	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Celia Escandón Romero	Instituto Mexicano del Seguro Social
Oscar Gerardo Escárcega Navarrete	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Ángel Flores Alvarado	Instituto Mexicano del Seguro Social
Iván García Castellanos	Secretaría de la Reforma Agraria
Jorge Omar García Hidalgo	Secretaría de Desarrollo Social
Ricardo Garibay	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Eduardo González Pier	Secretaría de Salud
Aníbal Gutiérrez Lara	Secretaría de Desarrollo Social
Patricia Hernández Hernández	Secretaría de Desarrollo Social
Juan Carlos Ledesma Vázquez	Instituto Mexicano del Seguro Social
Pedro Luis López Díaz	Secretaría de la Reforma Agraria
Rafael Lozano Ascencio	Secretaría de Salud
Héctor Macías Cuesta	Instituto Mexicano del Seguro Social
Joselaine Martínez Ilizaliturri	Secretaría de Desarrollo Social
Juan Pablo Méndez Blanco	Instituto Mexicano del Seguro Social
María Isabel Monterrubio Gómez	Secretaría de Salud
Cintya Murrieta Moreno	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Héctor Ogaz Pierce	Instituto Mexicano del Seguro Social
Andrés Ortiz Brizuela	Secretaría de Educación Pública
Esmeralda Ponce de León	Instituto de la Juventud
María de Lourdes Quintanilla Rodríguez	Secretaría de Salud
Fermín Ramírez Gutiérrez	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Oscar Ramírez Suárez	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Maricela Reyes Castillo	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Ramiro Reyes Sepúlveda	Secretaría de Desarrollo Social
Blanca Rico Galindo	Secretaría de Salud
Carlos Rodríguez Ajenjo	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
Luis Rodríguez Medellín	Secretaría de Desarrollo Social
José Alfredo Ruiz	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Armando Sánchez Martínez	Secretaría de Educación Pública
Arcelia Tánori Villa	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Erika Valle Butze	Secretaría de Educación Pública
Santiago Villafuerte de la Torre	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Verónica Zetter de Anda	Instituto Mexicano del Seguro Social

La sociedad mexicana conforma un mosaico de situaciones regionales que la planeación demográfica debe atender en congruencia con las oportunidades y desafíos demográficos que encaran cada una de las entidades federativas. Por esta razón y como expresión de la genuina vocación federalista de este Programa Nacional de Población, la Secretaría General del CONAPO convocó a los integrantes de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas. A todas las personas que se mencionan a continuación, responsables de la planeación demográfica en el ámbito estatal, les expresamos nuestro reconocimiento por su activa participación:

Nombres	Instituciones
Sodelba Alavez Ruiz	Consejo de Población del Distrito Federal
Patricia Araiza Noriega	Consejo de Población de Sonora
María Cristina Arreola Rocha	Consejo de Población de Durango
Carlos Carvajal Borges	Consejo de Población de Yucatán
Leticia Castaño Orozco	Consejo de Población de Coahuila
Leonor Cebreros Murillo	Consejo de Población de Sinaloa
Fernando Díaz de León Cardona	Consejo de Población de San Luis Potosí
Victor Hugo Esquivel Sánchez	Consejo de Población de Tabasco

Eduardo Garrote Vidal	Consejo de Población de Morelos
Yolanda Marisela Garza Wong	Consejo de Población de Tamaulipas
Ricardo Raúl González Sánchez	Consejo de Población de Tabasco
Pastor Hernández Santiago	Consejo de Población de Oaxaca
Antonio Hernández y Genis	Consejo de Población de Puebla
Ana Lilia Herrera Anzaldo	Consejo de Población del Estado de México
Eugenio Herrera Nuño	Consejo de Población de Aguascalientes
José Manuel Lledo Zetina	Consejo de Población de Campeche
Luis Fernando Macías García	Consejo de Población de Guanajuato
Rubén Darío Marentes Meza	Consejo de Población de Colima
María Dolores Murrieta Andrade	Consejo de Población de Baja California
Justo Martínez Carrazco	Consejo de Población de Chihuahua
Germán Martínez Velasco	Consejo de Población de Chiapas
Guadalupe Olay Davis	Consejo de Población de Baja California Sur
Clara H. Ochoa Valdez de A.	Consejo de Población de Michoacán
Alberto Joaquín Pacheco Castro	Consejo de Población de Quintana Roo
José Alejandro Paredes Méndez	Consejo de Población de Tlaxcala
Froylán Ramírez Lara	Consejo de Población de Veracruz
Gustavo Ramírez Mendiola	Consejo de Población de Zacatecas
Elvia Ríos Anaya	Consejo de Población de Querétaro
José Gerardo Rodríguez Rodríguez	Consejo de Población de Nayarit
María Antonieta Rosales y Jaime	Consejo de Población de Jalisco
Héctor Manuel Vargas Meneses	Consejo de Población de Hidalgo
Gonzala Vinalay Hernández	Consejo de Población de Guerrero

Con la finalidad de considerar en la elaboración de este Programa Nacional de Población las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, de las entidades académicas y de la ciudadanía interesada en asuntos de población los Consejos Estatales de Población llevaron a cabo 25 Foros de Consulta, en los que participaron grupos de expertos, funcionarios públicos, representantes de organizaciones privadas y sociales y la ciudadanía interesada. Agradecemos a las más de 800 personas que participaron en los foros por sus importantes aportaciones.

Asimismo, deseamos expresar nuestro reconocimiento a los siguientes expertos, quienes con sus comentarios, críticas y sugerencias nos ayudaron a mejorar las versiones iniciales de este programa:

Dr. Raúl Benítez Zenteno
Lic. Juan Carlos González Lamas
Dr. Héctor Hiram Hernández Bringas
Dra. Susana Lerner Sigal
Lic. Alfonso López Juárez
Dra. Adriana Ortiz Ortega
Arq. Sandra Samaniego Breach
Lic. Alfonso Sandoval Arriaga

Finalmente, deseamos expresar nuestro reconocimiento a todo el personal de la Secretaría General del CONAPO que participó en las diferentes etapas de la elaboración de este Programa.

Créditos

Las fotografías que aparecen en El *Programa Nacional de Población 2001-2006* son cortesía de la agencia noticiosa **NOTIMEX.**

Secretaría de Gobernación

LIC. SANTIAGO CREEL MIRANDA
Secretario de Gobernación

LIC. RAMÓN MARTÍN HUERTA
Subsecretario de Gobierno

MTRO. JUAN MOLINAR HORCASITAS
Subsecretario de Desarrollo Político

DR. JAVIER MOCTEZUMA BARRAGÁN
Subsecretario de Población,
Migración y Asuntos Religiosos

ING. JOSÉ LUIS DURÁN REVELES
Subsecretario de Comunicación Social

C.P. FRANCISCO SUÁREZ WARDEN
Oficial Mayor

LIC. ARTURO CHÁVEZ CHÁVEZ
Titular del Órgano Interno de Control

Secretaría General
del Consejo Nacional de Población

DR. RODOLFO TUIRÁN
Secretario General

LIC. ELENA ZÚÑIGA HERRERA
Directora General de Programas de Población

MTRO. VIRGILIO PARTIDA BUSH
Director General de Estudios de Población

DRA. CECILIA RODRÍGUEZ DORANTES
Directora de Comunicación en Población

MTRA. PATRICIA FERNÁNDEZ HAM
Directora de Investigación Demográfica

MTRA. CRISTINA AGUILAR IBARRA
Directora de Educación
en Población

ARQ. JORGE ALBERTO ESCANDÓN BRAVO
Director de Estudios Socioeconómicos
y Regionales

MTRO. OCTAVIO MOJARRO DÁVILA
Director de Consejos Estatales de Población

FERNANDO HAM SCOTT
Director de Apoyo Técnico

LIC. DANIEL ÁVILA FERNÁNDEZ
Director de Administración

Programa Nacional de Población 2001-2006

Se imprimió en
Imágen y Arte Gráfica, S. A. de C. V.
Amacuzac No. 54
Col. San Pedro Iztacalco
C. P. 08220. México, D. F.

El tiraje fue de 1 000 ejemplares.