

# El Consejo Nacional de Población a 40 años de la institucionalización de una política explícita de población en México

Carlos WELTI-CHANES

*Universidad Nacional Autónoma de México, México*

## *Resumen*

El artículo tiene como objetivo hacer una reflexión sobre el papel del Consejo Nacional de Población de México, en un recorrido por los 40 años de existencia del organismo, creado en 1974 a partir de la expedición de una Ley General de Población que tuvo como objetivo central incidir sobre el crecimiento poblacional a partir de una política explícita en la materia. El texto trata de hacer evidentes las limitaciones para incidir en la evolución de las variables demográficas, más allá de reducir el crecimiento natural por medio de la disminución de la fecundidad a través de la incorporación generalizada de la población al uso de anticonceptivos.

*Palabras clave:* Política de población; evaluación de políticas públicas; México; Consejo Nacional de Población.

## *Abstract*

*The national population council. 40 years of the institutionalization of the population policy in Mexico*

In a tour of 40 years of activities of the National Population Council of Mexico, created in 1974, this article is a reflection about the role played for this organization to accomplish the goals of an explicit population policy in trying to diminish the population growth and improving the living conditions of the Mexican population. The text tries to make clear the limitations of the Council, to influence the evolution of demographic variables beyond reducing the natural population growth, by diminishing the level of fertility through the promotion of a massive use of contraceptives.

*Key words:* Population policy; evaluation of public policies; Mexico; National Population Council.

## INTRODUCCIÓN

Una expresión común al referirse a la Política de Población en México, es considerarla un ejemplo de una política pública exitosa y transexenal, lo que es ya en sí mismo un triunfo en un país como este, en el que se acostumbra cada seis años inventar nuevos programas que, como parte de una determinada política pública pretenden atender ciertas problemáticas sociales, desconociendo en una gran proporción lo hecho previamente.

Sin embargo, un análisis detallado de los objetivos propuestos en los sucesivos Programas Nacionales de Población y la evolución de las condiciones sociodemográficas del país, obliga a evaluar tales objetivos, porque los logros de esta política están concentrados en incidir sobre el crecimiento de la población, disminuyendo la fecundidad a través de la limitación de los nacimientos por medio del uso de métodos anticonceptivos modernos, sin que la transformación en las condiciones de vida de la población sea el resultado de la acción pública en materia demográfica. La desatención a otros procesos relacionados con la transformación de la estructura por edad de la población, la migración o la distribución de la población en el territorio, ha exacerbado los problemas del país, por lo que puede suponerse que, dadas las condiciones políticas y el modelo de desarrollo económico que impide en términos reales la planeación como marco general para la acción estatal, los objetivos explícitos de la “Política de Población”, han sido simplemente retórica, con excepción de las acciones para disminuir la fecundidad y la inclusión de temas demográficos en los programas de educación básica, que en conjunto conforman lo que se ha denominado pomposamente Educación en Población.

La Ley General de Población (LGP) que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974, constituye el marco institucional que da origen a las acciones que el Estado emprende para “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social” (LGP, art. primero). Este es su objetivo y vale la pena recordar que el artículo tercero de esta misma Ley, ordena a la Secretaría de Gobernación dictar, ejecutar o promover ante las dependencias o entidades (*sic*) las medidas necesarias para:

1. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura y dinámica de la población.
2. Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población.
3. Disminuir la mortalidad.
4. Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública y de capacitación profesional y técnica.
5. Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional.
6. Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija.
7. Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran.
8. Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentran escasamente poblados.
9. Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos de población que viven geográficamente aislados.

Como puede verse, el logro de estos objetivos particulares que en conjunto constituyen la Política de Población, sin duda puede impactar positivamente en el desarrollo socioeconómico del país y las condiciones de vida de amplios sectores de la población; sin embargo, es difícil sostener que se ha avanzado significativamente en su consecución, más allá de disminuir el crecimiento de la población identificado en la ley como una acción para regularlo racionalmente y estabilizarlo (art. tercero, II).

Con la ley de 1974 se creó el Consejo Nacional de Población (CONAPO) que tiene a su cargo “la planeación demográfica del país”, pero no cuenta con herramientas para cumplir con esta tarea. Por cierto, de los 123 artículos que forman la citada ley, sólo seis se refieren a acciones de planeación y los restantes están dedicados a los asuntos que tienen que ver con los servicios migratorios que prestan la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Un análisis de las acciones realizadas en cuatro decenios a partir de 1974, hace evidente la inexistencia de una verdadera Política de Población, integrada por acciones a través de las cuales se cumpla con los objetivos planteados en la ley respectiva y esta limitación contribuye a que los desequilibrios sociales en México sean más profundos, ya que la interacción, la evolución económica y los procesos demográficos inciden sobre éstos, exacerbándolos.

No hay duda de que hay una serie muy amplia de acciones que las diversas dependencias gubernamentales realizan y que tienen impacto sobre la población, pero no es posible considerar que éstas responden o se enmarcan en una Política de Población, simplemente porque en el diseño de una proporción significativa de ellas no se ha tomado en cuenta su impacto demográfico y por lo tanto, además de que no se pueden evaluar como parte de esta Política, no hay elementos suficientes para suponer que así fueron concebidas.

El hecho de que la fecundidad haya disminuido significativamente a partir de los años setenta y en coincidencia con la implementación de las acciones públicas en planificación familiar, generó la idea en algunos sectores, tanto en la sociedad civil como en el gobierno, que una vez desactivada la amenaza que representó el elevado crecimiento demográfico para el desarrollo socioeconómico del país, no hay necesidad de mantener una Política de Población, ya que los mexicanos han incorporado la práctica anticonceptiva a sus patrones de comportamiento reproductivo de manera generalizada. Sin embargo, además de que se transformó la estructura por edad de la población y paradójicamente, la caída de la fecundidad contribuyó al envejecimiento demográfico, los rezagos sociales son evidentes y los problemas generados por la migración y la concentración de la población en unas cuantas localidades, son cada vez mayores.

Una vez que se ha dado a conocer el Programa Nacional de Población 2014-2018, la intención de este texto es hacer una reflexión de lo que ha sido la política de población a partir de la hipótesis de que ésta no ha ido más allá de incidir sobre el crecimiento de la población, a pesar de la reiteración en el discurso de que no se limita a cumplir con este objetivo. Esta limitación se puede explicar porque la planeación de la acción gubernamental carece de instrumentos para incidir sobre la dinámica de algunas variables demográficas como la migración y la distribución de la población en el territorio.

Incluso, en el caso de la fecundidad, su descenso responde estructuralmente a la transformación del estatus social de las mujeres e instrumentalmente, al papel de los determinantes directos como el acceso a la anticoncepción, la interrupción voluntaria del embarazo no deseado o la edad de inicio de las relaciones sexuales y el matrimonio y se siguen observando significativas diferencias en la edad al primer hijo y en la fecundidad total entre mujeres que forman diversos grupos socioeconómicos, porque para muchas de ellas el rol más importante sigue siendo el de madre, ante la carencia de oportunidades para desarrollarse en otros ámbitos en los que

la educación y el empleo son fundamentales. De tal manera, la política de población debe atender además de sus determinantes directos, también sus determinantes estructurales.

Por otra parte, se han concretado iniciativas de normas para regular la acción pública, cuyo reconocimiento e integración a la Política de Población debería multiplicar sus efectos y posibilitaría evaluar sus resultados en esta materia. Es el caso de las normas que tienen relación con los procesos de metropolización, por ejemplo, que sin embargo, en su aplicación y resultados no han sido evaluadas.

Finalmente, debe reconocerse que hasta ahora no ha sido suficientemente evaluado el logro de los objetivos que, como parte de la Política de Población, han quedado plasmados en los programas nacionales de población. Por lo tanto, no se cuenta con los insumos que permitan identificar, sustentados en métodos cualitativos y cuantitativos, fortalezas y debilidades de dicha política.

## **LA POLÍTICA DE POBLACIÓN EN MÉXICO**

El análisis de la Política de Población en México ha sido objeto de estudio de un amplio número de especialistas interesados en mostrar su concepción general, su instrumentación y sus efectos a partir de su implementación en los años setenta del siglo XX (Alba y Potter, 1986; Leñero, 1989; Cabrera, 1982a; Cabrera, 1982b; Jiménez Guzmán, 1992, 1996; Benítez Zenteno, 1990, 1991, 1994, 1995; Urbina, 1994; De Barbieri, 1994; Sandoval, 2005; Welti, 1994, 2003 ). Incluso, existe un texto elaborado por Mojarro (2009) en el que analiza el proceso de institucionalización de la Política de Población. Sin embargo, en muy pocos casos este análisis ha tomado en cuenta los planteamientos hechos en los documentos programáticos elaborados por la entidad encargada de coordinar esta Política, que en este caso es el CONAPO y la necesidad de evaluar las acciones que la conforman, más allá de los programas de planificación familiar.

A continuación y en la medida en que es posible desarrollarla en las dimensiones de un artículo como éste, se hace una reflexión sobre la Política de Población, tomando en cuenta las líneas programáticas y las metas establecidas en sucesivos Programas Nacionales de Población, con la ventaja de contar en la fecha de redacción de este texto con el Programa Nacional de Población 2014-2018.

Los primeros años del CONAPO estuvieron dedicados a definir su estructura y ámbito de acción y a participar activamente en reuniones internacionales relacionadas con la problemática demográfica, como reflejo de

la intención del presidente de la República de proyectar su imagen como un líder de la comunidad internacional y concretamente del denominado Tercer Mundo.

La Organización de las Naciones Unidas declaró al año 1974 como “Año Mundial de la Población” y México participó activamente en sus actividades y en la Conferencia Mundial de Población realizada en Bucarest, con un papel destacado del mexicano Antonio Carrillo Flores, quien la presidió.

Además, México fue la sede de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, cuyas conclusiones produjeron la denominada Declaración de México sobre la Igualdad de la Mujer y la Paz y la declaración del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, 1976-1985.

En 1975, se realizó también en México la II Conferencia Latinoamericana sobre Población y en ella se destacó el papel pionero del país en impulsar una política explícita que incidiera sobre los procesos demográficos, además de reconocer el avance que representaba haber reformado la Constitución Política, para que en su Artículo 4o estableciera que “El varón y la mujer son iguales ante la ley” y se determinara que “Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos”.<sup>1</sup>

Reconocer esto último como un derecho constitucional era un gran avance, aunque en la actualidad son evidentes sus limitaciones, ya que este derecho no pueden ejercerlo todas las personas, mientras la Constitución no establezca también el derecho a acceder a los medios para tener el número de hijos que se desean, con el espaciamiento que cada mujer o los integrantes de la pareja decidan.

Como ha sido una constante a través del tiempo, un *slogan* central identifica y transmite al público el objetivo de una política pública. En el caso de la Política de Población, como parte del Programa Nacional de Información y Comunicación Pública del CONAPO, en marzo de 1975 se lanzó la campaña “Vámonos haciendo menos”, de duración efímera por la idea de que podía generar que las acciones de planificación familiar tenían un objetivo eugenésico y por tanto ser rechazadas por la sociedad. Esta campaña fue seguida por la campaña “La familia pequeña vive mejor”.

En el primer año de la actividad gubernamental en materia demográfica, el presidente Luis Echeverría Álvarez declaró que se habían puesto a funcionar “programas nacionales de información y orientación. 400 mil mujeres se registraron para ser orientadas sobre la planeación de su fami-

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal, 1974: 2.

lias en las clínicas estatales y privadas” y agregó: “ hoy informamos que se han beneficiado con esos servicios un millón de ellas”.<sup>2</sup>

En su último Informe de Gobierno, el mismo presidente Echeverría, refiriéndose a las acciones explícitas que formaban parte de la Política de Población, expresó: “Aun cuando se puede informar ya de logros y objetivos realizados, los resultados no pueden esperarse, de manera ostensible, a corto plazo”.<sup>3</sup>

Sin embargo, es importante resaltar otras iniciativas que pudieron haber tenido impacto sobre la dinámica poblacional pero que no se concibieron como parte de una política en la materia. Por ejemplo, la creación en 1975 de la Comisión de Desarrollo Regional, en la que lamentablemente, no se incluyó al CONAPO.

Un primer esfuerzo de la administración del presidente Echeverría por incidir en la distribución espacial de la población, lo constituyó el proceso de descentralización de oficinas de las diferentes secretarías de Estado, que en sus propias palabras, permitiera

distribuir, en forma equilibrada en todo el territorio nacional, las oportunidades de empleo y educación, las oficinas de la administración pública y los beneficios de la seguridad social. Sesenta y tres de las principales instituciones públicas llevaron a cabo sus programas de desconcentración, e instalaron en el interior de la República oficinas que han acercado las decisiones y los servicios federales a la población de todos los Estados.<sup>4</sup>

Desde el inicio de sus actividades, en el seno del CONAPO, se expresó la necesidad de contar con información suficiente y de buena calidad, que permitiera elaborar el diagnóstico indispensable para fundamentar las acciones de una política pública que incidiera sobre las variables demográficas. Para responder a esta necesidad, se planteó aprovechar el trabajo de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL), que por esos años había sido creada y los insumos que producía la Dirección General de Estadística, para que el Consejo se encargara de elaborar el diagnóstico de la situación demográfica del país. Dicho diagnóstico sería a través de los años su tarea central y a partir de su creación, convirtió al CONAPO en un Centro de Estudios Demográficos dedicado a la investigación, más que en una instancia de coordinación de la planeación demográfica nacional.

La necesidad de contar con información oportuna para la planeación justificó la realización de la Encuesta Mexicana de Fecundidad, como parte

<sup>2</sup> Poder Ejecutivo Federal, s/f: 258.

<sup>3</sup> Poder Ejecutivo Federal, s/f: 346.

<sup>4</sup> Poder Ejecutivo Federal, s/f: 415.

de la Encuesta Mundial de Fecundidad, cuyos trabajos iniciaron en octubre de 1975.<sup>5</sup> Sin embargo, ni en su etapa de planeación ni en la obtención de los recursos para su realización, el CONAPO participó y ésta se llevó a cabo por el interés de la Dirección General de Estadística y concretamente del director de Estadísticas Demográficas por generar datos demográficos cada vez de mejor calidad, para lo cual logró el apoyo del Fondo para Actividades de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).<sup>6</sup> Así, la Encuesta Mexicana de Fecundidad generó las estimaciones de la fecundidad que sirvieron de punto de partida al establecimiento de metas sobre el crecimiento por alcanzar en el sexenio 1976-1982.

Debe mencionarse que la intención de que la actividad gubernamental estuviera enmarcada en un proceso de planeación, que caracterizó al sexenio 1970-1976, se presentaba como una coyuntura favorable para insertar las actividades del CONAPO en este proceso y proyectarlo a un primer plano como instancia de coordinación de las políticas públicas con incidencia en lo demográfico. Sin embargo, el hecho de que su creación se hubiera promovido al final de un sexenio y como sucede hasta la fecha, la elección del candidato presidencial y próximo presidente, determina en gran proporción las decisiones políticas, en aquellos años a las tareas del Consejo no se les dio suficiente importancia; incluso, la persona que ocupó los primeros años la Secretaría General del Consejo, estuvo más concentrada en su carrera política que en impulsar la política de población. (Este objetivo personal lo logró al ser nombrada Subsecretaria de Gobernación, en la siguiente administración).

Por otra parte, puede suponerse que las limitaciones del Consejo en su etapa inicial, se derivaron de la ausencia de un marco institucional que justificara sus tareas. Si se acepta esta premisa, se comprende que haya constituido una prioridad contar con el Reglamento de la Ley General de Población antes de culminar el sexenio y este Reglamento apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1976. El Reglamento incluye un capítulo dedicado a la Política de Población dividido en dos secciones que son reveladoras de la concepción que se ha tenido de lo que debe ser esta Política. La Sección I, denominada Planeación Demográfica, tiene carácter general y enunciativo, pero establece que “El Consejo mantendrá un proceso de evaluación a sus principios y estrategias y a los resultados de sus planes para adecuarlos a los cambios que planteen

<sup>5</sup> Esta Encuesta estuvo dirigida por el autor de este artículo.

<sup>6</sup> La contribución de Eduardo Cordero, demógrafo y director de Estadísticas Demográficas de la Dirección General de Estadística, a la mejora de la calidad de las denominadas estadísticas vitales no ha sido hasta ahora suficientemente reconocida.

las estructuras sociales y económicas del país” (Reglamento, art. 12). La Sección II está dedicada a detallar las acciones de Planeación Familiar en la que servicios e información se consideran integrados a los servicios de educación, salud y seguridad social. Aquí sí se define la planeación familiar como un derecho más allá de lo que establece el artículo cuarto de la Constitución. El Reglamento considera que la planeación familiar incluye el derecho “a obtener la información especializada y los servicios idóneos”, para decidir sobre el número y el espaciamiento de los hijos. Sin embargo, en todos los artículos del Reglamento dedicados a este tema, se privilegia la información sobre la provisión de servicios.

Como se observa en la Ley General de Población, también su Reglamento está dedicado casi en su totalidad a normar a los Servicios Migratorios, con un tratamiento muy limitado de estos asuntos desde la óptica de una política demográfica.

En el siguiente periodo presidencial, con la llegada a la Secretaría General del CONAPO de Gustavo Cabrera, un demógrafo reconocido a nivel nacional e internacional, la intención de involucrar al Consejo en la planeación demográfica fue evidente y su actividad adquirió otra dimensión.

El Programa de Actividades 1977-1982 del CONAPO, parte de una premisa fundamental: “El principal promotor del desarrollo nacional es el Estado...”<sup>7</sup> Es evidente que sin el reconocimiento de este principio, la planeación del desarrollo es simple retórica, porque el papel de conductor del desarrollo cuya línea está determinada previamente por la planeación de corto, mediano y largo plazo, no lo puede asumir los mecanismos del mercado o el interés de un cierto grupo, para el cual los objetivos son las ganancias en el corto plazo y la acumulación de la riqueza.

Se plantea en este Programa que la Secretaría General del CONAPO

Tendrá como actividad central la formulación de los planes técnicos de la política demográfica... estos planes técnicos, en la nueva etapa de programación es que se formularán bajo una perspectiva que considere las características socioeconómicas de las diversas regiones del país... En este contexto el conocimiento de la Demografía regional resulta esencial. No podría existir una política de población integral, sin tomar en cuenta las condiciones rurales, diseñando programas específicos para este medio.<sup>8</sup>

Este enfoque obligó a concentrar la atención del CONAPO en elaborar una serie de diagnósticos estatales y regionales, con carácter monográfico, destacando la intención de realizar el diagnóstico sociodemográfico de las regiones costeras.

<sup>7</sup> Conapo, s/f. 39.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 40.

Otra idea sustantiva que aparece en el Programa es la necesidad de evaluar los efectos de la Política Demográfica reconociendo

“el alto grado de dificultad para establecer en qué medida los efectos dependen directamente de los programas o bien de otros factores”, se informa que “se está diseñando un modelo sociodemográfico básico que dé lugar a apreciaciones de los cambios más relevantes de las variables que condicionan la dinámica demográfica”.<sup>9</sup>

Sin embargo, la evaluación propuesta se limitó a los programas de planeación familiar.

Habría que subrayar que a 40 años de una Política de Población explícita, la necesidad de evaluar continúa sin ser satisfecha y el modelo del cual se hablaba en 1977, sigue pendiente.

Las acciones iniciales más relevantes del periodo 1977-1982 se concentraron en ofrecer servicios de planificación familiar en el medio rural, planteando la incorporación de cuando menos 1.1 millones de usuarias de éstos para 1982. Con este objetivo, se estableció un Programa de Comunicación en Población y Planificación Familiar aprovechando los medios masivos de comunicación, que además de mensajes de sensibilización para que la población aceptara el uso de anticonceptivos, transmitió programas de radio y radionovelas “dirigidas al público en general, para motivarlo respecto de los objetivos del programa de planificación familiar”.<sup>10</sup> Como parte de esta línea de acción, se inició un Programa de Educación Sexual con el apoyo económico del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Una propuesta de la Secretaría General del CONAPO, que creó grandes expectativas entre quienes planteaban reiteradamente la necesidad de evaluar las políticas públicas, como un ejercicio para aumentar la eficacia y la eficiencia de la acción estatal en diversos ámbitos, fue el establecimiento de acciones de evaluación que sin embargo, quedaron reducidas al Sistema de Evaluación del Plan Nacional de Planificación Familiar.

A la mitad del sexenio, concretamente en el mes de febrero de 1979, en la Sesión Ordinaria del CONAPO, se establecieron las metas nacionales de crecimiento demográfico total, de 2.5 por ciento para 1982 y uno por ciento para el año 2000, incorporando una visión regional que permitiera “armonizar por entidades este crecimiento”.

Para lograr armonizar el crecimiento por entidades, además de incidir sobre la fecundidad, se definió una política migratoria con el objetivo de

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 69.

modificar la intensidad y orientación de los flujos migratorios. Como parte de esta política se consideraron tres programas: i) Retención, ii) Reorientación y iii) Reubicación, con un horizonte temporal de mediano plazo dividido en dos etapas 1978-1982 y 1983-1988. En términos generales, se asumió que el Plan de Desarrollo Urbano sería el marco en que se insertaría la política que incidiera sobre la distribución territorial de la población en materia de retención y reorientación y que concretamente, las acciones de desconcentración territorial de la administración pública federal tendrían efecto sobre la reubicación de la población.

El CONAPO mantuvo una constante actividad en materia de investigación demográfica, para elaborar diagnósticos sobre la situación del país a través del análisis de los resultados del Censo de Población de 1980, la realización de encuestas especializadas y la evaluación de los programas de planificación familiar tanto en lo concerniente a la prestación de servicios como a las acciones de información y comunicación. Sin embargo, más allá de proyectos específicos como el realizado en el estado de Tabasco para relacionar las condiciones demográficas de la entidad con la evolución de las variables económicas, no se hizo un esfuerzo de evaluación de la política demográfica que superara el ámbito de las acciones de planificación familiar. La Memoria del Consejo Nacional de Población 1977-1982 hace evidente esta situación.

La coyuntura política para avanzar en la planeación demográfica del país, era especialmente favorable al iniciar la década de los años ochenta. Aunque la institucionalización de la planeación que justificaba la intervención del Estado en la economía se remonta a los años treinta con la publicación de la Ley sobre Planeación General de la República<sup>11</sup> y es el marco jurídico del primer Plan Sexenal, décadas más tarde el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, inició su administración enviando al Congreso una iniciativa de reforma a esta Ley, que entre otras cosas, establece en su Artículo 26 que, “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal”.<sup>12</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el capítulo denominado Principios Políticos, Diagnóstico, Propósito, Objetivos y Estrategia, establecía que

La política de población, se propone promover el incremento en la calidad de vida de la población ... a través de dos vertientes: Regulación de los fenómenos demográficos a fin de influir en el crecimiento natural de la población en forma

<sup>11</sup> Poder Ejecutivo Federal, 1930.

<sup>12</sup> Poder Ejecutivo Federal, 1983a.

libre, paulatina y diferenciada; e inducción del cambio social y demográfico a fin de incrementar el nivel de vida de la población” (Poder Ejecutivo Federal, 1983b: 58).

Más allá de que resulta una tautología lo que expresaba el Plan (promover el incremento en la calidad de vida a fin de incrementar el nivel de vida), las acciones concretas que identificaba eran la promoción de la planificación familiar, el impulso a la planeación de centros de población, la coordinación con el Sector Salud de programas para disminuir la mortalidad y la morbilidad, la promoción de programas dirigidos a impulsar la participación de la mujer en todos los procesos sociales y la atención de los servicios migratorios del país.

El Programa Nacional de Población 1984-1988 propuesto por el CONAPO en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, “constituye la expresión programática de lo que éste señala en materia de población” (Conapo, 1985a: 7). Efectivamente, esta expresión (programática) incluía desde los objetivos generales, que buscaban regular el ritmo de crecimiento de la población, racionalizar la distribución de la población en el territorio y procurar la participación activa e igualitaria de los diversos grupos y sectores de la población en el desarrollo nacional, hasta los programas específicos para cumplir con tales objetivos a través de la identificación de los aspectos sobre los cuales incidía el programa y la población objetivo, que incorporaba a toda la población identificada según su ocupación (Conapo, 1985a).

El esquema programático de gran complejidad que elaboraron los especialistas del CONAPO, quedó reducido al cumplimiento de dos metas,

en cuanto al crecimiento natural, la meta general para el país es lograr una tasa media anual de 1.9 por ciento en 1988, como una etapa intermedia para alcanzar una tasa cercana a uno por ciento en el año 2000. En materia de crecimiento social y distribución de la población, se pretende reducir la tendencia concentradora de las áreas metropolitanas, particularmente la de la Ciudad de México... Los esfuerzos para la desconcentración de la población deberán comprender, entre otros, el apoyo para el desarrollo rural integral a las ciudades medias en los Estados (Conapo, 1985a: 33).

Se establecieron siete Programas Nacionales: i) de Dinámica y Distribución de la Población, ii) de Planificación Familiar, iii) de Educación en Población, iv) en Materia de Población para la Familia, v) en Materia de Población para los Grupos Indígenas, vi) de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo y vii) de Investigación Sobre Población y Desarrollo.

En la práctica, se elaboró el Programa Integrado de Comunicación en Población para dar cabida al Programa de Educación en Población y al subprograma de Información y Comunicación en Planificación Familiar.

Los programas que contaban con una estructura en la que se definía un diagnóstico, objetivos, estrategias generales, instrumentación, seguimiento y evaluación de impacto, son únicamente el de Educación en Población y el de Planificación Familiar y si bien se llevaron a cabo actividades que pueden ser ubicadas como parte de cada uno de los Programas mencionados, éstos no respondieron a una estructura programática que incluyera desde su diseño hasta su evaluación.

Debe destacarse que la tarea más importante del CONAPO en ese periodo sexenal fue la búsqueda de mecanismos que permitieran la integración de la Política de Población a las acciones del Estado en diversos ámbitos. Con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, se realizó el proyecto denominado “Integración de la Política de Población a los Planes y Programas de Desarrollo”. Sin embargo, sin llegar a identificar estos mecanismos, se pasó a la acción concreta de crear los Consejos Estatales de Población (COESPO), que además de multiplicar los apoyos a las acciones de los Programas de Planificación Familiar y Educación en Población, pretendían incorporar en la planeación estatal las propuestas de políticas públicas para incidir sobre las variables demográficas, aprovechando la existencia en cada una de las entidades federativas de su respectivo Comité de Planeación Estatal (COPLADE).

Los COPLADE tenían como antecedente los Comités Promotores del Desarrollo (COPRODE), lo que es importante mencionar, porque si bien fueron creados al iniciar la administración del presidente Luis Echeverría, en 1976 se ampliaron sus funciones, de tal manera que a partir de la publicación de la Ley de Asentamientos Humanos, se le daban atribuciones en materia de desarrollo urbano. Sin embargo, el CONAPO no se hacía presente en esos comités, lo que hubiera permitido incidir en la planeación de la distribución territorial de la población desde su creación. Una vez creados los COPLADE, se presentaba la oportunidad para los COESPO de participar activamente en las tareas de promoción del desarrollo estatal que involucraban a todos los sectores sociales. Las experiencias a este nivel han sido claramente diferenciales, con entidades en las que se apoyan decididamente las actividades del COESPO, hasta aquellas en las que el Consejo existe porque es obligatorio crearlo, sin que haya interés real en apoyarlo e incluso sin que se entienda claramente cuál es su función.

En línea con la federalización y descentralización de la Política de Población y por tanto la inclusión de los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal en sus tareas, el siguiente paso una vez creados los COESPO, fue la creación de los Consejos Municipales de Población (COMUPO). Si resultaba complicado poner a funcionar un Consejo a nivel estatal sin el apoyo del CONAPO, en los municipios la tarea de dar sentido real a la existencia de un COMUPO ha resultado ser algo verdaderamente extraordinario. No obstante la dificultad de considerar la perspectiva demográfica en la planeación, que se deriva del hecho mismo de carecer de visiones de largo plazo que justifiquen las acciones gubernamentales, el simple hecho de crear un Consejo de Población ha sido una oportunidad para incluir en la agenda pública esta perspectiva.

Desde los primeros años de esta iniciativa, la voluntad política y las propias condiciones de Estados y Municipios, determinaron la acción de los Consejos de Población y la necesidad primaria de conocer las condiciones estatales y municipales, lo que hizo necesario elaborar diagnósticos sociodemográficos, con lo que, para la mayoría de los Consejos a esto quedó restringida su actividad, reproduciendo el trabajo del CONAPO a otra escala.

Casi al final del periodo sexenal 1982-1988, se realizó la Encuesta Nacional de Fecundidad y Salud (ENFES-87), que mostraba entre otras cosas, que si bien la fecundidad continuaba descendiendo, se había producido una desaceleración de esta tendencia y por otra parte, la encuesta sugería la existencia de una sobreestimación en el número de usuarias de planificación familiar de los servicios que ofrecía el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), resultado que desde luego, el responsable del programa no aceptó (Martínez Manautou, 1994). Incluso se diseñó una estrategia para desacreditar esta encuesta, como se ha hecho en otros momentos con otras encuestas, cuando las cifras no han coincidido con los datos de las entidades responsables de un programa gubernamental.

Según reporte del CONAPO, en su Memoria de Labores, los resultados de dicha Encuesta se presentaron en una sesión del Gabinete de Salud, de tal manera que:

Dentro de la información que se difundió a través de la ENFES, se encuentra un cuadro comparativo entre las estimaciones de las usuarias activas (de métodos anticonceptivos), de acuerdo con la institución que les proporcionó el servicio y los datos correspondientes derivados de los registros administrativos. En este cuadro, se observa que los registros del Instituto Mexicano del Seguro Social superan en 36 por ciento las estimaciones de la encuesta (Conapo, 1988: 59-60).

Resulta relevante que para enfrentar estas diferencias, se formara un Grupo de Trabajo (como ha seguido sucediendo a lo largo de la historia de este país) y mientras tanto, “se convino, entre otras cosas, en no difundir la información que combinara datos de dos fuentes distintas, hasta en tanto no fuera sancionado por el Grupo” (Conapo, 1988: 60).

El efecto sustantivo que tuvo conocer los resultados de la ENFES, fue reiterar la necesidad de evaluar detalladamente los avances de la Política de Población.

En aquel periodo se elaboró la serie de monografías estatales con 32 productos, desde Aguascalientes Demográfico 1985 hasta Zacatecas Demográfico 1985, con la intención de hacer visible la necesidad de tomar en cuenta las variables demográficas cuando se trata de planear la acción pública y estimar los alcances de ésta.

El Programa Nacional de Población 1989-1994 estuvo dedicado en su mayor parte a elaborar un diagnóstico de los avances de los Programas específicos que los años previos constituyeron la Política de Población y que en algunas de sus partes medulares vale la pena destacar, porque constituyen una primera evaluación de esta Política. Así, se afirmaba que “El éxito de las acciones de planificación familiar, en términos de contribuir al descenso de la fecundidad, en contra de lo que se esperaba, no siempre se ha traducido en mayor bienestar de los estratos sociales que más lo requieren” (Conapo, 1990: 50). Es decir, se aceptaba que no siempre la familia pequeña vive mejor, como lo afirmaba el *slogan* vigente.

En cuanto a la distribución territorial de la población, el diagnóstico afirmaba que en el periodo 1976-1982 aunque existía un Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el planteamiento del CONAPO era hacer una política demográfica regional con el objetivo de lograr un equilibrio entre población, recursos naturales, desarrollo económico e infraestructura urbana, estos elementos “no condujeron a la elaboración de un programa específico en la materia” (Conapo, 1990: 51) mientras que en el siguiente sexenio, aunque se propuso un Programa nacional de Dinámica y Distribución de la Población, el programa “no se cristalizó” y sólo se concluyeron 21 estudios, que se consideraron la base para la formulación de un Programa.

Es decir, la actividad central del Consejo continuaba siendo la elaboración de estudios demográficos.

El diagnóstico con el que se inició el PNP 1989-1994, consideró además que, “Entre las omisiones más lamentables que han prevalecido en la ejecución programática de la política de población, se encuentra la atención a los grupos indígenas” (Conapo, 1990: 55).

Y una conclusión relevante, este diagnóstico hacía mención a la necesidad de reforzar la capacidad institucional del CONAPO y los Consejos estatales y municipales, porque los COESPO y COMUPO, donde existían, eran prácticamente figuras decorativas.

Entre las metas que se propuso este Programa, destaca la actualización de las tasas de crecimiento de 1.8 por ciento para 1994 y 1.5 por ciento para el año 2000. Es decir, se abandonó la meta del uno por ciento para ese último año, lo que mostraba que las proyecciones demográficas elaboradas previamente habían sido exageradamente optimistas, como algunos demógrafos lo externaban repetidamente, basados en la información disponible.<sup>13</sup>

En realidad, la revisión de las metas de crecimiento tuvo que hacerse ante los datos que arrojó la Encuesta de Fecundidad y Salud ya mencionada y debe destacarse que esta revisión de las metas de crecimiento enfrentaba la posición del CONAPO con una idea fija que desde la presidencia de la República se mantenía, pero que técnicamente era difícil sostener. La propia Secretaria General del CONAPO, poco antes de presentar el PNP, había señalado que: “reducir el crecimiento a la tasa programada del total del país de 1.8 y 1.1 por ciento en 2000,... es prácticamente imposible” (Valdés, 1989). Puede verse que incluso se hablaba ya en esta aseveración de 1.1 por ciento en lugar de uno por ciento.

Después de un periodo relativamente corto de estar al frente de la Secretaría General del CONAPO, la persona que ocupó ese puesto, fue relevada por el Director General de Planificación Familiar de la Secretaría de Salud, por lo que, con el conocimiento previo de la situación, era de esperarse que el Consejo pusiera énfasis en multiplicar las acciones en esta materia, especialmente porque durante sus responsabilidades en la Secretaría de Salud, el nuevo Secretario General había impulsado las tareas de evaluación de los programas respectivos y fue él quien decidió llevar a cabo la ENFES-1987.

El número y profundidad de los diagnósticos demográficos realizados por el CONAPO se ampliaron en ese periodo, destacando la elaboración del estudio *Sistema de Ciudades y Distribución Espacial de la Población de México* (Conapo, 1991) que constituyó un insumo fundamental para la creación del programa 100 Ciudades, que implementó la recién creada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992. Además del producto final, la realización del estudio permitió integrar al proyecto a diversas institu-

<sup>13</sup> Ver por ejemplo, “Las metas demográficas oficiales, sólo utopía”, en la revista Proceso, del 12 de marzo de 1990, No. 697, pp. 25-28.

ciones académicas de las entidades en las que se identificaron los Sistemas de Ciudades y a los Consejos Estatales de Población (COESPO), lo que le dio visibilidad al trabajo del CONAPO en la planeación de las acciones que tienen impacto en la distribución espacial de la población.

La idea de tomar en cuenta las condiciones diferenciales de desarrollo en la política de población y generar instrumentos para definir prioridades de la acción pública, llevó a la realización del Proyecto “Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México”, cuyo resultado fue la elaboración del Índice de Marginación Municipal con la información del Censo de Población de 1990 (Conapo, 1993) y que a partir de este corte transversal, ha sido actualizado permanentemente con la información censal disponible. A pesar de las limitaciones que puede tener la medición de la marginación social con este índice (Cortés y Vargas, 2011), la distribución de recursos públicos, especialmente en programas que forman parte de la política social y la realización de proyectos de infraestructura básica para la atención de la población con mayores carencias, se han basado en este índice, al identificar a los municipios según su grado de marginación y por tanto se supone, según sus necesidades.

El Programa Nacional de Población (PNP) 1995-2000, reconoció por primera vez el envejecimiento de la población como un problema que “se traducirá en presiones crecientes sobre las bases del financiamiento de la seguridad social del país”, lo que sirvió para justificar, muy a tono con las reformas a la seguridad social que habrían de emprenderse en los años sucesivos que: “A ello responde la prioridad que señala el Plan Nacional de Desarrollo de impulsar y extender esquemas de ahorro personal y familiar” (Conapo, 1995: 9). Es decir, se anunciaba también en este Programa el desmantelamiento de la seguridad social que se inició con la aprobación de la Ley del Seguro Social en diciembre de 1995.

El PNP 1995-2000 identificaba acciones estratégicas basadas en un modelo que se proponía ofrecer oportunidades de desarrollo a las personas, a través de las cuales se rompiera el círculo vicioso de la pobreza; incluso se identificaba la existencia de un círculo vicioso entre pobreza y rezago demográfico. A partir de este modelo se hizo evidente que la Política de Población era una parte central de la política de combate a la pobreza y en ella encontraba su sustento.

Respecto al crecimiento de la población, el Programa se planteó una meta de 1.75 por ciento anual para el año 2000 y 1.45 para 2005. Es decir, el objetivo de alcanzar en el año 2000 una tasa de uno por ciento, se alejaba cada vez más de lo establecido en los años ochenta y revisado por primera

vez en el PNP 1989-1994. El optimismo extremo con el que se proyectó la tasa de crecimiento del uno por ciento para iniciar el nuevo siglo, fue confrontado con la realidad del presente y se constató la imposibilidad de llegar a la meta original.

El establecimiento de una tasa de crecimiento como meta, requirió a su vez establecer las condiciones necesarias para incidir sobre la fecundidad a través de la ampliación en el número de usuarias de métodos anticonceptivos, lo que requería alcanzar una prevalencia de 70.2 por ciento en el año 2000 y 73.3 en el año 2005, respecto al total de mujeres en unión conyugal y en edad fértil y significaba en números absolutos, pasar de 12.6 a 14.8 millones de usuarias.

Resulta especialmente significativo que no existía ninguna otra meta en el PNP 1995-2000 que pudiera ser cuantificada y por tanto, aunque el propio Programa hacía énfasis en la necesidad de evaluar la Política de Población, la ausencia de metas cuantitativas dificultaba su evaluación. En lugar de establecer metas, este Programa describía un escenario prospectivo basado en una proyección de población que no comprometía en nada al CONAPO, ya que se trataba de una meta deseable.

Por otra parte, al identificar como la particularidad esencial de las estrategias de la Política de Población su carácter normativo e integrador, se establecía que:

El logro de los objetivos y metas de la política de población depende de la plena integración de ésta con los planes sectoriales, así como con las estrategias y programas que dan cuerpo al Plan Nacional de Desarrollo (Conapo, 1995: 106).

Pero al no definir cómo se daba dicha integración, el Plan se convertía en retórica y la responsabilidad de su cumplimiento no podía exigirse a ninguna organización o a un actor específico.

El diagnóstico del cual partió el PNP 1995-2000 era, además de muy completo, suficientemente didáctico para hacer evidente ante los tomadores de decisiones en la administración pública la relevancia de considerar las variables demográficas en la toma de decisiones y el posible impacto de las acciones gubernamentales en la dinámica de la población.

Con la idea central de que la investigación sociodemográfica es fundamental para la planeación, la actividad del CONAPO en la elaboración de diagnósticos sobre la situación demográfica de México se intensificó aún más en ese periodo y se dio inicio a una serie de estudios en profundidad sobre cada una de las entidades federativas, que nuevamente integró a los

COESPO a dicha tarea. Aunque el uso de esos productos como insumo para la planeación no ha sido documentado, puede decirse que cuando menos en algunos estados de la República, sirvió como marco de referencia en los planes de desarrollo estatal y municipal.

Resulta relevante mencionar que el modelo que identifica la relación entre rezago demográfico y pobreza, hecho explícito en el PNP 1995-2000, sirvió de base para implementar un programa cuyo objetivo era romper la transmisión intergeneracional de la pobreza denominado Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y al ponerlo en marcha, se asignaron las responsabilidades de su conducción a quien se venía desempeñando como Secretario General del CONAPO.

El PROGRESA es probablemente un ejemplo de una acción pública en el cual se considera de manera prioritaria aunque no explícita, la modificación de condiciones demográficas para incidir en el desarrollo de los individuos, a través de acciones concretas que pretenden modificar el comportamiento reproductivo, incrementando el estatus social de las mujeres, lo que significa elevar su nivel de escolaridad y su poder de decisión. Si bien el objetivo explícito es incrementar la inversión de capital humano como factor fundamental de desarrollo de las familias, en el esquema teórico que le da sustento, el número de hijos es la variable fundamental en que se concreta la decisión de los padres de invertir en este tipo de capital, reduciendo su número como resultado de la búsqueda de maximizar los beneficios de tener determinado tamaño de familia. En una sobre simplificación de la teoría, puede decirse que se opta por calidad en lugar de cantidad en el número de hijos (Becker, 1975) o en el tono de los *slogans* asociados a la política de población, “menos pero mejores”.

Al establecer “Los retos prioritarios de la política de población”, el PNP 1995-2000 mostraba claramente que la prioridad seguía siendo reducir el crecimiento de la población y cualquier otra acción parecía marginal. Así, aunque se identificaba entre los retos mejorar la condición de la mujer y fortalecer a la familia, su relevancia estaba determinada por su impacto sobre el crecimiento a través de la fecundidad, ya que por ejemplo, la justificación para mejorar la situación de la mujer está en el efecto que ésta tiene en la “postergación de la edad al matrimonio y concepción del primer hijo, reducción del tamaño de la prole e incremento de los intervalos intergenésicos” (Conapo, 1995: 89).

Sobre la distribución de la población en el territorio sólo se establecían generalidades y la migración internacional ni siquiera se mencionaba.

Si bien el PNP 1995-2000 tenía una estructura formal en la que se identificaban claramente Líneas Estratégicas, Objetivos y Líneas de Acción, las únicas metas establecidas se referían a la tasa de crecimiento natural y al número de usuarias de anticonceptivos, como ya se mencionó previamente, por lo que la evaluación cuantitativa de una Política de Población explícita, o era imposible de realizar en el caso de cada uno de sus otros componentes, o cuando menos se dificultaba, al carecer de las metas que se pretendía lograr.

Las tareas del CONAPO en ese periodo se mantuvieron concentradas en la elaboración de estudios sociodemográficos entre los que hay que destacar el que dio lugar a la propuesta denominada *Centros Proveedores de Servicios, una estrategia para atender la dispersión de la población*. Este tipo de diagnósticos son ciertamente relevantes como punto de partida de las acciones públicas para influir en la distribución territorial de la población, pero carecen de impacto sin los instrumentos para dirigir la inversión pública que permita la creación de estos centros.

El Programa Nacional de Población 2001-2006 puso énfasis en un concepto que justifica la necesidad de aprovechar la inercia demográfica para impulsar el desarrollo. Este concepto es el “bono demográfico”, que previamente había hecho su aparición como parte de la retórica para mostrar los beneficios que traería consigo el arribo a la tercera etapa de la transición demográfica, a la cual se había llegado como resultado de la Política de Población que en México y en otros países se había implementado desde los años setenta y que en las primeras décadas del siglo XXI y en el lenguaje de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) se considera una ventana de oportunidad, de tal manera que en el PNP 2001-2006, se decía que:

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 (Conapo, 2001: 18).

Así, se advertía que, o se actuaba en el corto plazo o la oportunidad se perdía. Desafortunadamente, debe decirse años después que esta coyuntura favorable fue una oportunidad perdida.

El diagnóstico del cual partía ese Programa Nacional de Población era muy completo, pues consideraba con detalle las condiciones demográficas diferenciales entre las entidades federativas y entre los grupos de población que conforman la estructura social de México; sin embargo, en ese análisis no se identificaban las condiciones que imponía el modelo de desarrollo a la población para hacer viable “enfrentar las insuficiencias y desigualdades del desarrollo social y humano que retardan el curso de la transición demográfica” (Conapo, 2001: 65), ya que es inherente a este modelo la creación de empleo precario y la generación de mayor desempleo, que hacen crecer el número de individuos, especialmente jóvenes, que no pueden aprovechar su potencial productivo.

Si bien “la superación de la pobreza es un importante prerrequisito para avanzar en el desarrollo humano y, en consecuencia, en la propia transición demográfica” (Conapo, 2001: 66), sin modificaciones estructurales, la contribución que pueda hacer la Política de Población al logro de este objetivo es sólo retórica.

En el PNP 2001-2006, como parte sustantiva se planteaba también adecuar el marco institucional de la Política de Población a las nuevas realidades sociodemográficas del país, lo que supone:

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 (Conapo, 2001: 190).

Entre sus planeamientos destacaba que, para potenciar la Política de Población, se propusiera la creación de un Servicio Civil de Carrera aplicable a los trabajadores del CONAPO, a partir del argumento de que esto contribuiría a mejorar la calidad de los “servicios prestados”, lo que muestra que se concibe al Consejo como una entidad prestadora de servicios, que se puede suponer, están relacionados con las actividades de investigación que realiza.

Ya en este Programa, la necesidad de adecuar el marco legal a las condiciones que impone la planeación demográfica hacía referencia al hecho de que la Ley General de Población dedica sólo seis de sus 144 artículos a la planeación, por lo que se consideraba la necesidad de una nueva ley que fortaleciera el funcionamiento y la organización del CONAPO.

Al ser concebido el PNP 2001-2006 como un instrumento de planeación estratégica, resultaba indispensable definir su misión:

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 (Conapo, 2001: 203).

Para cumplir esta misión se establecieron Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción, de manera amplia, puntual e integrada. Sin embargo, las 16 estrategias que lo componían, no hacían referencia a los instrumentos a través de los cuales la acción pública buscaría su cumplimiento y parecería que se aceptaba que el propio modelo de sociedad en el que se insertaba la actividad del Estado, contenía los mecanismos de regulación de los fenómenos demográficos y sólo correspondía al CONAPO hacerlos evidentes.

Cada una de las estrategias estaba acompañada de las metas que se proponía conseguir el Programa al final del sexenio, metas que hacían posible su evaluación y que permitían observar los pobres resultados de ésta, a la luz de lo que el mismo Consejo reportó en el informe titulado *La política nacional de población, seis años de trabajo 2001-2006* (Conapo, 2006).

Así por ejemplo, la meta que reflejaría los logros de la estrategia a través de la cual se pretendía “Reforzar la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza” y que consistía en: “Aumentar la esperanza de vida al nacimiento de la población mexicana en al menos 1.7 años entre 2000 y 2006” (Conapo, 2001: 220) no se cumplió, ya que “la esperanza de vida de los mexicanos aumentó medio año durante la presente administración”<sup>14</sup> (Conapo, 2006: 9).

En cuanto a la estrategia para “Atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas” y que estableció como meta “Aumentar la esperanza de vida de la población residente en los municipios predominantemente indígenas en al menos dos años” (Conapo, 2001: 228), tampoco se logró, ya que: “la vida media (*sic*) de la población indígena aumentó de 72.1 años a 73.7 años en el quinquenio pasado, es decir una ganancia de 1.6 años” (Conapo, 2006: 15). Esta misma estrategia se propuso como meta “abatir a la mitad el porcentaje de mujeres indígenas unidas en edad fértil que no conocía método alguno en 1997 (21.5 por ciento)”.

<sup>14</sup> “La presente administración” se refiere al sexenio 2000-2006.

lo que tampoco se realizó, ya que “se redujo la proporción de las mujeres indígenas que no conocen los métodos de planificación familiar de 21.5 por ciento en 1997 a 17.3 por ciento en 2006” (Conapo, 2006: 15).

Una tercera meta de esta estrategia fue “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 por ciento)” (Conapo, 2001: 228). Lo que se obtuvo fue que “la demanda insatisfecha de los métodos de regulación de la fecundidad entre mujeres unidas en edad fértil hablantes de lengua indígena, se redujo ligeramente de 25.8 por ciento en 1997 a 22.9 por ciento en 2006” (Conapo, 2006: 15) por lo que tampoco se llegó a la meta.

La estrategia por medio de la cual se pretendía: “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”, estableció como meta operativa de alcanzar en el 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 (Conapo, 2001: 237). Sin embargo, de acuerdo con el propio CONAPO y según “la información de la *Encuesta de la Dinámica Demográfica, 2006*, la fecundidad se redujo de 2.7 hijos en 2000 a 2.2 hijos por mujer en 2006, nivel muy cercano al nivel de reemplazo generacional” (Conapo, 2006: 19). Otra vez no se alcanzó el objetivo.

Incluso debe recordarse que otras fuentes de datos apuntan a una fecundidad mayor en esos años. Es el caso de los datos de la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva (ENSAR) 2003, cuyos resultados fueron descalificados por el CONAPO.

Por cierto, la Encuesta de la Dinámica Demográfica 2006, fue realizada por el propio CONAPO, es decir, el organismo evaluado realizó la Encuesta que lo evaluaba.

El PNP 2001-2006 propuso 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” (Conapo, 2001: 237). Sin embargo, “la prevalencia en el uso de métodos entre las mujeres unidas en edad fértil se incrementó de 68.4 por ciento en 1997 a 70.9 por ciento en 2006” (Conapo, 2006: 20). Dicha meta tampoco fue cumplida.

Sobre la demanda insatisfecha de anticonceptivos, que se pretendía reducir, el Informe del CONAPO en 2006 sólo mencionó que “es aún considerable”.

Respecto a la reducción de la fecundidad adolescente que se consideró como parte de la Estrategia que se propuso “Invertir en el desarrollo humano de las y los jóvenes y fomentar en ellos actitudes y prácticas de prevención y planeación”, la meta fue: “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)” (Conapo, 2001: 255). Al finalizar el sexenio el mismo CONAPO consideró que: “Durante el periodo 2000-2006, se continuó con la reducción de la tasa específica de fecundidad de mujeres de 15 a 19 años en 20 por ciento, al pasar de 78 a 63 nacimientos por cada mil mujeres” (Conapo, 2006: 30). Como puede verse, curiosamente, para no usar otra expresión y en contra de lo que planteaba el PNP 2001-2006, se incrementó el valor de la tasa de fecundidad de 70 a 78 nacimientos en el año 2000 para hacer que la disminución superara la meta establecida de reducirla al menos 13 por ciento. Sin embargo, en términos absolutos tampoco se alcanzó la meta y sólo con esta manipulación de los valores se logró el descenso porcentual.

Es decir, si en algo había sido exitosa la Política de Población era en materia de planificación y estos éxitos desaparecieron al iniciar el siglo XXI.

Para el caso de otras estrategias incluidas en el PNP 2001-2006, el Informe del CONAPO elaborado en el año 2006 no hacía referencias puntuales; sin embargo debe destacarse que algunas de ellas establecían como meta la realización de gran número de estudios para apoyar las acciones correspondientes. Así, la Estrategia 9 se propuso llevar 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” (Conapo, 2001: 293). La Estrategia 10: “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” (Conapo, 2001: 302). La Estrategia 15. “Elaborar más de 1 500 investigaciones, estudios y notas técnicas que comprendan todas las líneas estratégicas del *Programa Nacional de Población 2001-2006*” (Conapo, 2001: 338).

Al respecto, en el año 2006 el CONAPO informó que:

El CONAPO publicó 130 libros y documentos técnicos sobre la dinámica demográfica. Se realizaron 282 notas estratégicas con orientaciones de política de población. Se participó con ponencias en 533 foros y seminarios de discusión sobre el tema... y se concluyeron 504 investigaciones referentes a las Líneas

Estratégicas del Programa Nacional de Población 2001-2006” (Conapo, 2006: 74).

Estos números muestran la relevancia de las tareas que realiza el CONAPO como Centro de Investigación Sociodemográfica para la Planeación, pero habrá que preguntarse si esa debe ser su actividad central o si es únicamente lo que puede realizar dada su ubicación en la estructura gubernamental y dadas las condiciones institucionales que imponen límites a la planeación en todos los ámbitos de la acción pública.

El Programa Nacional de Población 2008-2012 introdujo algunas consideraciones que deben destacarse porque muestran las limitaciones a las que está sujeta la acción del CONAPO. Por ejemplo, al referirse al marco legal que da sustento a la Política de Población, se hace evidente que sólo en el caso de la planeación en materia de salud, se le reconocen al Consejo atribuciones para incidir en las acciones que llevan a cabo las organizaciones de este sector, ya que según lo establece la Ley General de Salud, el CONAPO debe:

i) establecer los contenidos y estrategias para el desarrollo de programas de comunicación educativa en materia de planificación familiar y educación sexual (art. 68, fracción I); ii) establecer políticas para la prestación de servicios de planificación familiar y educación sexual (art. 68, fracción III y art. 69); iii) formular el *Programa Nacional de Planificación Familiar* (art. 70) y iv) asesorar al sistema educativo nacional en la elaboración de programas educativos en materia de planificación familiar y educación sexual (art. 71) (Conapo, 2008: 14).

Así, lo mencionado en el párrafo previo permite conocer una de las razones principales por las cuales las actividades del CONAPO están dedicadas fundamentalmente a incidir en la planeación de actividades de planificación familiar y educación sexual. No hay en otro sector de la acción gubernamental un marco legal que le dé atribuciones explícitas al CONAPO para intervenir, restringiendo su papel al de un órgano de coordinación formal y de consulta.

El diagnóstico de la situación de México, que se presentó en el PNP 2008-2012, contenía algunas novedades en relación con Programas anteriores. Se identifica el “riesgo de descensos pronunciados en la fecundidad”, para garantizar el reemplazo generacional; situación que por cierto, sirvió de base a las campañas en contra de la planificación familiar de organizaciones como el Congreso Mundial de las Familias o Pro-vida, que hacían referencia a la idea de un “invierno demográfico”, para oponerse a todo lo que significara control de la natalidad.

¿Era esta idea el anuncio de que al iniciar el siglo XXI, la Política de Población estaría caracterizada por la inacción en planificación familiar?

Aún más, se afirmaba que:

La evidencia que proveen las encuestas especializadas sugiere que los niveles bajos de fecundidad no expresan cabalmente las preferencias reproductivas de los individuos. Las presiones originadas en los estilos modernos de vida estarían desalentando una mayor fecundidad”, por lo que: “Las políticas públicas... deben crear... condiciones favorables para que la fecundidad se mantenga en niveles cercanos al reemplazo generacional (Conapo, 2008: 35).

Es decir, a partir de lo logrado hasta entonces, habría que fomentar la fecundidad, porque en realidad, los individuos deseaban tener muchos hijos.

El PNP 2008-2012, incorporaba la idea expresada hace ya varios años (Welti, 1999), respecto a que en las condiciones de una economía como la de México, el bono demográfico es más bien un pagaré demográfico, que “cobraría sus dividendos mediante el incremento del subempleo y el desempleo en una sociedad en pleno envejecimiento” (Conapo, 2008: 39).

Este Programa definía ocho objetivos, que son los mismos del PNP 2001-2006 expresados con otras palabras; sin embargo, se eliminaba la referencia que en este último se hacía al “establecimiento de un sistema migratorio legal, digno, seguro y ordenado entre México y Estados Unidos” (Conapo, 2001: 210).

El PNP 2008-2012, reconoció la importancia de la evaluación tanto de procesos como de resultados, lo que suponía contar con una serie de indicadores que permitieran dar seguimiento a las acciones que el CONAPO se comprometió a realizar y establecía 17 metas con las que se evaluarían los resultados. Sin embargo, no se establecieron los indicadores de seguimiento y la cuantificación de la mayoría de las metas no pudo ser realizada porque al finalizar el periodo de vigencia del Programa, no se contaba con la información para hacerlo.

Debe mencionarse que, a partir de 2010, el Consejo presentó un Informe de Ejecución del Programa Nacional de Población que

da cuenta de los esfuerzos que han realizado las 17 dependencias e instituciones que integran el Consejo Nacional de Población, Los Consejos Estatales de Población, o unidades equivalentes de las 32 entidades federativas, y la Secretaría General del CONAPO,... para encarar los desafíos en el ámbito socio-demográfico (Conapo, 2010: 7).

Se presentó en tres años consecutivos y esta serie de Informes, es en realidad un recuento de actividades de las Secretarías de Estado que tienen relación con la población y de esta manera, deberían incluirse prácticamente todas las acciones públicas porque en mayor o menor medida tienen incidencia sobre la población, lo que hace evidente que con excepción de tareas que realizan directamente los COESPO o el CONAPO, como son actividades de promoción o estudios demográficos, las tareas del Consejo para otras Secretarías son absolutamente marginales.

Por otra parte en un ejercicio de evaluación, resulta imprescindible identificar las acciones públicas que tienen un efecto contrario al que se pretende alcanzar con una Política de Población explícita y que están expresados en los objetivos del Programa Nacional de Población, evaluación que hasta el momento en la historia de este país no se ha realizado.

Por último en esta historia, el PNP 2014-2018 inicia reconociendo que: “La contención del crecimiento poblacional ya no constituye el principal objetivo de la política de población. En todo caso, los problemas del crecimiento asumirán un contenido fundamentalmente local” (Conapo, 2014: 29).

El escenario del cual parte este programa constituye una evaluación de la Política de Población de los años previos. Por ejemplo, el PNP 2008-2012, se planteaba entre otras metas, reducir la tasa de crecimiento natural a 1.22 por ciento en 2012 y reducir la tasa de fecundidad adolescente de 63 a 58 nacimientos por mil mujeres de 15 a 19 años entre 2006 y 2012, pero de acuerdo con el Programa más reciente, la tasa de crecimiento en 2013 es de 1.33 por ciento y la tasa de fecundidad adolescente es de 66 nacimientos por mil; es decir superior incluso a la que se estimó en 2006.

El PNP 2014-2018, lamentablemente basa su diagnóstico en materia de fecundidad en información que tiene cinco años de retraso; es decir toma en cuenta cifras del año 2009, al no existir datos más recientes. En otras áreas, la información proviene del Censo de Población realizado en 2010, lo que también ante la carencia de datos actualizados, puede constituir una seria limitación del diagnóstico.

Un acierto del diagnóstico que se hace en este programa es afirmar que: “la política de población necesita de instancias de planeación demográfica en las entidades federativas fuertes y propositivas” (Conapo, 2014: 46). Sin embargo, esto es válido para el propio CONAPO, ya que no tiene este carácter fuerte y propositivo en materia de planeación.

El PNP 2014-2018 propone seis objetivos: i) Aprovechar las oportunidades de desarrollo social y económico propiciadas por el cambio demográfico.

co; ii) Ampliar las capacidades y oportunidades a la salud y el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos para mujeres y hombres; iii) Incentivar una distribución territorial de la población inclusiva y sostenible, fomentando redes de asentamientos; iv) Atender los desafíos sociodemográficos derivados de la migración internacional en sus distintas modalidades; v) Ampliar el desarrollo de una cultura demográfica basada en valores de prevención, participación social, tolerancia y vigencia de derechos humanos y vi) Impulsar el fortalecimiento de las instituciones, políticas y programas de población en los tres órdenes de gobierno.

Para cumplir con estos Objetivos se definen Estrategias y Líneas de Acción cuyos resultados se reflejarán en el cumplimiento de 11 Metas para las cuales se definen una serie de indicadores.

Estas Metas reflejan claramente la concepción de los problemas derivados de la dinámica demográfica, la forma de atenderlos y la evaluación de la Política de Población de la administración 2012-2018.

Es indispensable hacer referencia a cada una de las 11 metas que permiten, parafraseando a Miró (1972), conocer el ¿Qué?, ¿Por qué?, ¿Para qué? y ¿Cómo? de la Política de Población de los años 2014-2018.

Las metas son las siguientes:

1. Reducir la brecha de 4.3 años en la esperanza de vida al nacimiento entre entidades federativas, en un 16.1 por ciento (3.6 años) entre 2013 y 2018.
2. Reducir la brecha de 7.1 puntos en la tasa de mortalidad infantil entre entidades federativas, en un 30.3 por ciento (4.9 años) entre 2013 y 2018.
3. Incrementar la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos modernos en mujeres en edad fértil unidas de 71.9 a 74.6 por ciento entre 2013 y 2018.
4. Reducir el porcentaje de adolescentes unidas con necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos de 23.9 a 14.4 por ciento entre 2013 y 2018.
5. Modificar el Saldo Neto Migratorio de municipios centrales totalmente urbanizados de las tres metrópolis más grandes. En 2013, se consideraran saldos netos migratorios negativos y en 2018 saldos netos migratorios positivos.
6. Incrementar en al menos cinco puntos el porcentaje de viviendas con disponibilidad de computadora personal, Internet y teléfono celular, en las localidades con menos de 15 mil habitantes y en las que su población oscila entre 15 mil y 500 mil individuos.

7. Reducir la brecha de desocupación entre la población ocupada procedente de otro país y el resto de la población de 14.8 puntos porcentuales a menos de 14 puntos.<sup>15</sup>
8. Reducir la brecha en servicios de salud entre la población ocupada procedente de otro país y la población ocupada residente en el país de 10.8 puntos porcentuales a menos de 10 puntos.
9. Reducir la brecha en prestaciones laborales (diferentes a servicios de salud) entre la población remunerada procedente de otro país y la población remunerada residente en el país de 33 puntos porcentuales a menos de 31 puntos.
10. Acceso de la población a los contenidos de cultura demográfica de 0 a 100 por ciento. El indicador de esta Meta muestra el porcentaje de avance en la realización de las campañas de comunicación social.
11. Impulsar al federalismo en las políticas de población, medido a través del número de instituciones integrantes del CONAPO y de las entidades federativas que incluyen criterios demográficos en sus instrumentos de planeación, en relación con el número de instituciones que integran el CONAPO y entidades federativas, expresado como porcentaje.

El lector de este artículo puede considerar una broma la definición de algunas de estas metas; sin embargo, son las que aparecen textualmente en el Programa Nacional de Población 2014-2018.

Así, súbitamente cambiaron las prioridades en materia de Política de Población y resulta ser el mayor problema por atender, sin ninguna justificación válida, algunas condiciones de la población proveniente de otros países.

Por otra parte reducir las brechas que muestran el rezago social de grandes grupos de la población de este país, constituye una estrategia para justificar nulos avances entre los grupos con mejores condiciones, por ejemplo. La tasa de mortalidad infantil en las entidades con menores niveles, prácticamente permanece sin cambio en el periodo 2014-2018, con un valor de alrededor de ocho defunciones por mil nacidos vivos, nivel que duplica el que muestra actualmente Cuba, por ejemplo. Debería aspirarse a reducir la mortalidad infantil en estas entidades y no sólo a reducir la brecha entre entidades.

<sup>15</sup> Personas Procedentes de Otro País (PPOP): segmento de la Población Económicamente Activa (PEA) que tres meses antes de la entrevista se encontraba residiendo en otro país, en el que hay mexicanos procedentes de Estados Unidos y quienes se encontraban en otro país distinto a Estados Unidos, y los inmigrantes nacidos en algún país diferente a México. Resto de la Población (RP): segmento de la PEA que al momento de la entrevista declara que hace tres meses se encontraba residiendo en México (Conapo, 2014: 85).

Además, el establecimiento de estas metas considera replantearlas de acuerdo con la evolución del país, de tal manera que no será posible evaluar adecuadamente los avances en esta materia a partir de los compromisos establecidos originalmente en este Programa.

## CONCLUSIONES

A lo largo de la historia reciente de México, una serie de cambios demográficos se han atribuido a la implementación de una Política de Población que básicamente ha reducido el crecimiento de la población y ha permitido que cada vez mayores proporciones de las mujeres y los hombres mexicanos tengan los hijos que desean. Sin embargo, más allá de este logro, sus resultados han sido limitados o nulos en otras áreas.

La estructura institucional en la que se ubica el Consejo Nacional de Población, órgano encargado de coordinar esta política y la propia naturaleza del modelos de sociedad en la que la planeación sólo puede tener un carácter indicativo, limitan la posibilidad de incidir sobre la dinámica demográfica.

No hay duda del importante papel que ha tenido el CONAPO como instancia productora de diagnósticos sociodemográficos que podrían servir a la planeación en otras condiciones. Pero la producción de estos insumos corresponde más a una organización dedicada a la investigación que a una instancia de planeación.

Resulta indispensable replantear el rol del CONAPO, lo que implica darle mayores atribuciones en la estructura gubernamental, de otra manera su existencia no puede justificarse. Las actividades que realiza pueden ser llevadas a cabo por otras organizaciones, ya sean éstas gubernamentales o no gubernamentales.

El Programa Nacional de Población 2014-2018 muestra que a pesar del conocimiento acumulado, no se ha podido elaborar una estrategia que responda a los problemas sociodemográficos que enfrenta el país y en el extremo, la falta de conocimiento de estos problemas, haga que por ejemplo, la Política de Población deba estar interesada en incrementar el porcentaje de viviendas que tengan acceso a computadoras e Internet (meta No. 6 del PNP 2014-2018).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, Francisco y Joseph E. POTTER, 1986, "Población y desarrollo en México. Una síntesis de la experiencia reciente", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1 (1), enero-abril.
- ALBA, Francisco y Gustavo CABRERA, 1994, *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, El Colegio de México, México.
- BECKER, Gary, 1975, *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, Columbia University Press, National Bureau of Economic Research, New York.
- BENÍTEZ ZENTENO, Raúl, 1992, "Política de población en México: tiempos de reflexión", en *Población y sociedad en México*, UNAM Coordinación de Humanidades, Miguel Ángel Porrúa, México.
- BENÍTEZ ZENTENO, Raúl, 1990, "Los estudios de población en América Latina y México", en José Francisco PAOLI BOLIO, *Desarrollo y organización de las Ciencias Sociales en México*, ed. Miguel Ángel Porrúa y CIIH-UNAM, México.
- BENÍTEZ ZENTENO, Raúl, 1998, Política de Población en el Siglo XXI, en Antología Raúl BENÍTEZ ZENTENO, *Población y Política en México*, coeditores, Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Sociales, ed., Miguel Ángel Porrúa, México.
- BENÍTEZ, ZENTENO, Raúl, 1994, *Actividad y perspectivas de las Políticas de Población en Centroamérica, El Caribe y México*, en Conferencia sobre Políticas de Población en Centroamérica El Caribe y México, INAP, IISUNAM, PROLAP, México.
- CABRERA ACEVEDO, Gustavo, 1982, "México: política demográfica sobre migración interna (1978-1982)", en *Demografía y economía*, vol. 16, núm. 3 (51).
- CABRERA, Gustavo, 1982, *Informe sobre los programas y cumplimiento de las metas de la política demográfica*, Consejo Nacional de Población. México.
- CEPAL, 1975, *Conferencia Mundial de Población*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- CONAPO, 1985a, *Programa Nacional de Población 1984-1988*, México.
- CONAPO, 1985b, *Programa Nacional de Planificación Familiar 1985-1988*, México.
- CONAPO, 1988, *Memoria de Labores 1982-1988*, México.
- CONAPO, 1990, *Programa Nacional de Población 1989-1994*, México.
- CONAPO, 1991, *Sistema de Ciudades y Distribución Espacial de la Población en México*, México.
- CONAPO, 1993, *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990*, primer informe técnico del proyecto "Desigualdad regional y marginación municipal en México", México.

CONAPO, 1994, *Informe nacional sobre población: México / Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, 1994*, Comité Nacional Coordinador de las actividades preparatorias de la conferencia internacional sobre Población y Desarrollo, Consejo Nacional de Población, ed. Fondo de Población de las Naciones Unidas en México, México.

CONAPO, 1995, *Programa Nacional de Población 1995-2000*, México.

CONAPO, 1998, *III Informe de Avances del Programa Nacional de Población 1995-2000*, México.

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

CONAPO, 2006, *La política nacional de población, seis años de trabajo 2001-2006*, México.

CONAPO, 2008, *Programa Nacional de Población 2008-2012*, México.

CONAPO, 2010, *Primer Informe de Ejecución del Programa Nacional de Población 2008-2012*, México

CONAPO, 2014, *Programa Nacional de Población 2014-2018*, México.

CONAPO, s/f, *Memoria Consejo Nacional de Población 1977-1982*, México.

CORTÉS, Fernando y Delfino VARGAS, 2011, “Marginación en México a través del tiempo: a propósito del índice de CONAPO”, en *Estudios Sociológicos XXIX*: 86.

DE BARBIERI GARCÍA, Martha Teresita, 1994, “Género y políticas de población. Una reflexión”, en Raúl BENÍTEZ ZENTENO y Eva Gisela RAMÍREZ RODRÍGUEZ (comps.), *Políticas de población en Centroamérica, el Caribe y México*, ed. NAP : UNAM, IIS, PROLAP, México.

HERNÁNDEZ BRINGAS, Héctor, 2005, “La ley y la política de población. Sus nuevos escenarios”, en Luz María VALDÉS (coord.), *La Ley de Población a treinta años de distancia Reflexiones, análisis y propuestas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

IBARRA, María Esther e Ignacio RAMÍREZ, 1990, “Las metas demográficas oficiales, sólo utopía”, en *Proceso*, núm. 697, marzo.

JIMÉNEZ GUZMÁN, Lucero, 1992, “Breve reseña de las políticas de población en México”, en Lucero JIMÉNEZ GUZMÁN (coord.), *Políticas de población en México: Un acercamiento a sus planteamientos y efectos*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México.

JIMÉNEZ GUZMÁN, Lucero, 1996, “Políticas de población y desarrollo en México” en Carlos WELTI (coord.), *Dinámica Demográfica y Cambio Social: XX Congreso de la Asociación Americana de Sociología*, ed. Programa Latinoamericano de Actividades en Población (PROLAP), coed. Fondo de Población de las Naciones Unidas, The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Instituto de Investigaciones Sociales, México.

JIMÉNEZ GUZMÁN, Lucero, 1992, *Políticas de población en México: un acercamiento a sus planteamientos y efectos*, Ed. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México.

LEÑERO OTERO, Luis, 1989, *Estudio sobre el avance de las políticas de población en México (1980-1988)*, Instituto de Estudios Sociales A. C. México.

MARTÍNEZ MANAUTOU, Jorge, 1994, *Sucedió en México. Del nacimiento de la "Píldora" a la reducción de la tasa de crecimiento poblacional*, Edición del Autor, México.

MIRÓ, Carmen, 1972, *Actas, Conferencia Latinoamericana de Población*, IUSSP/CELADE/CEPAL/ El Colegio de México, México.

MOJARRO Octavio, 2009, "El proceso de institucionalización de la política de población en México, 1974-2009", en *La situación demográfica de México 2009*, CONAPO, México.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, s/f, *Quinto Informe de Gobierno*, Luis Echeverría, Informes Presidenciales. Centro de Documentación Información y Análisis. Cámara de Diputados, LX Legislatura.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, 1930, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio, México.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, 1974, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre, México.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, 1983a, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, 1983b, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero, México.

SANDOVAL ARRIAGA, Alfonso, 2005, "Leyes y políticas de población. Relevancia internacional de la experiencia en México", en Luz María VALDÉS (coord.), *La Ley de Población a treinta años de distancia Reflexiones, análisis y propuestas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

UNITED NATIONS, 1975, "The population debate: dimensions and perspectives papers of the World Population Conference Bucharest 1974", en *Population Studies*, núm. 57, vols. I, II, United Nations, New York.

URBINA FUENTES, Manuel, 1994, "El contexto y las políticas de población. El caso de México", en Políticas de Población en Raúl BENÍTEZ ZENTENO, Eva Gisela RAMÍREZ RODRÍGUEZ, *Centroamérica, en el Caribe y México*, coeditores Instituto Nacional de Administración Pública Guatemala C.A., Instituto de Investigaciones Sociales: Programa Latinoamericano de Actividades en Población, México.

VALDÉS DE MONTAÑO, Luz Ma., 1989, "Hacia la expansión demográfica de los grupos étnicos", en *Demos Carta demográfica sobre México*, núm. 2.

WELTI CHANES, Carlos, 1994, "Políticas de población y descenso de la fecundidad", en Raúl BENÍTEZ ZENTENO, Eva Gisela RAMÍREZ RODRÍGUEZ (eds.), *Políticas de Población en Centroamérica, en el Caribe y México*, Instituto

*Carlos Welty Chanes*

Es economista, sociólogo y demógrafo por la Universidad de Chicago. Es investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde su fundación. Ha sido presidente de la Sociedad Mexicana de Demografía, coordinador general del Programa Latinoamericano de Actividades en Población y vicerrector de Investigación y Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de Puebla. Es profesor de Análisis Cuantitativo del posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es miembro del Consejo de Administración de la Asociación Mexicana de Planificación Familiar (MEXFAM) y preside su comité técnico. Ha publicado un gran número de trabajos sobre la fecundidad.

Dirección electrónica: [welty@servidor.unam.mx](mailto:welty@servidor.unam.mx)

Artículo recibido el 19 de enero de 2014 y aprobado el 1 de abril de 2014.