

Ejecución del Programa de Acción de la CIPD. Informe de México

COMITÉ TÉCNICO PARA LA REVISIÓN
DE AVANCES CIPD + 5*

Al cumplirse cinco años, de la CIPD, la Asamblea General de las Naciones Unidas, siguiendo las recomendaciones del Consejo Económico y Social, ha convocado a los países miembros a un periodo extraordinario de sesiones del 30 de junio al 3 de julio de 1999, destinado a examinar y evaluar la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, proceso que se ha denominado CIPD +5. El Gobierno de México se ha sumado a esta iniciativa, participando activamente en los foros de consulta regional y multilateral. Asimismo, se dio a la tarea de elaborar el *Informe de México*.

Para elaborar el informe, la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios instaló un Comité Técnico, presidido por la Secretaría General del CONAPO, que estuvo a cargo de conducir las consultas y las reuniones de trabajo orientadas a revisar la ejecución del Programa de Acción de la CIPD en México. En dicho Comité Técnico participaron las siguientes dependencias gubernamentales y organismos no gubernamentales: Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Secretaría de Salud; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Instituto Nacional Indigenista; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de la Marina; Secretaría de Educación Pública; Centro de Orientación para los Adolescentes (CORA); Comité Promotor por una Maternidad sin Riesgos en México; Fundación Mexicana para la Planificación Familiar, A.C. (MEXFAM); Grupo de Información en

Reproducción Elegida, A.C. (GIRE); Federación Mexicana de Ginecología y Obstetricia, A.C. (FEMEGO); y Católicas por el Derecho a Decidir, A.C.

La amplia variedad y la complejidad de los temas contenidos en el Programa de Acción de la CIPD obligaron al desdoblamiento del Comité Técnico en cuatro grupos de trabajo; cabe mencionar la participación de algunos distinguidos miembros de la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados; representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Desarrollo Social, y de la Coordinación de Prestaciones Sociales del Instituto Mexicano del Seguro Social. La elaboración del resto de los capítulos y la integración de la versión final fue coordinada por la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, a través de la Secretaría General del CONAPO.

Relaciones entre la población, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sustentable (capítulo III)

La política de población se funda en el análisis de las relaciones recíprocas entre población y desarrollo y reconoce la necesidad de actuar decidida y simultáneamente en ambas esferas. Dado que los fenómenos demográficos afectan y son afectados por múltiples procesos de orden económico, social, político y cultural, no es posible regular los fenómenos demográficos con medidas independientes o aisladas del resto de las políticas públicas.

La población de México atraviesa en el

* Extracto de la Síntesis del Informe de México para contribuir a la revisión de los progresos alcanzados y las dificultades enfrentadas en la ejecución del Programa de Acción de la CIPD. Consejo Nacional de Población (CONAPO), México, 1999.

plano demográfico por una fase de plena y acelerada transición, que se manifiesta en la notable desaceleración del ritmo de crecimiento de la población. En México, el objetivo de regular y conducir los fenómenos demográficos es, desde hace 25 años, asunto de estado, tarea de gobierno y ámbito de participación de la sociedad.

Nuestro país es uno de los más poblados en el mundo, ocupando el décimo primer lugar de la población mundial. Para el 11 de julio somos 97 millones 785 mil 712 mexicanos, y en el caso del Estado de México, según proyecciones del Consejo Estatal de Población, sumamos 12 millones, 776 mil mexiquenses; es decir, casi el 13% del total.

El gobierno de México dedica la inmensa mayoría de sus recursos humanos e invierte la mayor parte de sus recursos económicos a programas de salud y nutrición, educación y capacitación, seguridad y asistencia social, provisión de servicios básicos, construcción de caminos y apoyos al campo. Actualmente, casi 80% del personal de gobierno federal está integrado por servidores públicos dedicados a brindar apoyo social a los mexicanos; y alrededor del 60% del gasto programable federal está dirigido a estos ámbitos; en comparación del 48% promedio acumulable en el periodo 1990-1995.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) constituye el esfuerzo multisectorial más importante de combate a la pobreza. Actualmente, cubre casi dos millones de familias.

Con relación al medio ambiente, se ha dado continuidad a los esfuerzos por frenar el deterioro ecológico a través de programas para: sanear el ambiente de las ciudades más contaminadas y las principales cuencas hidrológicas; generar la infraestructura necesaria para manejar de manera apropiada los residuos peligrosos; y restaurar y proteger áreas críticas para conservar la biodiversidad.

En los umbrales del siglo XXI, México se

enfrenta a grandes desafíos en materia de población y desarrollo, entre los que destacan: superar las condiciones de pobreza y marginación en las que viven millones de mexicanos; profundizar el proceso de descentralización de los programas de población; revisar el marco jurídico nacional vigente para adecuarlo a los requerimientos institucionales, políticos y operativos del nuevo federalismo; diseñar mecanismos más eficientes de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno; integrar eficazmente las consideraciones y criterios demográficos en los planes de desarrollo; consolidar la organización y estructura de los Consejos Estatales y Municipales de Población; y fortalecer la presencia institucional de los COESPO en las instancias estatales de planeación.

IGUALDAD Y EQUIDAD ENTRE LOS SEXOS Y HABILITACIÓN DE LA MUJER (CAPÍTULO IV)

El Gobierno de la República reconoce que es impostergable avanzar de manera decidida en la tarea de impulsar acciones efectivas a favor de la mujer. Un objetivo prioritario de la política social, tal y como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, es el de promover la participación plena y efectiva de la mujer en la vida económica, social, política y cultural del país.

Para atender este propósito el Gobierno de México formuló y puso en marcha, en marzo de 1996, el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000. Alianza para la Igualdad (PRONAM). El PRONAM es el principal instrumento programático con que cuenta el Gobierno para lograr que la mujer participe plenamente en la generación y el reparto de la riqueza social, y es, asimismo, el primer programa nacional en la historia de México que se aboca a tratar, de manera exclusiva, los asuntos de la mujer.

El programa organiza sus líneas de acción en los siguientes diez grandes lineamientos: Acceso equitativo y no discriminatorio a la educación; promoción de un sistema efectivo,

oportuno y de calidad para el cuidado de la salud de las mujeres; atención integral a la pobreza que aqueja a las mujeres, ampliación de las oportunidades laborales; estímulo a la capacidad productiva de las mujeres; fortalecimiento de la familia como ámbito de promoción de la equidad de género; defensa de los derechos de la mujer y acceso a las instancias de toma de decisiones; combate a la violencia contra las mujeres; promoción de una imagen plural, equilibrada y no discriminatoria de la mujer; y la investigación, información y formación de recursos humanos.

Con el fin de instrumentar y dar seguimiento a las acciones dirigidas al avance de las mujeres mexicanas, se creó en 1996, la Coordinación General del PRONAM (CG-PRONAM), dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Con la participación de los diversos sectores de la administración pública, así como de las organizaciones civiles, se han logrado en estos años avances significativos en las áreas de educación, capacitación, empleo, desarrollo rural para mujeres y salud, en este último rubro, la mujer mexicana cuenta hoy con la Cartilla Nacional de Salud de la Mujer; de igual forma, en el ámbito de la promoción y defensa de los derechos de la mujer, se ha realizado una revisión exhaustiva de las normas secundarias y, en consecuencia, se han elaborado propuestas de reforma de aquéllas que todavía contienen preceptos discriminatorios, tal es el caso de la ley electoral. Finalmente, en materia de violencia contra la mujer, se han obtenido considerables avances en la introducción de reformas a las leyes y códigos que tipifican y castigan, con mayor rigor, los delitos contra la integridad física y moral de las mujeres, así como la movilización de recursos para combatir esta práctica y la asistencia terapéutica a la mujer violentada.

Los problemas que aquejan a la mujer en nuestro país tienen múltiples ángulos y diversos matices, a los cuales debe responder-

se con estrategias integrales y acciones diferenciadas por sector y grupo social. Entre los principales desafíos destacan: fortalecer los instrumentos y mecanismos que aseguren a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos y la eliminación de la brecha entre la igualdad de derechos y las condiciones de hecho; avanzar en la revisión de leyes secundarias federales y normas locales para asegurar su congruencia con el principio constitucional de igualdad jurídica del hombre y la mujer; reforzar el marco institucional y las acciones que impulsan la participación de la mujer en todas las instancias de decisión y de poder; consolidar las medidas dirigidas a asegurar igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los niveles del sistema educativo; redoblar los esfuerzos para garantizar el acceso de las mujeres a servicios integrales de atención de la salud, salud sexual y salud reproductiva de calidad y durante todas las etapas de su ciclo de vida; multiplicar las acciones orientadas a promover las prácticas responsables del varón relativas a la salud y la salud reproductiva; reforzar los mecanismos para asegurar el respeto de los derechos de las mujeres trabajadoras y el acceso al trabajo productivo, al empleo, a la capacitación y el adiestramiento laboral, así como a los recursos tecnológicos y financieros, en igualdad de condiciones y oportunidades con el varón; y erradicar ideas y actitudes que coadyuvan a reproducir imágenes falaces o estereotipadas del ser y el hacer de las mujeres.

La lucha por el reconocimiento y derechos de la mujer no ha sido nada fácil y tampoco se ha dado en forma equilibrada; la diversidad de culturas e ideologías han hecho una transición lenta pero segura. El último logro de la mujer ha sido la toma de decisiones para el bien común; y aunque esto no se ha dado de manera radical, en la actualidad la mujer ha organizado debidamente todos sus roles que lleva a lo largo de su vida, a tal grado de tener cabida en la participación política y económica a nivel nacional y estatal que anteriormente sólo se concedía al género masculino.

LA FAMILIA, SUS FUNCIONES, DERECHOS, COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA (CAPÍTULO V)

México se encuentra inmerso en una profunda metamorfosis en todos los órdenes. La familia mexicana no ha permanecido ajena a estas transformaciones. La familia registra una creciente diversificación en su estructura y adopta formas inéditas generadas por la cambiante división del trabajo intrafamiliar, las modalidades diversas de formación de las parejas, los índices de separación y divorcio, y el aumento de la convivencia intergeneracional, nunca antes visto, al interior de los hogares como consecuencia del descenso de la mortalidad debido al aumento de la esperanza de vida.

Entre los múltiples rasgos de continuidad y cambio de la estructura familiar en México, se mencionan: La perdurabilidad de los hogares en estado de carencia, la predominación de los hogares nucleares conyugales; la persistencia de los hogares de tipo ampliado y compuesto; la cambiante composición de los roles masculinos y femeninos tradicionales al interior del hogar, el gradual desplazamiento de la figura del hombre como proveedor único y el creciente número de hogares que reciben aportación económica de al menos una mujer; el fuerte arraigo de pautas tradicionales que asignan mayor autoridad al hombre en las decisiones familiares importantes; el porcentaje creciente representado por los hogares formados por la pareja sin hijos y la decreciente proporción de los hogares integrados exclusivamente por la pareja con hijos solteros; la cada vez mayor proporción de los hogares nucleares monoparentales; y la mayor presencia en los hogares de la tercera edad; el incremento de los hogares reconstituidos, fruto de la unión de personas ya separadas de uniones previas, y la mayor proporción de los hogares formados por personas que viven solas.

Para atender las múltiples necesidades que exhiben las familias, el Gobierno de México

lleva a cabo una amplia variedad de acciones: entre las que destacan: La entrega a las familias pobres de un paquete básico de asistencia social con base en tres componentes: educación (matriculación y asistencia regular a la escuela de los menores), salud (fomento de actitudes preventivas y de autocuidado, servicios de planificación familiar y salud reproductiva) y alimentación (mejoramiento de la ingesta familiar, especialmente de niñas, niños, mujeres gestantes y lactantes); el otorgamiento gratuito, o a bajo costo, de productos básicos para la alimentación de las familias, sobre todo de las familias más marginadas; la generación de fuentes de empleo temporal para labores comunitarias en localidades con mayor marginación; el otorgamiento de créditos de interés social a personas de escasos ingresos para la adquisición o el mejoramiento de su vivienda; el apoyo expedito y fiduciario a campesinos que siembran tierras de bajo potencias productivo y alta siniestralidad; el establecimiento y la promoción de cajas de ahorro popular, que ofrecen servicios de ahorro y préstamo; la protección y la asistencia a personas desamparadas de todas las edades; la atención a jornaleros agrícolas migrantes y a sus familias; el funcionamiento de agencias especializadas para el tratamiento integral del menor víctima de abuso y violencia; y la proporción de asesorías y asistencia jurídica en materia de derecho familiar.

Entre los principales retos a enfrentar en este rubro, se contempla el avance en el diseño, instrumentación y evaluación de una política social centrada en la familia, que contribuya, mediante un enfoque integral, las diferentes políticas y programas de incidencia en el plano familiar, como son las de combate a la pobreza, las acciones compensatorias de los ingresos familiares, las de formación de capital humano, las de atención a los grupos vulnerables, y las que promueven la integración familiar.

Crecimiento y estructura de la población (Capítulo VI)

El gobierno de México ha desplegado grandes esfuerzos en materia de educación. La población nacional alfabetizada en 1997 fue de 89.40%. Actualmente 93.6% de los menores entre 6 y 14 años, acuden a la escuela.

Con el fin de abatir los problemas educativos más comunes de los alumnos que provienen de familias en situación de pobreza (bajo rendimiento, reprobación, deserción y extrariedad), se llevan a cabo distintos programas compensatorios con el fin de favorecer su permanencia en la escuela. Con el mismo fin, se distribuyen raciones alimenticias y se hacen llegar desayunos con alto contenido nutricional en los planteles escolares.

En materia de salud, asistencia social y violencia intrafamiliar; se logró un incremento en la cobertura nacional de vacunación; el fortalecimiento de las acciones para apoyar a niños y niñas de y en la calle, repatriados agredidos, migrantes; trabajadores, jornaleros, abandonados, discapacitados; y avances en la legislación sobre violencia intrafamiliar.

La población de 60 años y más ascendió en 1998 a 6.3 millones de personas. Las demandas sociales de este grupo son múltiples y diversas. Cerca de medio millón de adultos mayores están afiliados al Instituto Nacional de la Senectud. Los clubes de la tercera edad se han venido incrementando, así como los servicios de atención médica, asistencia jurídica, actividades recreativas, deportivas y culturales y la impartición de cursos de manualidades y oficios. En las instituciones de seguridad social se llevan a cabo programas de atención integral para el adulto mayor que, además de otorgar atención médica, buscan fortalecer su autoestima y su integración a la familia y a la comunidad. Con el propósito de promover la coordinación intersectorial y el diseño de políticas de salud dirigidas a este sector de la población, se instaló en agosto de 1998, el Comité Nacional de Atención a la Salud de los Ancianos.

Se estima que uno de cada diez mexicanos padece algún tipo de discapacidad. El gobierno federal creó el *Programa para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad*, que establece parámetros de equidad e igualdad de oportunidades, buscando ser un instrumento de justicia y desarrollo humano.

En la República Mexicana existen 26 entidades federativas que ya cuentan con legislaciones para la integración de personas con discapacidad. Se han promovido reformas y adiciones a diversas leyes, dentro de las que se encuentran la de Estímulos y Fomento al Deporte, Protección al Consumidor, Asentamientos Humanos, Adquisiciones y Obras Públicas, así como de la Administración Pública Federal, para garantizar un apoyo sustancial a las personas discapacitadas. Cabe mencionar el apoyo en materia de salud en cuanto a terapia rehabilitatoria, consultas y piezas funcionales consistentes en prótesis, órtesis, entre otras. A partir de 1995, se crearon las agencias de integración laboral.

Es necesario, como uno de los principales retos, continuar adecuando los marcos jurídicos para que este sector de la población pueda ejercer con plenitud sus derechos, pero sobre todo, es preciso fomentar una cultura de respeto, aceptación y apoyo para las personas discapacitadas.

SALUD, DERECHOS REPRODUCTIVOS Y SALUD REPRODUCTIVA (CAPÍTULOS VII Y VIII)

En el ámbito de la salud se está realizando una de las reformas institucionales más importantes de la actual administración. Los objetivos de la reforma son llevar servicios de salud esenciales a los mexicanos que aún no los tienen y mejorar la calidad de los mismos donde ya los hay.

Para poder alcanzar estos objetivos ha sido fundamental la descentralización de los servicios de salud, mediante la cual los estados cuentan con mayores recursos y atribuciones para responder a las demandas y necesidades

de la población; la definición de un *Paquete Básico de Servicios de Salud* (PBSS), que incluye 14 intervenciones dirigidas a otorgar una atención integral y contener los daños con mayor prevalencia en la población; y la participación comunitaria.

Los niveles de mortalidad en México han descendido constantemente a lo largo del presente siglo. La esperanza de vida de la población mexicana alcanzó en 1998 un nivel de 73.8 años (77.0 años para las mujeres y 70.7 para los hombres), cuando en 1994 era de 72.6.

En 1995, el sector salud elaboró y puso en marcha el Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1995-2000 (PSRPF). La nueva visión de este programa se aparta de los conceptos aislados de atención materno infantil y de planificación familiar, para evolucionar hacia un concepto integral que comprende la planificación familiar, la salud perinatal, la salud reproductiva de la población adolescente, la salud integral de la mujer, incluido el riesgo preconcepcional, la detención oportuna y manejo de la infertilidad, las neoplasias del tracto reproductor femenino, la atención al climaterio y la posmenopausia, así como la prevención y manejo de las enfermedades de transmisión sexual y el VIH/SIDA.

La incorporación del enfoque de salud reproductiva implicó modificaciones en los marcos jurídicos y en las estructuras institucionales, así como el despliegue de una gran cantidad de recursos y acciones orientadas a: establecer los marcos normativos de la prestación de los servicios; sensibilizar y capacitar en salud reproductiva a miles de agentes de salud; producir un gran número de materiales educativos e informativos; y promover la participación de organizaciones civiles y grupos académicos para el establecimiento de consensos relativos a los contenidos y prioridades de la salud reproductiva en México.

Entre los principales avances logrados en esta

materia destacan: La Secretaría General del CONAPO y las instituciones públicas de salud, acordaron a finales de 1997, el establecimiento del *Plan de Acción para el Mejoramiento de la Calidad de los Servicios y el Fortalecimiento de las Acciones de Información, Educación y Comunicación en Materia de Planificación Familiar*; la creación y distribución de la Cartilla Nacional de Salud de la Mujer; en marzo de 1998, el sector salud presentó un nuevo *Programa de Prevención y Control de Cáncer Cérvico-Uterino* con una nueva normatividad, nuevas estrategias y líneas de acción que han sido incorporadas al Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica; se incorporó el elemento de gratuidad en la realización de la citología vaginal (Papanicolaou); el reforzamiento de la vigilancia de productos sanguíneos y sus derivados ha permitido casi eliminar la transmisión del virus de la inmunodeficiencia humana por transmisión sanguínea.

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN (CAPÍTULO IX)

El desarrollo de las distintas regiones del país ha sido sumamente heterogéneo, con desequilibrios profundos y marcadas desigualdades. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconoce la necesidad de cerrar las brechas entre las distintas regiones y microrregiones del país, otorgando atención prioritaria a las zonas de rezagos y carencias más apremiantes. Por ello, una parte medular de la estrategia de desarrollo regional consiste en canalizar más recursos y crear condiciones adecuadas para la inversión productiva en estas zonas, principalmente.

Para propiciar la descentralización de recursos y decisiones de la administración pública se avanzó en la transferencia de facultades y recursos de la federación a los estados y municipios. A partir de 1998 se cuenta con un nuevo ramo presupuestal, el cual transfiere recursos descentralizados a los estados y municipios por mandato de ley (58 centavos por cada peso obtenido a través de recaudación federal participable).

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece la necesidad de impulsar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población, así como el crecimiento ordenado de las mismas. Para alcanzar estos objetivos, se han instrumentado las siguientes estrategias:

Consolidación de las principales metrópolis, durante 1995-1998 se integró un marco general de reordenamiento territorial para las cuatro principales metrópolis (México, Guadalajara, Monterrey y Puebla) a fin de que los espacios físicos de éstas no se vean sobresaturados ni sus reservas ecológicas se hallen amenazadas; de igual forma, se establecieron deducciones fiscales a las empresas que se localicen fuera de las zonas metropolitanas;

Reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano, con el propósito de solucionar problemáticas sociales como el desarraigo, la sobreconcentración y la excesiva población flotante;

Impulso a la participación ciudadana mediante los consejos consultivos estatales y municipales de desarrollo y del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano a fin de involucrar más activamente a los sectores sociales en las políticas públicas relativas a la regulación y al ordenamiento de los asentamientos humanos; y

desarrollo urbano de las ciudades medias (consolidación de 116 ciudades intermedias) en el periodo 1995-1998.

El gobierno tiene la responsabilidad de propiciar las condiciones que conduzcan al desarrollo de las comunidades rurales. Esta tarea comprende tres aspectos fundamentales: la seguridad jurídica de la propiedad en el campo; los apoyos para sustentar la rentabilidad de los productos; y los apoyos para impulsar la productividad de las actividades agropecuarias. Buena parte de la política social de México se aplica en el medio rural, pues es ahí donde subsisten algunos de los

más graves rezagos. Para combatir la pobreza extrema, las principales vertientes de la política social son: la provisión de un paquete básico de educación, salud y alimentación; el apoyo a la alimentación y el abasto social a través de diversos programas; y la generación de empleos y el aumento de ingresos entre la población adulta que vive en situación de pobreza extrema.

A pesar de los considerables esfuerzos desplegados por el gobierno de México en materia regional, desarrollo rural y desarrollo urbano, así como de combate a la pobreza en las zonas rurales del país, la política de migración y distribución territorial de la población continúa enfrentando considerables obstáculos y dificultades.

MIGRACIÓN INTERNACIONAL (CAPÍTULO X)

México es país de origen, destino y tránsito de importantes flujos migratorios. La inmigración a México es de poca cuantía, habiéndose observado un incremento anual promedio de 7 mil inmigrantes durante las décadas de 1970 y 1980.

Con el propósito de ejercer su autoridad regulatoria y, al mismo tiempo, ir al encuentro de una política migratoria realista y con sentido humanitario, el gobierno mexicano ha puesto en marcha algunos procedimientos en el marco de acuerdos y convenciones con los países de la frontera sur, entre las cuales destacan:

El establecimiento de mecanismos de consulta sobre asuntos migratorios y de protección consular con Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Nicaragua.

La instrumentación del *Programa de Documentación Migratoria*, que beneficiará de manera especial a decenas de miles de trabajadores agrícolas guatemaltecos que por décadas han laborado en México sin plena certidumbre jurídica.

El establecimiento de la *tarjeta de cruce*

fronterizo para facilitar la interacción de la población residente en las zonas limítrofes de México y sus vecinos del sur (Belice y Guatemala)

La migración internacional es un fenómeno complejo que exige ser examinado y abordado con un enfoque integral, de largo plazo y que tome en cuenta todas sus causas, manifestaciones y efectos.

Postulados de la política migratoria mexicana: Las medidas unilaterales que privilegian el control policiaco, resultan ineficaces y generan a largo plazo efectos humanamente inaceptables; a los conflictos que se derivan de los flujos migratorios debe responderse no con medidas unilaterales, sino con el diálogo y la cooperación entre los Estados; los migrantes indocumentados no deben ser catalogados a priori como delincuentes, son personas que buscan mejores condiciones de vida para ellos y sus familias; los derechos humanos de los migrantes deben ser respetados y su dignidad protegida, sin importar la nacionalidad o condición jurídica de las personas; en los países de destino como en los de origen, deben reconocerse las aportaciones y contribuciones que los migrantes realizan a las respectivas sociedades; los migrantes mexicanos son una parte de inestimable valor de la población, por su energía, por su determinación, por su talento y por su espíritu emprendedor. El gobierno de México no coarta la libertad de tránsito dentro del territorio nacional, ni restringe el derecho de los mexicanos a salir de su país y a ingresar a él, cuando así lo decidan.

Durante las últimas tres décadas se ha registrado un notable incremento de la inmigración de mexicanos hacia los Estados Unidos. El flujo migratorio presenta un patrón cada vez más complejo y heterogéneo. Los migrantes mexicanos que forman la corriente hacia los Estados Unidos no constituyen un conjunto homogéneo, sino que forman diversos grupos relativamente diferenciados. Entre éstos, se pueden incluir, los siguientes: a) individuos con residencia más o

menos fija en el vecino país del norte (residentes o *settlers*); b) trabajadores migratorios sin residencia fija en ese país, pero que regularmente entran y salen del territorio norteamericano una o más veces al año para trabajar o buscar trabajo (trabajadores temporales o *sojourners*); c) la migración de carácter permanente registra un importante incremento en las últimas décadas. Se estima que actualmente residen en Estados Unidos entre 7.9 y 8.2 millones de personas nacidas en México, de las cuales cerca de una tercera parte de ellas se encuentran establecidas de manera indocumentada.

Los gobiernos de México y Estados Unidos han realizado esfuerzos sin precedente para fortalecer los canales de comunicación y los mecanismos de consulta en la materia. Mediante estos foros o instrumentos surgidos a partir de su puesta en marcha, ambos gobiernos han logrado, entre otros, los siguientes acuerdos: realizar consultas previas antes de hacer el anuncio oficial de decisiones sobre políticas y acciones migratorias de un gobierno que afecten a su vecino; llevar a cabo de manera segura y ordenada la devolución a territorio mexicano de los nacionales aprehendidos por la Patrulla Fronteriza; la realización conjunta del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre la Migración; la adopción de medidas orientadas a intercambiar información para combatir la falsificación de documentos oficiales y el tráfico de migrantes.

En los últimos años, el gobierno de México ha emprendido un conjunto amplio de acciones para proteger los derechos de los migrantes, entre las que destacan:

La creación y puesta en operación de nueve grupos de protección a migrantes, llamados Grupo Beta, por cuya acción se han reducido sensiblemente las violaciones a los derechos de la mujer, los asaltos y el abuso contra los migrantes de ambas fronteras mexicanas (norte-sur);

El fortalecimiento del *Programa Paisano* y

la creación de una vertiente social para atender a migrantes repatriados por el Servicio de Inmigración y Naturalización de la Unión Americana.

El diseño, producción y distribución de medio millón de ejemplares de la Cartilla Guía de Derechos Humanos para los Migrantes en español e inglés.

La capacitación de más de 1,000 agentes migratorios en materia de derechos humanos.

Los múltiples y complejos desafíos que plantean las transformaciones en la escena mundial, así como nuestros propios objetivos de desarrollo económico y social, han motivado la adecuación del marco jurídico en el que se sustenta la política migratoria de México. Las reformas a la Ley General de Población brindan hoy en día mayor seguridad jurídica a los usuarios de los servicios migratorios; atemperan el ejercicio de la facultad discrecional por parte de la autoridad migratoria; crean nuevas características migratorias; señalan la obligación de velar por el respeto de los derechos humanos y la integración familiar de los migrantes; y establecen con toda claridad y precisión la figura delictiva del tráfico de migrantes, sancionando con mayor severidad a quienes cometen ese ilícito.

Uno de los aspectos más importantes de la migración hacia el norte se expresa mediante las remesas de dinero traídas por los migrantes o enviadas por ellos a sus parientes o familiares en sus comunidades de origen. Estos montos sugieren su importancia como fuente de divisas, ya que además de beneficiar de manera directa a las familias de los migrantes, pueden ser un valioso instrumento de desarrollo. Por esta razón, algunas entidades de la República han intentado ampliar y encausar los flujos de las remesas mediante diversos tipos de incentivos, con el fin de potenciar sus efectos multiplicadores en la economía local y regional. En esencia, se trata de lograr que las remesas familiares tengan un uso productivo y que los trabajadores migrantes orienten hacia el ahorro y la inver-

sión parte de los ingresos que hoy dedican al consumo.

POBLACIÓN, DESARROLLO Y EDUCACIÓN (CAPÍTULO XI)

En el marco de una sostenida política de universalización de la enseñanza formal y en vísperas de la CIPD, México había puesto en marcha una radical y amplia reforma educativa. En marzo de 1993 se promulgó una reforma al artículo tercero de la Constitución Mexicana, en la cual se estipula que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que la federación, los estados y los municipios, impartirán en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, siendo éstos dos últimos de carácter obligatorio.

Entre los principales avances en materia de educación, destacan: El promedio de escolaridad llega hoy a los siete grados y medio; el analfabetismo se redujo por debajo del 10%; la cantidad de niños y jóvenes en edad escolar, entre 6 y 14 años, que no asistían a la escuela, disminuyó a 1.5 millones de menores; el universo estudiantil de la educación básica en el ciclo escolar 1997-1998 fue de poco más de 28 millones de niños y jóvenes en los diversos tipos y modalidades; la eficiencia terminal en la educación primaria se incrementa año con año. El número de alumnos egresados de primaria en julio de 1998 equivale al 84.8% de los que ingresaron seis años antes; la enseñanza secundaria es obligatoria en México, en el ciclo escolar 1997-1998 el 87.8% de los egresados de primaria se incorporó a la secundaria; durante 1998, se distribuyeron cerca de 147 millones de libros de texto gratuitos de primaria y secundaria, que constituyen el mayor número de ejemplares entregados en los 39 años de operación del programa.

Con el propósito de ampliar la cobertura y disminuir los rezagos en primaria y secundaria, el gobierno desarrolla programas estratégicos de apoyo y de asistencia a las familias y a los alumnos, destacan los *Programas*

Compensatorios, que entre sus acciones desarrolladas están la atención a niños y jóvenes de las áreas rurales, urbano-marginadas e indígenas, capacitación a docentes; construcción y equipamiento de espacios educativos; estímulos para favorecer el arraigo de docentes en las comunidades más pobres y aisladas; y la administración de recursos por parte de asociaciones de padres de familia para mejorar la infraestructura de las escuelas y apoyar la educación de sus hijos.

En el último periodo académico 1997-1998, se ofrecieron servicios de capacitación laboral a través de los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial; se constituyeron 155 Comités Técnicos Consultivos de Vinculación (empresa-sistema educativo); se realizaron acciones de capacitación dirigidas prioritariamente a poblaciones rurales y urbanas marginadas; el Consejo Nacional de Educación Profesional (CONALEP), atendió 5,327 cursos.

Las niñas y los jóvenes son los protagonistas del futuro demográfico del país; en ese contexto, se dirigen de manera especial las acciones estratégicas en materia de educación en población: Contenidos de población en los libros de textos gratuitos; inclusión y fortalecimiento de los contenidos en educación sexual en la educación básica; elaboración y publicación de textos sobre sexualidad humana, de la *Colección Cuadernos de Población* para adolescente y parejas recién unidas que acuden al Registro Civil; Programa educativo *Educación para la Vida* para jóvenes conscriptos del Servicio Militar Nacional; capacitación al magisterio nacional sobre temas de población y elaboración de mensajes con contenidos de educación en población para este sector; asistencia y orientación a través de líneas telefónicas; Sala Permanente de Población, establecida en el Museo de Ciencias *Unversum* de la Universidad Nacional Autónoma de México; series radiofónicas y orientación; y campañas de comunicación en medios masivos.

TECNOLOGÍA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (CAPÍTULO XII)

En México, los censos de población y vivienda constituyen la fuente de información primordial para llevar a cabo las tareas de planeación social, económica y demográfica. La realización de estos censos es responsabilidad del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el último con el que se cuenta se levantó en 1990; sin embargo, el Conteo de Población y Vivienda 1995 es el trabajo que concentra las estadísticas más recientes sobre la dinámica del cambio social y demográfico del país. Esta información ha sido de utilidad para la elaboración de diagnósticos y estadísticas sobre los grupos prioritarios de la política de población.

Las dos encuestas más recientes de alcance nacional son la Encuesta Nacional de Planificación Familiar (1995) bajo la responsabilidad del CONAPO, y la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (1997), a cargo del INEGI.

En el ámbito de la docencia, México cuenta con una trayectoria sólida y continua en la formación de recursos humanos en demografía en el nivel de posgrado. Durante 35 años se ha impartido un programa de maestría en demografía en el Colegio de México, institución que cuenta además, desde 1985, con un doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios de Población. En los últimos años, se han sumado otras instituciones para impartir programas de maestría en estudios de población, así como de investigación. Un hecho importante en el ámbito de la formación de redes, que promueven la investigación, la docencia y la divulgación de los estudios de población, fue la creación, en 1981, de la Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE).

Por su parte, la Secretaría General del CONAPO y otras instituciones públicas cen-

tralizadas que cuentan con áreas de investigación en población, mantienen programas de investigación para integrar variables y consideraciones demográficas en la planeación del desarrollo, evaluar los programas de población en marcha, y sustentar la formulación de recomendaciones de política en la materia.

Como una forma de estimular el desarrollo de la investigación en este campo y reconocer públicamente la trayectoria de los profesionales más destacados de esta disciplina, por sus aportaciones para la solución de los problemas demográficos de nuestro país, el Gobierno de México instituyó en 1986, el Premio Nacional de Demografía; y más recientemente el Premio Bienal de Investigación Demográfica, que está orientado a reconocer y estimular a los autores de los mejores trabajos de investigación y tesis de maestría y doctorado.

ACTIVIDADES NACIONALES Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL (CAPÍTULOS XIII Y XIV)

Desde 1974, el gobierno de México decidió establecer una nueva política de población. Con ello, el objetivo de regular y reducir los fenómenos demográficos, en su compleja interrelación con los procesos del desarrollo económico y social, se convirtió en un asunto de Estado, tarea de gobierno y preocupación de la sociedad.

El carácter multisectorial de la política de población ha hecho imprescindible impulsar la integración efectiva de preocupaciones, consideraciones y criterios demográficos en los planes y programas de desarrollo económico y social. Con el fin de lograr este propósito en los diversos ámbitos de planeación, en los últimos años se han multiplicado e intensificado los esfuerzos dirigidos a sensibilizar a los legisladores, a las autoridades de los tres órdenes de gobierno y a los planificadores para que vean en la política de población: a) una herramienta y una referencia fundamental de las acciones y programas de gobierno; b) un insumo indispensable para

la formulación de las políticas de desarrollo económico y social; c) una parte insustituible de los programas de provisión y servicios, de inversión, de asistencia social, de fomento al desarrollo y de combate a la pobreza; y d) un instrumento para la previsión de escenarios futuros de necesidades sociodemográficas.

Para llevar a cabo la política de población, México ha logrado edificar en el último cuarto del siglo una sólida estructura institucional. Desde principios de los noventa, México también puso en práctica complejos procesos de reforma del sector educativo y de salud, que comprenden la descentralización de los servicios. En materia de población, la construcción del federalismo incluye la creación de referentes, que han permitido la descentralización de funciones, atribuciones y responsabilidades de la federación hacia las entidades estatales, con la instalación de los Consejos Estatales de Población (COESPO), en 1984, y más recientemente la formación y consolidación de los Consejos Municipales de Población (COMUPO), se está logrando una participación más vigorosa de los estados y los ayuntamientos locales, así como de la ampliación de los espacios de participación social en la política de población. Hoy en día las 32 entidades federativas cuentan con sus propios COESPO y ha sido posible integrar más de 740 COMUPO.

La cooperación internacional ha constituido tradicionalmente un activo importante para nuestra política de población. La cooperación es un principio de nuestra política exterior; estrecha nuestros vínculos con otros países; es un instrumento privilegiado que nos permite complementar los esfuerzos internos de desarrollo; nos sirve para acceder y transmitir conocimientos, experiencias y tecnologías nuevas; y constituye una de las mejores herramientas para propiciar mayores niveles de desarrollo y contribuir al bienestar de la población. Dada a las características socioeconómicas, ubicación geográfica y participación en

diversas regiones y foros, México es un actor capaz de recibir y ofrecer cooperación y también de compartir las lecciones recibidas.

Las insuficiencias de nuestro desarrollo se expresan en la existencia de graves rezagos y carencias. Para enfrentarlos, es imprescindible contar con recursos crecientes que sólo pueden ser generados si la economía nacional crece de manera sostenida. Sin embargo, la situación económica internacional y la aguda caída en el precio internacional del petróleo han impuesto al país la necesidad de instrumentar severas restricciones presupuestales. En este contexto, la cooperación de carácter multilateral y bilateral continuará siendo imprescindible.

COLABORACIÓN CON EL SECTOR NO GUBERNAMENTAL (CAPÍTULO XV)

En México se está dando un proceso de avance democrático en el que cualquier iniciativa reclama una amplia y profunda participación social. Hoy más que nunca es visible la proliferación y presencia activa de un creciente número de actores de la sociedad civil, cuyas agendas de alcance local, regional y nacional requieren ser integradas en la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. En este proceso, el diálogo, la tolerancia y el respeto a la diversidad ha sido y deben seguir siendo, los principios reguladores de la convivencia democrática y de la interacción social e institucional.

Dependiendo como se definan, en número de ONG en México puede oscilar entre 1200 y 2,500. El término ONG por lo general refiere a organizaciones sin fines de lucro, que trabajan en favor de terceros y poseen una identidad propia, diferenciándose de las organizaciones de caridad y de las organizaciones populares o de base.

Las ONG han cubierto vastos espacios donde había carencia de servicios, programas, proyectos, capacitación e información. Muchas de estas organizaciones, operando en

asociación con el gobierno de México, en red con otras ONG, con recursos propios o con el apoyo de la cooperación internacional, han ido acumulando fuerza y credibilidad como producto del papel cada vez más importante que desempeñan en la sociedad y del apoyo que brindan a la ciudadanía.

Se ha incrementado la participación de las ONG en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas públicos relativos a los asuntos de la población y el desarrollo. Quedan, por supuesto, áreas en las que aún no hay una colaboración fructífera y temas en los cuales la comunicación y la confianza mutua está todavía en ciernes.

La existencia de algunas experiencias concretas ilustra el esfuerzo desplegado para institucionalizar la relación entre ONG y gobierno; muestra de este esfuerzo son: Consejo Consultivo de CONMUJER, el Grupo Interdisciplinario de Salud Reproductiva, el Comité Promotor por una Maternidad sin Riesgos en México; la Red Nacional de Cooperación Técnica de Instituciones y Organismos de Apoyo a la Mujer Rural.

Entre las condiciones que favorecen la colaboración ONG-gobierno, los representantes de ONG mencionan las siguientes: apertura, buena predisposición al trabajo, colaboración y respeto mutuos entre ONG y organismos gubernamentales; respeto de la autonomía de las ONG; conocimiento de los Programas Nacionales de Población; de la Mujer y del Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar; así como de los compromisos asumidos por el gobierno mexicano en la CIPD; y la disposición y voluntad de ambas partes para llevar a cabo acciones conjuntas.

En los últimos años, el trabajo que han desempeñado las ONG ha trascendido de varias maneras: Se han venido incorporando nuevos objetivos y orientaciones en algunos programas gubernamentales; existe una relación cada vez más estrecha entre ONG e instituciones académicas. Las primeras aportan

investigación básica, información de primera mano, diagnóstico locales y regionales, y contribuyen a “aterrizar” concepto; en tanto que las segundas aportan marcos teóricos y metodológicos, así como conocimiento estructurado; en cuanto a la población en general, los proyectos de intervención y capacitación han contribuido a promover una mayor participación ciudadana, a potenciar la capacidad de negociación de las organizaciones sociales y a mejorar la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos.

Entre los principales obstáculos que las ONG

perciben para la puesta en práctica de programas conjuntos, se menciona con frecuencia la disponibilidad de los recursos y la administración de los mismos; y el deficiente conocimiento sobre las prioridades establecidas por los programas nacionales que recogen el espíritu del programa de Acción de la CIPD.

En el Plan Nacional de Desarrollo se establece la necesidad de “un marco regulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles.”
