

00890

07.11
E.36
3524

"PROGRAMA UNIVERSITARIO DE
ESTUDIOS DE GENERO" - U.N.A.M.

Ejecución del Programa de Acción
de la Conferencia Internacional
sobre Población y Desarrollo

CIPD+5

MÉXICO
Informe

4291



Consejo Nacional de Población

INTERVENCIÓN DEL DR. RODOLFO TUIRÁN, SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN Y JEFE DE LA DELEGACIÓN DE MÉXICO ANTE EL FORO INTERNACIONAL DE LA HAYA EN LA SESIÓN PLENARIA DEDICADA A EXAMINAR LAS EXPERIENCIAS DE LOS PAISES EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA ICPD, LA HAYA, 9 DE FEBRERO DE 1999.

En representación del Gobierno de México deseo felicitarlo(a) por su merecida designación y le manifiesto nuestra confianza de que con su atinada conducción será posible culminar con éxito los trabajos de este Foro Internacional, del cual seguramente emanarán propuestas de acción trascendentales. Asimismo, agradezco al pueblo y al gobierno de Holanda su cálida hospitalidad. De manera similar, expreso mi más sincero reconocimiento al Fondo de Población de las Naciones Unidas, en particular a su directora ejecutiva, Dra. Nafis Sadik, por el invaluable aporte realizado para hacer posible este importante encuentro.

México ha mantenido siempre una decidida presencia en los distintos foros internacionales sobre población y el desarrollo. Nuestro país fue el anfitrión de la *II Conferencia Internacional* y tuvo el honor de estar presente en las Conferencias de Bucarest y El Cairo. Más recientemente, México participó en los foros de carácter regional donde compartió experiencias y logros y participó activamente en la identificación de obstáculos y prioridades para el futuro. El compromiso del Gobierno de México con los asuntos vinculados con la población y el desarrollo se renueva con su presencia en este Foro Internacional.

México se sumó al consenso de El Cairo y recogió los compromisos adquiridos en esa Conferencia en varios programas nacionales que se desprenden del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, entre los que destacan el *Programa Nacional de Población*, el *Programa Nacional de la Mujer* y el *Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar*. El Plan Nacional de Desarrollo reconoce que el avance social y la superación de los rezagos acumulados depende del progreso económico; le asigna máxima prioridad a la educación, la salud, el combate a la pobreza y al mejoramiento de la condición social de la mujer; establece estrategias viables para el desarrollo sustentable; y define a la política de población como parte inherente de las estrategias de desarrollo económico y social.

En México, el objetivo de regular y conducir los fenómenos demográficos, en su compleja interrelación con los procesos del desarrollo económico y social, es, desde hace 25 años, asunto de Estado, tarea de gobierno y ámbito de participación de la sociedad. La política de población puso en marcha y ha perfeccionado con el tiempo las instituciones que hoy le dan cuerpo; en todos estos años, la política de población ha sabido ganar relevancia y significación en la vida cotidiana de las familias y dejado sentir sus efectos más profundos y duraderos en la trayectoria de vida de las personas, al

tiempo que ha contribuido de manera continua y permanente a delinear un horizonte más amplio para nuestro país.

De no haberse puesto en marcha una política de población respetuosa, responsable y realista, México tendría hoy en día una población superior a 134 millones de personas, en lugar de los poco más de 96 millones actuales. Ello sirve para poner de manifiesto el potencial estratégico que tiene la política de población para hacer viable nuestro proyecto de Nación y para potenciar los esfuerzos en favor de la equidad social y la sustentabilidad. Son pocas las políticas públicas en el país que pueden preciarse de mantener un alto grado de continuidad, gozar de un consenso cada vez más amplio y cosechar logros tan significativos a través de tantos años.

La política de población de México ha logrado edificar una sólida estructura institucional. Desde 1974 se creó en el país un organismo nacional de carácter multisectorial a cargo de conducir la política de población. A partir de 1984, gracias al impulso descentralizador, las 32 entidades federativas tienen su propio organismo de planeación demográfica. Más recientemente, el esfuerzo descentralizador se ha extendido de los estados a los municipios, mediante la creación de consejos municipales de población, que es un paso indispensable para hacer más democrática la gestión pública en materia de población. Es ahí donde surgen los problemas y se generan las demandas y, en consecuencia, donde los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades deben aplicar las soluciones.

Como parte del esfuerzo descentralizador, en 1998 se aprobó la creación, por mandato de Ley, de un nuevo ramo presupuestal que transfiere recursos de la federación a los estados y municipios para mejorar la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud e infraestructura social. Como consecuencia, hoy en día, por primera vez en la historia de México, los gobiernos locales ejercen directamente más recursos que el gobierno federal. Por cada peso que gasta actualmente este último, los gobiernos de los estados están gastando 1.31 pesos, cuando en 1994 esta proporción ascendía a 78 centavos. La participación de las autoridades locales contribuye a brindar una atención más eficiente a las demandas de la ciudadanía, ampliar los espacios de participación social y a integrar las preocupaciones y demandas de un creciente número de actores institucionales y de diversos núcleos de la sociedad civil en la formulación y ejecución de planes y programas.

No obstante los avances logrados, todavía son varios los obstáculos y mucho lo que falta por hacer. Es imprescindible revisar el marco jurídico nacional vigente en materia de población para adecuarlo a los requerimientos institucionales, políticos y operativos del nuevo federalismo; fortalecer la orientación integral y el carácter multisectorial de la política de población; focalizar más eficazmente sus prioridades y asignar mayores recursos a la tarea de incidir en la circularidad entre pobreza y rezago demográfico; aprovechar las sinergias positivas y el aprovechamiento de las áreas de refuerzo recíproco mediante la ampliación y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno; reforzar las capacidades institucionales de las entidades federativas y los municipios; y conformar sistemas flexibles de capacitación de recursos humanos para hacer posible el complejo ejercicio de incorporar consideraciones y criterios demográficos en las políticas y programas de desarrollo.

Salud, derechos reproductivos y salud reproductiva

En el ámbito de la salud, el Gobierno de México está realizando una de las reformas institucionales más importantes de la actual administración. Para ampliar y hacer más eficiente la provisión de los servicios, aprovechar mejor los recursos humanos y materiales disponibles y promover la participación activa de la población en el cuidado de la salud, el Programa de Reforma ha propiciado la reestructuración de las instituciones que conforman este sector. Para tener una idea de la escala de su operación, conviene mencionar que cada día hábil del año las instituciones públicas atienden más de 750 mil consultas y hospitalizan a cerca de 15 mil enfermos, lo que representa un incremento en la capacidad de respuesta institucional de 120 mil consultas y de mil hospitalizaciones diarias, en comparación con las cifras registradas en 1994. Para lograr estos avances, ha sido necesario poner en operación en los últimos cuatro años más de 2,400 unidades médicas, es decir dos unidades por día en promedio, impulsar la actividad permanente de brigadas móviles, centros de salud y redes de auxiliares de salud comunitaria en más de 33 mil localidades del país, y definir un *Paquete Básico de Servicios de Salud*, compuesto por 14 intervenciones irreductibles a los que toda persona tiene derecho.

Las políticas de salud y de población otorgan especial importancia al cuidado de la salud reproductiva. En nuestro país esta misión quedó plasmada en 1995 en un programa de acción, formulado con la participación de la sociedad civil, que descansa en cuatro pilares esenciales: la planificación familiar, la salud perinatal, la salud de los y las adolescentes y la salud de la mujer, incluido el riesgo preconcepcional, detección oportuna y manejo de la infertilidad y neoplasias del tracto reproductor femenino, la atención al climaterio y la posmenopausia, así como la prevención, detección y manejo de las enfermedades de transmisión sexual y el VIH-SIDA. Este programa tiene por objeto garantizar el acceso universal a una gama cada vez más amplia de servicios de salud reproductiva, integrados y de calidad, con una visión holística que pone énfasis en la libre elección informada y la incorporación de la perspectiva de género en las actividades de normatividad, educación y comunicación, prestación de servicios y evaluación.

Como resultado de los esfuerzos realizados en los años recientes en el ámbito de la salud reproductiva, se estima que entre 1994 y 1998 la población con acceso a las acciones básicas de salud reproductiva aumentó de 89 a 96 por ciento de la población; la prevalencia anticonceptiva se elevó de 65 a 69 por ciento en el mismo periodo; el número promedio de consultas de control prenatal se incrementó en más de 50 por ciento; y el número de partos atendidos por personal médico pasó en la última década de 7 a 9 por cada diez.

La adopción e instrumentación del enfoque integral de la salud reproductiva implicó profundas modificaciones en las estructuras institucionales, jurídicas y administrativas del sector salud; dio lugar a la conformación de una instancia consultiva constituida, tanto en el nivel central como en las 32 entidades federativas del país, por representantes gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil; y provocó una cuantiosa movilización de recursos humanos y materiales orientados a establecer los marcos normativos de la prestación de los servicios, impulsar la capacitación y sensibilización en salud reproductiva de miles de agentes de salud y promover la participación social. El

esfuerzo realizado también ha significado el fortalecimiento de las estrategias para disminuir la morbimortalidad materna y perinatal; la reorientación de las estrategias de prevención y control del cáncer cervico-uterino y del cáncer mamario; la integración de las medidas de salud en favor de la mujer; y la multiplicación de las acciones de información, educación y comunicación, con el fin de que las personas en su vida cotidiana perciban como relevantes y significativas las nociones y prácticas de la salud reproductiva, dispongan del conocimiento y la capacidad para tomar decisiones con libertad, información y responsabilidad y puedan ejercer una demanda calificada de los servicios.

A pesar de los innegables logros alcanzados, es indispensable redoblar los esfuerzos en la materia. Entre otras tareas, se requiere continuar impulsando cambios institucionales para que las diversas aportaciones sustantivas del enfoque de la salud reproductiva sean plena y cabalmente integradas a la operación de los servicios; ampliar la gama de los componentes de salud reproductiva que se ofrecen; garantizar el acceso de las y los adolescentes a esos servicios y adecuarlos a sus demandas y necesidades; asegurar el cabal cumplimiento del consentimiento voluntario e informado, con absoluto respeto a la dignidad de las personas; intensificar los esfuerzos dirigidos a potenciar la competencia técnica del personal médico y paramédico; reforzar los contenidos de comunicación interpersonal en todos los programas institucionales de capacitación; sustentar las acciones de salud reproductiva en esquemas participativos de amplia credibilidad; empoderar a las personas para generar una demanda calificada de los servicios y motivar un mayor compromiso en el cuidado de su salud reproductiva; estimular una mayor participación del varón en las decisiones y prácticas vinculadas con la planificación familiar; mejorar los sistemas de control de existencias y mecanismos de distribución de insumos, equipo e instrumental; fortalecer la articulación de los programas de salud reproductiva con las estrategias más amplias de desarrollo social y de combate a la pobreza; y consolidar los mecanismos de evaluación y seguimiento de la calidad de los servicios, con énfasis en la plena satisfacción de los usuarios y las usuarias.

Igualdad y equidad de género

El Gobierno de México reitera en este Foro Internacional su compromiso con la mujer mexicana. Se trata de un compromiso fundado en el reconocimiento de su innegable contribución a la promoción del desarrollo económico y social, los avances democráticos y la transmisión de nuestra cultura y valores. Con el propósito de promover el ordenamiento integral de las acciones en beneficio de la mujer y apuntalar la coordinación interinstitucional, el Presidente de la República presentó en marzo de 1996 un programa nacional dirigido a promover el avance de la mujer y se creó una instancia institucional que cuenta con una coordinación general a cargo de instrumentar y dar seguimiento a los programas institucionales en la materia, así como con un Consejo Consultivo y una Contraloría Social para favorecer la participación de la sociedad civil y contar con una adecuada vigilancia de las acciones institucionales. El programa es una respuesta concreta del Gobierno de México a las necesidades y demandas de las mujeres mexicanas y responde a una vieja aspiración de una sociedad preocupada por promover la participación plena, libre, equitativa y satisfactoria de la población femenina en la vida

social, económica, política y cultural. El Gobierno de México está resuelto a que el cumplimiento de este Programa sea ejemplo de compromiso, corresponsabilidad y colaboración.

En los últimos años, el Gobierno de México ha puesto en marcha una amplia variedad de estrategias e implementado un sinnúmero de acciones para enfrentar los rezagos, carencias e inequidades que aquejan a la mujer en nuestro país. Destacan los esfuerzos de incorporación de la perspectiva de género en la planeación, el diseño, la ejecución y evaluación de las políticas públicas, en particular en las acciones recientes de combate a la pobreza. Para llevar a cabo esta tarea, ha sido necesario desarrollar estadísticas básicas y derivadas y un sistema de indicadores para dar cuenta de los cambios en el acceso a las oportunidades entre hombres y mujeres en diferentes ámbitos.

La información más reciente revela una tendencia hacia la atenuación de las desigualdades basadas en la condición de género. Ello resulta, por ejemplo, de la expansión sin precedente de las oportunidades de educación básica a través de la operación de los programas educativos regulares y compensatorios. Hoy en día cerca del 92 por ciento de las niñas y 93 por ciento de los niños del país de entre 6 y 14 años asisten a la escuela primaria o secundaria. Para apoyar la permanencia de los y las menores en la escuela y contribuir a mejorar su rendimiento escolar, se reforzaron o pusieron en marcha programas que ofrecen apoyos económicos a los hijos y las hijas de las familias más pobres del país, a condición de que no dejen de asistir a la escuela. Tan sólo en uno de estos programas se otorgarán becas educativas, a partir del presente ciclo escolar, a cerca de 2.2 millones de alumnos y alumnas.

En el área de la salud, se puso en marcha un programa prioritario consistente en la distribución de la *Cartilla Nacional de Salud de la Mujer*, que es un documento que facilitará dar seguimiento de la atención brindada a las mujeres, detectar oportunamente sus principales problemas de salud y tratar adecuadamente los casos diagnosticados. Durante todo 1998, año de inicio del programa, se distribuyeron de manera gratuita cerca de 22 millones de ejemplares de esta cartilla. Con este tipo de acciones se reconoce que la salud es un derecho esencial para potenciar el papel de la mujer en la sociedad y es crucial para su vida y su bienestar, como lo es la capacidad de la mujer para controlar su propia fecundidad.

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo se apoya mediante acciones de capacitación laboral llevadas a cabo por el Gobierno Federal y el sector privado, que beneficiaron en el último año a más de 1 millón 500 mil mujeres. A su vez, se impulsan diversos programas de financiamiento para alentar la capacidad productiva de las mujeres, en especial de las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Tan sólo en un año se llevaron a cabo cerca de 173 mil acciones de equipamiento rural de unidades productivas encabezadas por mujeres; en ese mismo año se brindó asesoría para la constitución y consolidación de 728 organizaciones rurales de mujeres; además, entre 1995 y 1998, se emprendieron cerca de 15 mil proyectos para fortalecer y diversificar las fuentes de ingreso de las mujeres residentes de las zonas rurales y de las áreas urbano-marginadas; y se otorgó certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a más de 400 mil mujeres del campo, que en conjunto usufructúan cerca de 4.8 millones de hectáreas.

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 aquellas que todavía contienen preceptos discriminatorios. Asimismo, se modificó la ley electoral para impulsar una acción afirmativa orientada a promover que los partidos políticos establezcan una cuota para que las mujeres estén representadas en las candidaturas a los cargos de elección popular. Asimismo, 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 su integridad física y moral, así como en la movilización de recursos para combatir esta práctica, en la formación de una opinión pública sensible y actuante, en la protección que se brinda a las víctimas, y en la asistencia terapéutica a la mujer violentada.

No obstante los avances logrados, es necesario señalar, como lo reconoce el propio Programa Nacional de la Mujer, que todavía es mucho lo que resta por hacer para enfrentar los muchos y variados rezagos existentes. Por ejemplo, se requiere 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 derecho 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 en condiciones 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 del ser y el hacer de las mujeres.

Colaboración y alianzas

En México se reconoce que la única garantía para la consecución de los objetivos y metas de los programas sociales y de población reside en la conjunción de esfuerzos entre un gobierno representativo de los intereses comunitarios y una sociedad civil organizada, exigente y propositiva. En los tiempos actuales de avance democrático, 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, cuyas agendas de alcance local, estatal, regional y nacional requieren ser integradas en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

La asociación entre instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG) en México muestra avances significativos en los últimos años y una rica y amplia variedad de experiencias provechosas para ambas partes. Las pautas de diálogo,

interacción y colaboración transitoria o permanente han sido multiples, variadas y cambiantes. Las transformaciones políticas que están teniendo lugar en el país contribuyen a facilitar este encuentro, aunque con frecuencia requieren ser superadas variadas resistencias, dudas y temores mutuos. Tanto las dependencias gubernamentales como las ONG constituyen, cada uno, universos complejos y heterogéneos, por lo cual resulta hasta cierto punto natural que el patrón de relaciones entre ellas resulte ser también diferenciado, multiforme e inestable. Gobierno y sociedad deben encontrar fórmulas que faciliten su intercomunicación, interrelación y colaboración mutua para contribuir a vencer reticencias, dudas y temores de ambas partes.

Para multiplicar las experiencias exitosas de colaboración, así como para ampliar y fortalecer los espacios de diálogo y participación que favorezcan la confluencia de diversos actores sociales e institucionales, es necesario adoptar medidas para establecer un ambiente proclive a la construcción de consensos y la formación de alianzas estables; establecer los principios que rigen su colaboración; extender y arraigar una cultura incluyente de respeto y tolerancia; reforzar la sustentabilidad institucional y fomentar la capacidad de organización y gestión de las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones del gobierno; asignar recursos que les permitan desarrollar una labor sostenida en el tiempo; emprender acciones de capacitación de los recursos humanos; consolidar los mecanismos de coordinación interinstitucional y desarrollar un marco institucional que reglamente, equilibre y complemente las relaciones entre la actividad gubernamental y la de las ONG, con un claro reconocimiento a sus distintos papeles, capacidades particulares y responsabilidades.

Mobilización de recursos y cooperación internacional

En el último cuarto de siglo, nuestro país logró institucionalizar las actividades de población y desarrollo y asumió casi totalmente su financiamiento. Esta tendencia se ha venido reforzando en los últimos años. Basta señalar que el Gobierno de México dedica actualmente la inmensa mayoría de sus recursos humanos y materiales al desarrollo social y al combate a la pobreza. Hoy en día, el gasto social del país representa alrededor del 9 por ciento del Producto Interno Bruto, cuando en el periodo 1990-1995 fue de 7.8 por ciento.

Tradicionalmente, la cooperación internacional ha constituido un activo importante para nuestra política social y de población: contribuye a estrechar 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 es una de las mejores herramientas para propiciar mayores niveles de desarrollo y contribuir al bienestar de la población. Dadas nuestras características socioeconómicas, nuestra ubicación geográfica y nuestras pertenencias a diversas regiones y foros, México es un actor capaz de recibir y ofrecer cooperación y también de compartir las lecciones adquiridas.

Si bien los recursos internos disponibles han sido aprovechados más eficaz y eficientemente, es imprescindible contar con flujos financieros crecientes para continuar

impulsando el desarrollo social y poder enfrentar los rezagos sociales acumulados. Éstos 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, entre otros factores, han impuesto a México la necesidad de instrumentar severas restricciones presupuestales. En este contexto, la cooperación de carácter multilateral y bilateral y los recursos provenientes de las organizaciones y de las fundaciones internacionales, continua siendo imprescindible. Sin embargo, en los últimos años se advierte una reducción de esos recursos. En este contexto, es necesario que la comunidad internacional de donantes, dada la magnitud de las necesidades financieras que guardan relación con los programas de población en los países en desarrollo, reafirme su compromiso de contribuir con los fondos pactados. Con el mayor respeto, exhortamos a todos los gobiernos y la comunidad internacional a que se sumen al esfuerzo de dar cumplimiento cabal a los objetivos y metas propuestos por el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.