
La política de población de México

Gerónimo Martínez García, Consejo Nacional de Población

Introducción

La conducta demográfica es quizá la manifestación más inmediata y concluyente de la forma en que una sociedad se percibe a sí misma, tanto en su pasado, presente y futuro, como en sus relaciones con otras sociedades y con su propio ambiente.

La natalidad no es tan sólo una expresión de la capacidad biológica de procrear, sino que constituye la resultante dialéctica de concepciones, actitudes y enfoques muy diversos, referidos a los papeles del hombre y de la mujer, al compromiso con la sociedad de que se forma parte, a la función de los hijos, a las expectativas sobre el futuro y el lugar que en él ocupará la descendencia, al concepto mismo de bienestar, a la valoración del hijo y de la hija, y, por tanto, de nueva cuenta, de los roles del hombre y de la mujer.

Asimismo, la migración no es sólo resultante de la calidad de las condiciones de vida presentes, de la hostilidad del medio físico y social, de la información sobre otros ambientes y otras posibilidades y de la disponibilidad de medios para cambiar de residencia. Los movimientos migratorios también responden a una concepción sobre lo que cada quien desea para sí mismo y para los miembros de su comunidad y de su grupo familiar.

Aún la enfermedad y la muerte no pueden interpretarse solamente como expresiones del determinismo a que está sujeta la vida humana. Estos fenómenos se explican, en gran parte, por el conocimiento y la valoración sobre lo que afecta a la salud y a la duración de la vida; sobre las

repercusiones tanto en una como en otra, de las acciones presentes y sus consecuencias a través del tiempo; y sobre la responsabilidad que de estar sanos y de vivir tenemos frente a los demás, particularmente ante quienes, por razones biológicas o por circunstancias sociales, dependen de uno mismo.

La conducta demográfica, entonces, no es sólo respuesta, resultante o manifestación de fuerzas biológicas y geográficas; es, también, una forma en que se expresa el pasado de un pueblo, su devenir actual y los horizontes que se ofrecen a su porvenir; es el encuentro de su ideología y su cultura, la manifestación de sus valores y del marco de derechos que ha forjado en la lucha diaria por hacerse y conservarse, a través del ejercicio cotidiano de su quehacer político.

PRIMERA PARTE

1. Problemas Demográficos

A lo largo de la historia de la humanidad, las referencias sobre el deseado equilibrio armónico entre el hombre y el ambiente siempre han estado presentes, preconizando un estado perfecto de la vida humana. Sin embargo, la historia real nos enseña un cuadro bastante diferente: el de una sucesión de desequilibrios entre variables demográficas, sociales y físicas.

A esos desequilibrios solemos darles un nombre genérico: "problemas". Hablamos así de problemas económicos, políticos, financieros, sociales, ecológicos, educati-

vos y, por supuesto, de problemas demográficos.

En esta forma, nos estaríamos enfrentando a un problema demográfico, o bien a un problema de otro orden pero con fuertes implicaciones demográficas, cuando un componente poblacional u otro de distinta naturaleza rompieran un equilibrio previo o rebasaran ciertos límites considerados convenientes o aceptables. Tal sería el caso de un exceso de gente sobre la superficie habitable, o el de una población buscadora de trabajo que creciera más rápidamente que la oferta de empleos o de una presión excesiva de la demanda de agua sobre el volumen disponible.

Ante los problemas, esto es, ante los desequilibrios, la sociedad reacciona buscando soluciones. Los mecanismos creados para llegar a ellas tienen también un nombre genérico: se les llama "Políticas". Existen así, políticas económicas, sociales, regionales, sectoriales y, formando parte de todas ellas, ya sea de modo explícito o implícito, políticos de población.

2. Políticas de Población.

Las políticas de población son conjuntos articulados de medios en función de un fin, que no es otra cosa que la solución de un desequilibrio en el que intervienen una o más variables demográficas.

Sin embargo, siendo necesarias, estas medidas son insuficientes. Toda vez que los desequilibrios de población tienen otras características además de su naturaleza demográfica, es claro que deberá enfrentarse no sólo con medidas demográficas sino también con medidas relativas a los campos suplementarios. Sólo así podremos aspirar a lograr verdaderas soluciones integrales. No se puede abatir la incidencia de embarazos tempranos en el medio rural, por ejemplo, si no se abate el analfabetismo y si no se transforman los valores que legitiman ese comportamiento y las necesidades económicas que lo motivan.

Esa es, pues, la función de las políticas poblacionales: ayudar a resolver los desequilibrios generados, en parte, por el comportamiento de las variables demográficas.

Las políticas de población, sin embargo, no son válidas o eficaces en abstracto, deben corresponder a un desequilibrio perfectamente definido; apoyarse en los medios legales, materiales, financieros y culturales adecuados; e instrumentarse bajo el mando de la autoridad política y administrativa. Dicho de otra manera, para cumplir con su propósito, se requiere que las mismas respondan a los problemas involucrados y se sirvan de los medios ade-

cuados para resolverlos; se necesita también una firme decisión política y, además, del tiempo que requieren normalmente los fenómenos demográficos para madurar y producir efectos apreciables.

3. Las Políticas de Población de México

Toda política de población es de naturaleza histórica. Está determinada por las condiciones económicas, demográficas, territoriales, tecnológicas, axiológicas e ideológicas existentes. A medida que se operan cambios en esas condiciones, cambian las actitudes sobre el quehacer en el campo de los fenómenos demográficos y, por tanto, cambia la política de población.

El campo de la política de población es, también, de naturaleza histórica: está delimitado por el conjunto de fenómenos demográficos cuya afectación se supone deseable para obtener los cambios que se consideren vitales para el interés nacional. Dicho campo es de naturaleza histórica porque los fenómenos que se desea afectar cambian conforme la sociedad se desarrolla, esto es, a medida que se alcanzan los objetivos fijados y se proponen otros nuevos.

La política de población puede definirse, entonces, como la respuesta del estado a las consecuencias indeseables del comportamiento demográfico. Es una respuesta pública y participativa, ya que no obstante ser formulada por el gobierno, requiere de la participación de toda la sociedad para su adecuada aplicación. También puede considerarse como una respuesta organizada ya que existe la necesidad de propósitos y metas previamente fijados; de voluntad política y consenso social; y de organizaciones, instituciones y medidas legislativas adecuadas.

México ha tenido política de población a lo largo de su historia. En cada momento esa política ha sido siempre la respuesta a una situación apreciada, en perspectiva histórica, como social o políticamente inconveniente. Ha sido la expresión de un propósito explícito de arribar a un estado de cosas deseable, a la consecución de una sociedad y de un país al que se tiene derecho y posibilidades.

3.1 Ley General de Población de 1936

La política de población de México adquiere una formulación muy elaborada con la promulgación de la ley general de población de 1936. Dicha ley fue la respuesta a la percepción del país prevaleciente en ese momento: un país con abundantes recursos, con pocos brazos, cuya dispersión hacía imposible proteger nuestro territorio de

la expansión extranjera.

Entre los problemas demográficos fundamentales a que estaba dirigida la ley general de población de 1936, se encontraban los relacionados con el crecimiento de la población y con su distribución dentro del territorio, y la fusión étnica de los grupos nacionales y el acrecentamiento del mestizaje mediante la asimilación de elementos extranjeros. También estaba dirigida a proteger el empleo de los mexicanos mediante disposiciones migratorias; a preservar los núcleos indígenas, y a conservar y mejorar nuestros recursos humanos.

El aumento de la población satisfacía los propósitos demográficos, económicos y políticos prevaletentes, mismos que se pretendían alcanzar a través del crecimiento natural, de la repatriación y de la inmigración. Estos fenómenos constituían el campo de acción fundamental de la política de población implícita en la legislación de 1936.

3.2 Ley General de Población de 1947

En 1947, el país promulgó una nueva Ley General de Población.

Puesto que la nación mostraba condiciones semejantes a las de 1936, especialmente en el aspecto demográfico, la nueva política de población conservaba los rasgos fundamentales de la anterior. Se dirigía a los mismos problemas, implicaba las mismas soluciones e instrumentos y se basaba en los mismos principios generales.

El presidente Miguel Alemán Valdés dio a conocer, en su discurso de toma de posesión el primero de diciembre de 1946, su intención de seguir una política adecuada de colonización. Se abrirían nuevas tierras al cultivo, tanto para aumentar la producción como para contribuir a resolver el problema de la sobrepoblación campesina de algunas regiones del país. Asimismo, se proporcionarían oportunidades a los mexicanos radicados en el extranjero que desearan regresar.

Aunque muy parecida a la ley de 1936, hubo dos factores, no completamente novedosos, pero de especial relevancia cuantitativa y cualitativa, que dieron un tono particular a esta ley general de población. Tales factores eran, por un lado, la segunda guerra mundial, que dio lugar a importantes corrientes migratorias y, por otro, la necesidad de trabajadores mexicanos. En muchas empresas norteamericanas, sobre todo a partir del ingreso de los Estados Unidos al conflicto armado.

3.3 Ley General de Población de 1974.

Para 1970, México había cambiado notablemente. Su población se había duplicado en sólo veinte años y crecía a tasas nunca antes observadas. Entre tanto, la estructura de la economía había evolucionado hacia las actividades secundarias y terciarias, y las ciudades registraban ya ritmos de crecimiento que excedían la capacidad social para satisfacer las necesidades colectivas en materia de empleo, salud, educación, vivienda y alimentación. Unos cuantos asentamientos importantes absorbían la mayor proporción del crecimiento urbano y los problemas ecológicos empezaban a apreciarse.

El país se percibía como abundante en recursos naturales, pero empezaba a ser visto como incapaz de ampliar su frontera económica al ritmo que le exigía el acelerado crecimiento de su población. Se incrementó aún más el creciente coro de voces que proponían cambios significativos en la políticas de población. La respuesta surgió con la Ley General de Población de 1974. Nuevos problemas reclamaban nuevos planteamientos e instrumentos diferentes.

El objetivo de aumentar el número de habitantes en nuestro territorio, manifestado en las legislaciones anteriores, sin duda había sido alcanzado. El crecimiento de la población estaba ya rebasando las posibilidades reales del desarrollo nacional, y resultaba altamente deseable modificar las tendencias del momento para poder asegurar una mejor calidad de vida a los mexicanos de ésta y de futuras generaciones.

Por ello, la nueva ley consideró como objetivo fundamental la regulación de los fenómenos que afectan a la población, para lograr la elevación sustantiva de su calidad de vida. Se necesitaron nuevos instrumentos para influir en la dinámica de la población. Estos incluían tanto acciones educativas, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, como sistemas de protección a la infancia, los cuales deberían ser articulados en los programas de planificación familiar que formularan los organismos públicos y privados correspondientes. Los programas resultantes buscarían preservar la dignidad de la familia y asegurar el respeto absoluto a los derechos humanos y a los valores culturales de los mexicanos.

En concordancia con la ideología emergente en el mundo, la nueva ley promovía la plena integración de la mujer al proceso del desarrollo nacional. También se le otorgó un nuevo papel a la política migratoria. Se abandonaron las provisiones asociadas al incremento demográfico y al mejoramiento de la especie a que hacían referencia las

legislaciones anteriores, y se fortaleció su papel como instrumento para lograr los anhelos de un desarrollo sostenido e independiente.

Estos son los principales aspectos en materia de población que han regido la acción pública durante el último medio siglo. Como ha quedado expuesto, cada política ha respondido a las particulares condiciones económicas, sociales, políticas y demográficas imperantes en su tiempo.

Podría concluirse, por ello, que nuestras políticas poblacionales y las leyes en que las mismas encuentran fundamento nunca han surgido en el vacío social, económico o político. En cambio, cada una de ellas ha sido formulada en un contexto histórico concreto para perseguir objetivos definidos.

SEGUNDA PARTE

1. Problemas Demográficos Actuales de México

México enfrenta principalmente dos grandes problemas demográficos: uno relacionado con el ritmo de crecimiento de su población, y el otro derivado de una inadecuada distribución territorial de la misma. Consecuentemente, nuestra política de población está orientada hacia la solución de estos dos problemas, en el marco de una concepción integral de las relaciones que guardan los fenómenos demográficos con los procesos socioeconómicos del desarrollo económico.

2. El Crecimiento Demográfico

En este momento, México cuenta con una población que se estima en 82 millones de habitantes, cuyo ritmo de crecimiento anual es del 2 por ciento, mientras que hace tan sólo 17 años la población se incrementaba anualmente a una tasa del 3.5 por ciento (ver gráfica 1 y cuadro 1).

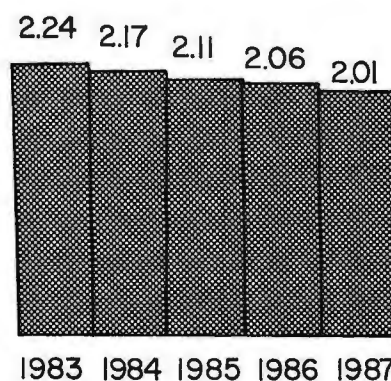
CUADRO NUMERO 1
MEXICO POBLACION TOTAL Y TASAS DE CRECIMIENTO

	POBLACION TOTAL (MILLONES)	TASA DE CRECIMIENTO	PERIODO DE DUPLICACION
1970	50.7	3.5%	20
1988	82.7	1.9%	35

3. Natalidad

Este descenso en la tasa de crecimiento de la población, que se explica por una declinación más acentuada en el

GRAFICA NUMERO 1
TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION %



nivel de la natalidad que en el de la mortalidad, implicó el aumento del periodo de duplicación involucrado, que pasó de 20 años en 1970 a 35 en 1988 (ver cuadro 1). En ese lapso, la tasa bruta de natalidad se redujo de 43 a 27 nacimientos por cada mil habitantes (ver gráfica 3); mientras que el número medio de hijos por mujer pasó de 6.5 a 3.3. (ver cuadro 2).

CUADRO NUMERO 2
MEXICO: INDICADORES DEL NIVEL DE FECUNDIDAD

	TASA BRUTA DE NATALIDAD (POR MIL)	TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD (NUMERO DE HIJOS POR MUJER)
1970	43	6.5
1986	27	3.3

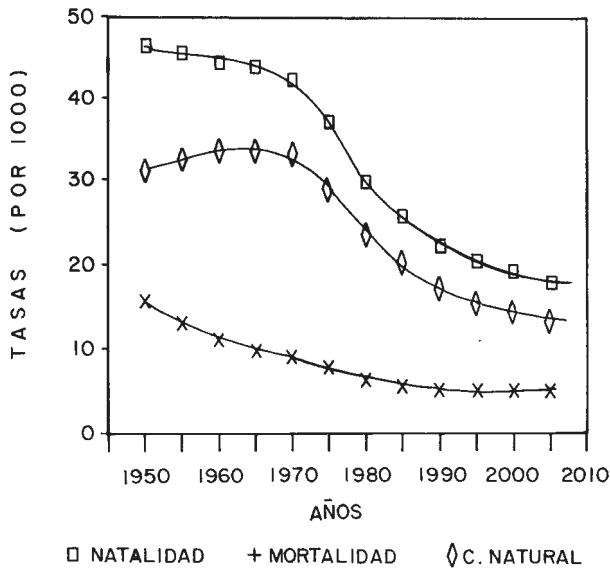
Este descenso de la fecundidad no ha ocurrido en forma homogénea en los diversos grupos sociales ni en las regiones geográficas que conforman el país. Los descensos más significativos se han registrado en aquellas áreas con mayores niveles relativos de desarrollo, entre las que destacan los estados del norte y las áreas urbanas, principalmente las zonas metropolitanas de México, Monterrey y Guadalajara.

De esta manera, se observan marcadas diferencias en la fecundidad por entidad federativa. A mediados de 1986, el distrito federal presentaba una tasa bruta de reproducción --el número de hijas que una mujer tiene al término de su período reproductivo-- ligeramente superior a una hija por mujer, mientras que en Guerrero y Michoacán dicha tasa era de más de dos (ver cuadro 3).

Atendiendo a criterios socioeconómicos, los diferenciales de la fecundidad más notorios son los asociados al nivel educativo de la mujer y a su grado de participación

GRAFICA NUMERO 3

MEXICO: TASAS DE NATALIDAD, MORTALIDAD Y CRECIMIENTO NATURAL, 1950-2010.



CUADRO NUMERO 3
INDICADORES DEL NIVEL DE FECUNDIDAD A NIVEL NACIONAL Y DE ALGUNAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1986

	TASA BRUTA DE NATALIDAD	TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD	TASA BRUTA DE REPRODUCCION
REPUBLICA MEXICANA	26.88	3.33	1.62
BAJA CALIFORNIA	22.22	2.42	1.18
DISTRITO FEDERAL	22.00	2.34	1.14
GUERRERO	33.85	4.49	2.19
MICHOACAN	34.13	4.39	2.14
NUEVO LEON	22.51	2.57	1.25

en la actividad económica. A medida que aumentan la escolaridad y la participación en la actividad económica, el número de hijos por mujer disminuye rápidamente. Un buen ejemplo serían las mujeres cuya escolaridad es de uno a tres años de primaria. Las mismas tienen un promedio de siete hijos, mientras que aquellas que han cursado estudios superiores tiene sólo tres. De manera similar, las mujeres económicamente activas cuentan al final de su período reproductivo con un promedio de cinco hijos, mientras que el resto tienen cerca de siete hijos (ver cuadro 4).

4. La Mortalidad

En cuanto a la mortalidad, se observa igualmente una tendencia descendente. En 1970 se registraban 10.1 defunciones por cada mil habitantes, en comparación con las

5.5 que ocurrían a principios de 1987 (ver cuadro 5). Actualmente la esperanza de vida por sexo es de 65 años para los hombres y 72 para las mujeres.

CUADRO NUMERO 4

MEXICO: PROMEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS ENTRE LAS MUJERES UNIDAS AL FINAL DE SU PERIODO REPRODUCTIVO, 1982

SIN ESTUDIOS	7.1
PRIMARIA INCOMPLETA	7.5
PRIMARIA COMPLETA	5.1
SECUNDARIA	5.6
EDUCACION TECNICA	4.7
MEDIO-SUPERIOR	3.2
EDUCACION SUPERIOR	3.2

CUADRO NUMERO 5

MEXICO: TASA BRUTA DE MORTALIDAD (POR MIL)

1978	10.1
1987	5.5

A nivel de entidad federativa pueden observarse también grandes diferencias. para junio de 1986, 18 estados registraban niveles de mortalidad inferiores al promedio nacional, en tanto que los 14 restantes aún presentaban niveles elevados. Dentro de las entidades con altas tasas de mortalidad, los casos extremos estaban representados por Oaxaca, Hidalgo y Tlaxcala, en donde los niveles eran superiores a siete defunciones por cada mil habitantes (ver cuadros 6 y 7). Análogamente, la esperanza de vida al nacer era de 73 años en nuevo León, mientras que en Oaxaca apenas se acercaba a los 61 años, en esa misma fecha.

CUADRO NUMERO 6

MEXICO: ENTIDADES FEDERATIVAS CON BAJAS TASAS DE MORTALIDAD EN 1986 (POR MIL)

REPUBLICA MEXICANA	5.73
BAJA CALIFORNIA	4.99
CAMPECHE	4.65
DISTRITO FEDERAL	4.66
MEXICO	4.70
NUEVO LEON	4.07
QUINTANA ROO	4.11

CUADRO NUMERO 7

MEXICO: ENTIDADES FEDERATIVAS CON ALTAS TASAS DE MORTALIDAD EN 1986 (POR MIL)

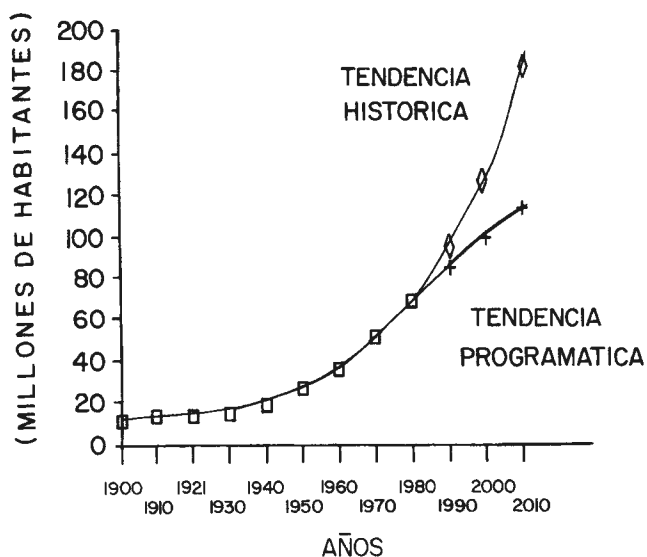
REPUBLICA MEXICANA	5.73
HIDALGO	7.63
PUEBLA	7.84
OAXACA	9.66
TLAXCALA	7.15

De continuar las tendencias observadas, México llegará a fin de siglo con una población cercana a los 100 millones de habitantes, que estará creciendo a una tasa de 1%

anual, aproximadamente (ver gráfica 2).

GRAFICA NUMERO 2

MEXICO: POBLACION TOTAL, 1900-2010.



5. Políticas para enfrentar el crecimiento demográfico

La reproducción es un fenómeno determinado por condiciones sociales, económicas y culturales y se inserta en la formación de los ciclos familiares. El comportamiento reproductivo provoca efectos directos en el tamaño de la familia, en la salud materna e infantil y en el bienestar familiar, en general.

Esta es la razón de que las acciones emprendidas por el estado mexicano para afectar el crecimiento de la población incorporen aspectos de educación, comunicación social y de servicios de salud en planificación familiar. Dichas acciones constituyen la parte medular del programa nacional de planificación familiar.

5.1. Programa Nacional de Planificación Familiar.

El programa nacional de Planificación Familiar 1985-1988 ha orientado sus acciones a promover cambios en los valores socioculturales y en el comportamiento de la población respecto a su reproducción, a través del suministro de información, educación y servicios en planificación familiar al individuo y a la pareja.

Para lograr este objetivo ha sido necesario emprender diversas actividades. Entre ellas se cuentan aquellas tendientes a sensibilizar a la población respecto a la necesidad y convenciencia de regular la fecundidad; las encaminadas a brindar educación sexual a individuos, parejas,

familias o grupos específicos, con el objeto de educarlos sobre su propia sexualidad y sobre la responsabilidad asociada a ella; las dirigidas a capacitar tanto a los usuarios como a los prestadores de servicios sobre el manejo adecuado de los anticonceptivos; y las orientadas al mejoramiento de los servicios de salud en planificación familiar.

Con el propósito de instrumentar el programa nacional de Planificación Familiar se han considerado tres subprogramas: el de educación en Planificación Familiar, el de información y comunicación en Planificación Familiar y el de servicios de salud en Planificación Familiar.

A. Subprograma de Educación en Planificación Familiar

El subprograma de educación en Planificación Familiar se lleva a cabo a través del sistema educativo; involucra la incorporación de referencias a aspectos poblacionales, en planes, programas y libros de texto. Fuera del sistema educativo formal, la sensibilización de la población sobre asuntos demográficos se realiza mediante la instrucción sistemática a maestros, médicos y líderes campesinos y obreros. Las actividades educativas se sustentan en el concepto de educación en población, el cual comprende población y desarrollo, población y ambiente, población y familia y población y sexualidad.

B. Subprograma de Información y Comunicación Social en Planificación Familiar.

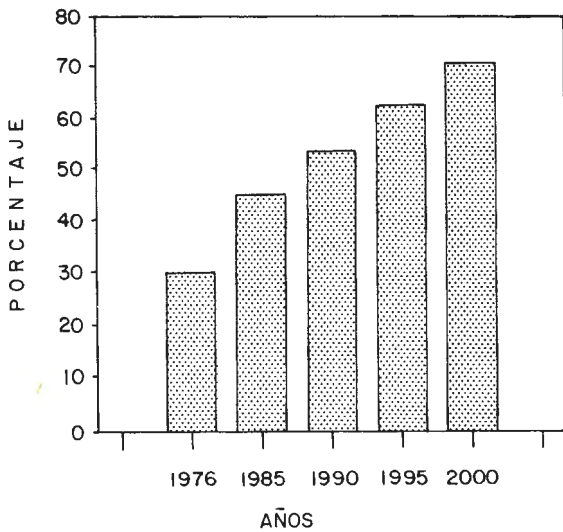
Este subprograma se lleva a cabo a través de los medios de comunicación de masas: radio, televisión, cine y prensa. Los mismos proporcionan sistemáticamente información sobre diversos aspectos demográficos, así como sobre sus implicaciones para el bienestar individual y familiar.

C. Subprograma de Servicios de Salud en Planificación Familiar.

Este subprograma está a cargo de instituciones médicas del sector público, aunque las clínicas privadas, las farmacias y los servicios médicos particulares también juegan un importante papel. Se proporcionan servicios médicos de planificación familiar a una creciente población de hombres y mujeres en edades reproductivas (ver gráficas 4 y 5). para lograr una mayor eficiencia en la prestación de dichos servicios, se han establecido metas por usuarias activas, por instituciones y por métodos anticonceptivos.

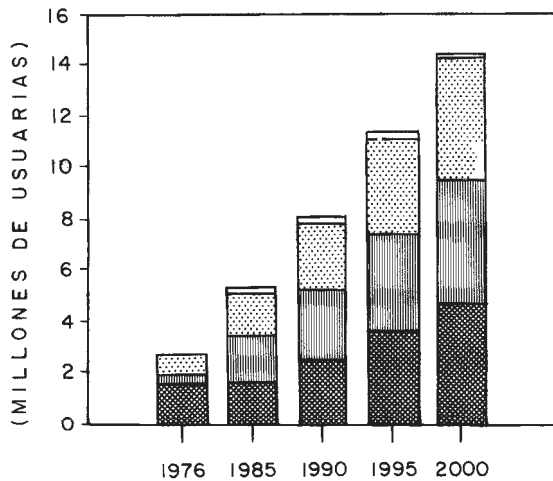
GRAFICA NUMERO 4

MEXICO: MUJERES UNIDAS EN EDAD REPRODUCTIVA, USUARIAS ACTIVAS DE ALGUNA CLASE DE METODO ANTICONCEPTIVO



GRAFICA NUMERO 5

MEXICO: MUJERES UNIDAS. USUARIAS DE METODOS ANTICONCEPTIVOS 1976-2000.



PILDORA
 DIU
 QUIRURGICO
 OTROS

6. Las Migraciones Internas, la Urbanización y la Distribución de la Población.

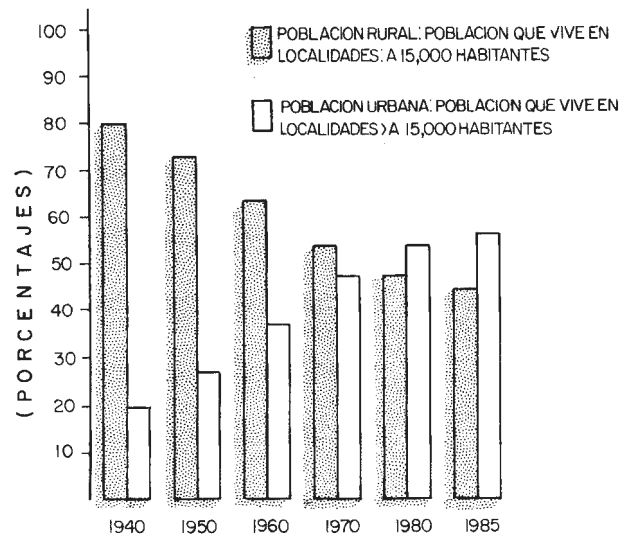
Las variables demográficas --como la fecundidad, la mortalidad y la migración-- determinan la distribución espacial de nuestra población, uno de cuyos rasgos característicos es su tendencia a localizarse en ciudades, esto es, a

urbanizarse. A partir de la década de los ochenta, México puede ser considerado como un país predominantemente urbano.

La proporción de gente que habita en sus ciudades es superior al 50% (ver gráfica 6 y cuadro 8). En la actualidad la población urbana está creciendo a tasas muy elevadas: entre 1980 y 1985, las áreas urbanas absorbieron 87 de cada 100 nuevos habitantes (ver cuadro 9).

GRAFICA NUMERO 6

MEXICO: POBLACION RURAL Y URBANA, 1940-1985.



CUADRO NUMERO 8

MEXICO: POBLACION TOTAL URBANA Y RURAL (TASAS)

	1970	1980	1985
LOCALIDADES URBANAS	46.8	53.3	55.9
LOCALIDADES RURALES	53.2	46.7	44.1

CUADRO NUMERO 9

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL

	1970-80	1980-85
TOTAL	3.21%	2.27%
LOCALIDADES URBANAS	4.58%	3.22%
LOCALIDADES RURALES	1.58%	1.15%

En contraste con la evolución reciente de las áreas urbanas, las tasas de crecimiento en el México rural se han ido reduciendo (aunque el número de habitantes ha continuado creciendo en términos absolutos), lo que se explica por la constante migración del campo hacia las ciudades. Mientras que las áreas rurales absorbieron 29 de cada 100

habitantes nuevos en la década 1970-1980, entre 1980 y 1985, esa cifra había descendido a sólo 13.

Otra característica importante de la distribución espacial de la población en México es que su concentración geográfica ha ido aumentando en forma lenta pero continua. Entre 1970 y 1985, la proporción de la población que habitaba en ciudades de 100,000.0 más habitantes aumentó significativamente en relación a la población total. Mientras que en 1970 esa proporción equivalía al 33.5% para 1985 ya había alcanzado casi la mitad de la población nacional.

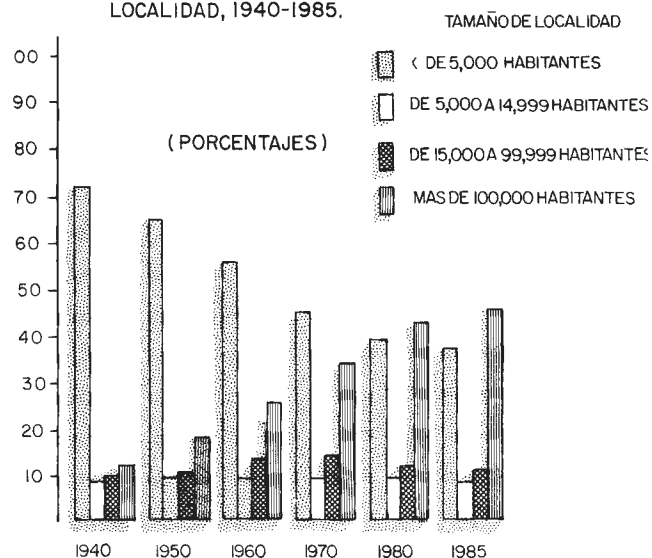
Otro indicador que ilustra el grado de esta concentración demográfica es la creciente proporción de gente que vive en las tres principales zonas metropolitanas: México, Guadalajara y Monterrey, que actualmente albergan a cerca del 48% de los habitantes urbanos de la república. Y, más aún, la población de la ciudad de México, estimada en 18 millones de personas, es considerablemente superior a las de Guadalajara y Monterrey juntas.

Esta concentración se observa también cuando se comparan los patrones de asentamiento de la población con la porción ocupada del territorio nacional. En 1986, el 52% de los mexicanos vivíamos en sólo el 14% de la superficie del país (ver gráficas 7 y 8).

GRAFICA NUMERO 8

MEXICO: DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR TAMAÑO DE

LOCALIDAD, 1940-1985.



como la propensión a localizarse en miles de pequeñas localidades, de las cuales 123,000 albergan a menos de 2,500 habitantes, un total de unos 22 millones de personas.

El proceso de urbanización en México ha ocurrido en estrecha relación con su evolución económica y social. Por no ser uniforme, tal evolución ha dado lugar a patrones de urbanización heterogeneos en diferentes partes del país. Sólo la mitad de todas las entidades federativas de México pueden ser consideradas como predominantemente urbanas. El Distrito Federal por si mismo tiene una población 100% urbana, y está seguido muy cerca por Baja California y Nuevo León, con proporciones de alrededor de 80%. En el otro extremo, en los estados de Hidalgo y Oaxaca, la población urbana representa sólo una quinta parte de la total.

Asimismo, la velocidad a la que ocurre el proceso de urbanización varía considerablemente entre regiones. Los estados que más rápidamente se urbanizan son Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, mientras que Tamaulipas y Chihuahua muestran un ritmo más lento.

Por último, debe señalarse que las principales ciudades y zonas metropolitanas de nuestro país no están creciendo uniformemente. Entre las 12 zonas metropolitanas, las de Mérida y San Luis Potosí son las que registran las tasas de crecimiento más elevadas, mientras que Toluca, Chetumal, Ciudad del Carmen, Tuxtla Gutiérrez, La Paz, Campeche, Manzanillo, Chilpancingo y Morelia se encuentran entre las ciudades que están creciendo más rápidamente.

GRAFICA NUMERO 7

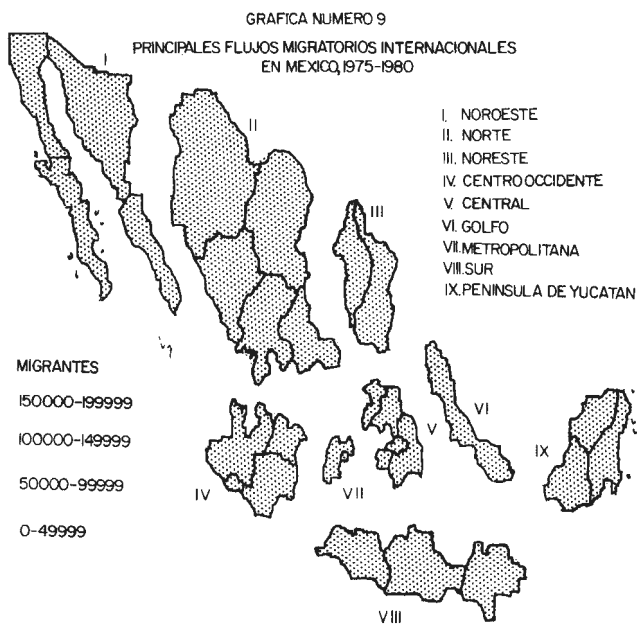
MEXICO: DENSIDAD DE POBLACION POR GRANDES REGIONES

(HABITANTES/KM²)

1940-1985



A la fecha, y simultáneamente con esta tendencia concentradora, ha estado también presente una considerable dispersión de la población rural, que puede definirse



7. Políticas para afectar la distribución poblacional

Desde hace varias décadas se han venido advirtiendo los problemas derivados de los actuales patrones de asentamiento de la población, y desde entonces se ha señalado la necesidad de efectuar modificaciones a los mismos. Desafortunadamente, los esfuerzos que los pasados gobiernos han emprendido para inducir cambios en la distribución espacial de la población no han producido los resultados esperados. Por ello, la presente administración no sólo ha reconocido el problema en su estricta magnitud, sino que ha establecido la solución al mismo como uno de los principales objetivos nacionales.

El programa de descentralización de la administración pública federal, por ejemplo, se propone acercar las oficinas federales a sus usuarios, mediante la reubicación de oficinas y la transferencia de facultades decisorias a los gobiernos locales. Otro ejemplo sería el programa nacional de desarrollo urbano 1984-1988, que está dirigido a convertir a las ciudades medias en nuevos centros para el desarrollo regional, a través del fortalecimiento y diversificación de sus actividades económicas con base en los recursos y oportunidades disponibles.

Las reformas al artículo 115 constitucional, por su parte, tuvieron por objeto fortalecer la capacidad política, financiera y administrativa de los municipios.

Otros ejemplos más son el programa nacional de fomento industrial y comercio exterior 1984-1988, que propone patrones de localización industrial más racionales para impulsar la desconcentración regional en 46 centros mo-

trices; el programa nacional de desarrollo rural integral 1985-1988, que se ocupa de apoyar a las poblaciones de 2,500 a 15 mil habitantes mediante 20 centros de impulso a actividades agropecuarias dentro del marco de la descentralización industrial (CIADI) y 80 de integración rural (CIR); el programa de la zona metropolitana de la ciudad de México y región centro, dirigido a controlar y regular los patrones de crecimiento actuales mediante una planeación más adecuada del uso de la tierra, la desconcentración de la administración pública federal y la reubicación industrial.

8. Sistema de Ciudades

Un último esfuerzo, que merece especial atención, está relacionado con una serie de estudios sobre el sistema de ciudades de México que constituyen la base para la formulación de un programa para la redistribución de la población y cuyas etapas han sido las siguientes:

Etapas 1. La elección del enfoque metodológico bajo el supuesto de que los asentamientos humanos forman conjuntos interrelacionados que comparten una base espacial, por lo que mantienen relaciones estrechas de índole demográfica, política, cultural y comercial, bajo la supremacía de una de las ciudades involucradas. La teoría básica en que se apoya el concepto de sistemas de ciudades sostiene que no todos los problemas de una ciudad son de carácter interno, que las ciudades no son entes aislados y que ninguna de ellas es capaz de resolver por sí sola todos sus problemas.

Etapas 2. El diagnóstico de la distribución actual de la población de México, que se realizó teniendo en cuenta el concepto de sistemas de ciudades, dicho análisis ha permitido identificar 19 subsistemas de ciudades y 14 ciudades relativamente aisladas, consideradas como subsistemas incipientes.

Etapas 3. Estudios de las características físicas, económicas y sociales de las áreas de asentamientos de la población o subsistemas de ciudades, a través de los cuales se pretende identificar a los subsistemas con potencial para absorber población adicional. Tales estudios contribuirán a determinar bajo qué condiciones la capacidad potencial puede transformarse en real. Por consiguiente, se efectúa una investigación sobre cada subsistema, en la que se consideran los siguientes aspectos:

- a) Descripción general del subsistema;
- b) Su dinámica demográfica reciente;
- c) Su dinámica económica reciente;

- d) La estructura social del subsistema y sus condiciones de vida y de trabajo;
- e) Su infraestructura productiva y social;
- f) Las facilidades de transporte y comunicación;
- g) Su infraestructura social;
- h) Las características físicas y geográficas de su territorio;
- i) La disponibilidad de recursos naturales y su uso real y potencial;
- j) Sus condiciones ambientales.

La identificación y conocimiento preciso y detallado de los subsistemas de ciudades constituyen condiciones fundamentales para diseñar una política sólida de desarrollo urbano y regional, en primer lugar, esto posibilita considerar realísticamente a las ciudades como subsistemas y no como unidades independientes, lo cual es más conveniente, dado que las acciones de política que afectan una ciudad repercutirán necesariamente en el resto de los asentamientos del subsistema de que forma parte. A través de una política de desarrollo urbano y regional se intenta promover la especialización económica de las ciudades en función de sus recursos naturales, humanos y financieros. En segundo lugar, dicha especialización producirá mayores beneficios no sólo para las ciudades del mismo subsistema, sino también para otras de otros subsistemas.

El fomento de subsistemas de ciudades derivará, finalmente, en la posibilidad más real para otras áreas del país de poder competir con las ventajas que ofrece la zona metropolitana de la ciudad de México. El desviar parte de las corrientes migratorias que se dirigen a esa área hacia otros subsistemas resultará particularmente importante en un momento en que el gobierno de la República

ha resuelto promover decididamente la descentralización de la vida nacional.

Etapa 4. La formulación del programa nacional de distribución de población, basado en el concepto de sistemas, se llevará a cabo, finalmente, tomándose en consideración los resultados a que se haya llegado en cada una de las etapas anteriores. Se procederá a la selección de aquellos subsistemas que muestren las condiciones más favorables para absorber población en el corto y mediano plazos, a los cuales se dará un decidido impulso.

Etapas posteriores involucrarán la formulación de programas específicos basados en análisis sobre la disponibilidad de recursos en los subsistemas seleccionados.

El resultado final tendrá la forma de un conjunto de programas de desarrollo regional, uno para cada subsistema, entre cuyas metas principales estará la reorientación sustantiva de la migración que actualmente confluye en áreas ya congestionadas.

Epilogo

Los anteriores son algunos de los factores más sobresalientes sobre los que se apoya la política de México, como ha podido apreciarse, la política demográfica del estado mexicano no puede concebirse como un instrumento de naturaleza únicamente demográfica, ni tampoco como una serie de acciones dirigidas a encontrar un sustituto para la política de desarrollo de nuestro país. Nuestra política de población constituye, junto con diversos planes y programas económicos y sociales, uno de los principales medios de que disponemos para elevar la calidad de vida del pueblo mexicano.