

La población y la búsqueda de equilibrios

• • • • • GUSTAVO CABRERA ACEVEDO *

Una visión internacional

El espectro demográfico del mundo se caracteriza por sus fuertes contrastes, paradojas y severas amenazas. Según las Naciones Unidas la población mundial es de poco más de 5 500 millones de personas; mil millones gozan de un relativo bienestar y cerca de 1 200 millones componen el universo de los más pobres. Aunque se registran avances en términos relativos, el número absoluto de pobres aumentó 212 millones de 1970 a 1985. En África pasaron de 166 a 273 millones; en Asia, de 662 a 737, y en América Latina, de 144 millones en 1980 a 204 millones en 1990. En ésta también creció la proporción de pobres de 41 a 47 por ciento de la población y se calcula que en 2000 habrá otros 28 millones en el límite de subsistencia.

Tres decenios de desarrollo han intensificado los desequilibrios en el reparto de la riqueza mundial en vez de reducirlos. En 1965 los países con altos niveles de ingreso absorbían 70% del PNB global y 19% las naciones en desarrollo; en 1989 esa relación fue 73-16 por ciento, mientras que la proporción de población residente en las segundas creció de 70 a 78 por ciento de 1965 a 1990. En cada país también ha sido desigual el desarrollo, sobre todo entre las zonas rurales y urbanas. Todo ello impulsa las migraciones internas e internacionales. Así, mientras que en 1950 vivían en las ciudades sólo 29 de cada 100 personas, en 1990 son 45 de cada 100; 14 de 20 megaciudades con más de ocho millones de habitantes están en el mundo en desarrollo. Se prevé que durante los años noventa 83% del crecimiento mundial de la población corresponderá a las ciudades.

Las fronteras nacionales también se cruzan en busca de mejores oportunidades. Más de un millón de personas emigran de un país a otro cada año y casi otro tanto solicita asilo; la mayoría procede de países en desarrollo.

A fines de los ochenta las migraciones internacionales alcanzaron un volumen inusitado. Durante un decenio Australia, Canadá y Estados Unidos recibieron a más de ocho millones de inmigrantes, la mayoría originarios de Asia. En Europa este fenómeno se ha incrementado. La antigua Alemania occidental recibió un millón de 1984 a 1988. Sólo en 1989 llegaron 720 000 personas de origen alemán procedentes de Europa del Este, sin considerar la otrora Alemania Oriental.

También crece la importancia de la migración entre países en desarrollo, en gran medida informal o ilegal. Se estima que en Malasia trabajan un millón de indonesios y que Costa de Marfil tiene dos millones de inmigrantes, provenientes en su mayoría de los países pobres del Sahel.

Este fenómeno ha creado tensiones, y en ocasiones actos racistas violentos, en muchas partes del mundo. Las presiones migratorias seguirán aumentando, por ejemplo, por los futuros "refugiados ambientales", que crecerán cuando el calentamiento del planeta provoque la inundación de las tierras bajas y los deltas de los ríos en un lapso de 35 años.

A los datos señalados habría que agregar otras consideraciones sobre los recursos que se requieren para satisfacer las necesidades de la población actual sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para cubrir las propias. La comunidad mundial tiene el enorme reto de cumplir ese propósito si elimina la pobreza absoluta, reduce los costos ambientales del creci-

* Coordinador de estos números especiales. Director del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

miento y logra que el repunte de sus beneficios sea más equitativo.

En este sentido, el Fondo de Población de las Naciones Unidas plantea que la población es parte esencial de las estrategias para lograr un desarrollo sostenible; por ello debe ser un elemento integral de todos los aspectos de la investigación, las políticas y los programas de desarrollo. Recomienda también que los países den prioridad a las medidas en favor del desarrollo centrado en los recursos humanos.

Lo anterior exige que en sus políticas de población, los países hagan un esfuerzo de integración multisectorial, no sólo para buscar el desarrollo con vistas al bienestar, sino para modificar el fenómeno demográfico, elemento que también influye en aquél. La meta de integrar a la población en el desarrollo se incorporó al Plan de Acción Mundial sobre Población, examinado y aprobado por cerca de 150 países en la Conferencia Mundial de Población, convocada por las Naciones Unidas en 1974 en Bucarest, y reafirmado en la Segunda Conferencia celebrada en la Ciudad de México en 1984. Seguramente este principio se seguirá discutiendo en la próxima Conferencia en El Cairo, que se llevará a cabo en 1994.

Para contribuir a la difusión de los muy diversos aspectos vinculados con el factor demográfico, éste y el próximo número de *Comercio Exterior* recogen una amplia muestra de trabajos que en su mayoría se refieren a México. Se incluye asimismo un suplemento sobre la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo.

Regímenes demográficos y políticas de población en México

En la historia de México, la evolución demográfica de la sociedad ha experimentado cambios trascendentales. Se han tenido diversos regímenes demográficos que corresponden a los períodos de transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales por los que el país ha transitado. Éstas son el resultado de los renovados intentos de búsqueda de desarrollos alternativos y del modelo de país que en cada época histórica se consideró necesario.

La combinación de todos esos elementos socioeconómicos y políticos se ha manifestado en el comportamiento demográfico de la población, por medio de sus variables fundamentales, como fecundidad, mortalidad y migraciones, tanto internas como internacionales. A su vez, la forma en que cada una de ellas evoluciona imprime, en conjunto, un perfil diferente a la dinámica poblacional. Se producen nuevos regímenes demográficos, los cuales también inciden en la vida política, social, económica y cultural del país, convirtiéndose en un factor de cambio en la estructura de la sociedad y ejerciendo una influencia significativa en los mismos procesos socioeconómicos y políticos que le dieron lugar.

En el sentido dialéctico de los procesos sociales y demográficos, debe haber una adecuación continua, para que no se produzcan desequilibrios y desfases que desvirtúen o limiten los avances hacia el fin último de todo proyecto de desarrollo, que es el bienestar de la sociedad. Sin embargo, en la evolución y en las mutuas relaciones de los fenómenos sociales no se encuentran una racionalidad y armonía absolutas. Ciertos comportamientos sociales y políticos, y sus efectos, se configuran en tiempos diferentes, frente a otros cuya velocidad de cambio y consecuencias son de distinta naturaleza y presentan sus propios tiempos, distintos de los de los otros fenómenos.

En diversas épocas de México la población experimentó largos años de débil crecimiento; en otras sufrió una regresión; también tuvo uno de los incrementos más acelerados del mundo y, en tiempos recientes, una tendencia a la disminución. Así, el fenómeno demográfico no ocurrió de manera uniforme en el tiempo y el espacio. La población ha estado sujeta a diversos regímenes demográficos, presentando fluctuaciones de velocidad y cantidad y una distribución diferencial en el territorio.

El México de hoy es diferente del de hace un siglo y más aún del de tiempos remotos. Los elementos que conforman el Estado nacional, la población, el territorio y el gobierno, se han transformado: los 13 millones de habitantes de fines del siglo pasado, alcanzan ahora más de 86 millones; su sociedad entonces primordialmente agrícola es ya semindustrial; de ser un país mal comunicado ahora cuenta con una aceptable infraestructura; de una sociedad casi feudal se formó una clase media importante; del caudillaje se pasó al régimen de las instituciones; de una sociedad bastante primitiva se evolucionó a una plural y de vida compleja; la sociedad otrora pasiva políticamente es ahora participativa y propositiva.

Asimismo, México ha hecho esfuerzos considerables para enfrentar los rezagos y las nuevas demandas de la sociedad en educación, programas de alfabetización, ampliación de universidades, comunicaciones, creación de empleos, vivienda, salud (hospitales y clínicas) y otro número importante de acciones que corresponden a las políticas públicas. En este siglo, durante un período largo, la economía experimentó un crecimiento continuo y rápido, acompañado de un cambio estructural, en especial de un proceso tendiente a ampliar la infraestructura e intensificar la industrialización que suele caracterizar al desarrollo económico. Además, en cada gran sector de la economía han ocurrido transformaciones que reflejan modernización, avance tecnológico y saltos cualitativos de importancia. Estos procesos se han verificado tanto en el sector agropecuario como en el industrial y de servicios. El desarrollo económico ha traído cambios sociales que emanan de la política gubernamental.

Si bien México es diferente cuantitativa y cualitativamente, su sociedad en todo tiempo continúa elevando demandas, las cuales se suman a los rezagos que, pese a los esfuerzos de los gobiernos, no han sido totalmente satisfechos. Se considera que el intenso



os fenómenos

demográficos son causa y efecto de sucesos de orden económico, social, político y cultural

incremento demográfico de las décadas intermedias del presente siglo es uno de los factores que no ha permitido extender los beneficios del desarrollo a toda la población. Sin embargo, en épocas anteriores, fines del siglo pasado y principios de éste, el crecimiento demográfico era muy débil y la sociedad muy pobre. En tiempos posrevolucionarios se dio la gran expansión y la pobreza disminuyó relativamente; en los decenios actuales se inicia un importante descenso de la velocidad de crecimiento y la pobreza continúa en amplios sectores de la sociedad.

Uno de los problemas persistentes en la historia del país es la desigualdad social, cuya manifestación más notoria es la pobreza. Ésta es la representación más inhumana de las desigualdades sociales y la negación misma del bienestar; es una situación que opaca libertades y oportunidades que el derecho otorga. Así, el problema de la justicia está íntimamente relacionado con el de la igualdad en la vida social humana. No es común encontrar consenso en lo que se entiende por desigualdad, es decir, el grado de igualdad que debe existir o de desigualdad que puede aceptarse en una sociedad. La igualdad es relativa y es una abstracción. El mundo se transforma rápidamente y mientras conserve su carácter dinámico y cambiante, los hombres discreparán en cuanto a los principios e ideales mediante los cuales ha de realizarse la justicia en la vida humana.

Los regímenes demográficos en el siglo xx

El fenómeno demográfico se relaciona de diversas formas con las desigualdades sociales y geográficas, a las cuales debe atender el desarrollo nacional y regional, tomando en cuenta precisamente el régimen demográfico imperante y las mismas condiciones sociopolíticas. El propósito de la primera Ley General de Población, a la que el presidente Lázaro Cárdenas dio curso legal en 1936, fue impulsar un mayor poblamiento del país como apoyo al desarrollo social y económico. Esta ley constituyó el marco institucional y la filosofía de una política de población inscrita

en un Estado que intentaba rescatar al país del atraso económico y social por medio de un proyecto nacionalista. México requería incrementar su débil tasa de crecimiento demográfico. México necesitaba poblarse más.

Lo que se proponía era cambiar el régimen demográfico que imperaba en el país desde la Independencia, con variantes en su evolución, mediante programas sociales que le dieran un nuevo curso a las variables demográficas. El impulso poblacional deseado se basó en el fomento de la fecundidad y, principalmente, en el abatimiento de la mortalidad general e infantil. Asimismo, se consideró alentar las corrientes migratorias hacia el interior del país, tendiendo a limitar las que se dirigieran a los centros más densamente poblados. Así se pretendía crear un nuevo modelo demográfico con el fin de incrementar el cuántum poblacional del país y distribuirlo de una forma más equilibrada en el espacio territorial mexicano.

Con esta estrategia se requería concentrar esfuerzos para controlar las causas de la alta incidencia de la mortalidad, elemento clave de los componentes del cambio demográfico; además, debía contarse con una necesaria y genuina acción del Estado mexicano en favor del bienestar de la población. Los programas y acciones en materia de educación y de salud pública devinieron prioritarios para el desarrollo social. La política de salud tuvo como efecto inmediato el descenso de la mortalidad, lo que, junto al mantenimiento de los altos índices de fecundidad, dio lugar a la gran expansión demográfica de 1940 a 1970. De esta forma, se cumplió uno de los objetivos planteados: el poblamiento de México se logró a plenitud. La distribución de la población en el territorio nacional, el otro objetivo por alcanzar, continuó siendo un fenómeno difícil de encauzar.

El objetivo de la política de población de establecer un nuevo régimen demográfico, es decir, la nueva demografía del país, se logró para el fin que se había previsto: coadyuvar a un mejor desarrollo económico y social. Sin embargo, se dejó el nuevo proceso demográfico sin ninguna restricción en el tiempo y en el espacio. No se visualizaron algunos elementos que encauzaran o condujeran los límites del cambio demográfico y sus efectos en lo económico y lo social. La propia evolución demográfica del país respondió a muchas preguntas que no fueron planteadas entonces: la tasa de crecimiento se duplicó en menos de 30 años; la población se triplicó en sólo 40 años; la estructura por edades de la población se rejuveneció notablemente, dando por resultado grandes volúmenes de población con menos de 15 años; se intensificó la migración de trabajadores y familias campesinas hacia las ciudades; se inició y consolidó el proceso de metropolización de la Ciudad de México; se incrementó la salida de trabajadores a Estados Unidos.

Por su parte, la economía experimentó también cambios notables: el PIB aumentó a una tasa media de más de 6% anual desde 1940. Sin embargo, aun con la magnitud e intensidad del desarrollo económico de México durante 30 años, no fue posible extender

sus beneficios a las masas, proporcionar educación formal a toda la población en edad de recibirla, ni dar empleo a la creciente población en edades activas. Apareció la sobrepoblación rural en muchas áreas. En las ciudades de mayor desarrollo industrial y comercial, el crecimiento poblacional se elevó a tasas mayores a 7% anual y se crearon asentamientos habitacionales irregulares, cinturones de miseria y tugurios centrales, producto de la marginalidad urbana. No obstante su espectacular evolución, la economía urbana fue incapaz de absorber el alto crecimiento natural de la población, aunado a los efectos cuantitativos y cualitativos del movimiento migratorio rural-urbano. Bajo este perfil, hubo factores que dificultaron armonizar el crecimiento demográfico, por tantos años deseado, con la nueva concepción de una economía creciente y de fuerte impulso a la industrialización.

En estas condiciones demográficas y con una economía cuyo modelo empezaba a mostrar signos de agotamiento, se retoma el debate sobre el régimen demográfico que se había establecido y fortalecido en las décadas pasadas. Si antes se hablaba de que México requería una cantidad mayor de habitantes para activar la economía y procurar un mejor desarrollo social (el problema demográfico se centraba en la escasez de población y su lento crecimiento), ahora el problema era el inverso: se tenía una elevada población con una acelerada dinámica demográfica, a la cual ni el crecimiento económico ni la explotación de los recursos naturales, no tan abundantes como se creía, podrían hacerle frente en forma satisfactoria.

Así, aparecen un nuevo pensamiento y otra actitud ante los hechos demográficos y económicos: demasiada población en el país, demasiada concentración en pocas ciudades y regiones. Las normas jurídicas sobre la evolución demográfica de México, establecidas en la Ley General de Población de 1936 y reafirmadas en 1947, requerían una transformación radical: crear un nuevo perfil demográfico, otra demografía para el futuro. Con estos principios, el Congreso de la Unión aprueba, en 1973, la nueva Ley General de Población y modifica el artículo cuarto de la Constitución. La ley establece la normatividad para regular el fenómeno demográfico a fin de que la población participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social. Se reitera, de esta forma, que el proyecto nacional exige transformar el fenómeno demográfico con el objetivo de adecuar en mayor medida la velocidad del crecimiento y su distribución en el territorio y las posibilidades que el avance económico y el desarrollo social pueden ofrecer en forma más equitativa a la población. Nuevamente el cambio demográfico, ahora hacia la reducción del crecimiento, se convierte en un elemento estructural con el fin último de coadyuvar a la mejoría del bienestar de toda la sociedad.

La nueva demografía que se busca con la política de población implica atenuar el crecimiento poblacional, mediante el descenso de las históricamente altas tasas de fecundidad, y continuar con la disminución de la incidencia de la mortalidad que todavía presentaba niveles relativamente elevados, sobre todo en la po-

blación infantil. Se insiste en la necesidad de que el país distribuya mejor su población, es decir, que reacomode a sus habitantes en espacios geográficos para detener o por lo menos disminuir la fuerte concentración en el centro del país y en otras áreas metropolitanas.

La política de población que el Estado deseaba impulsar incorporó, entre otros elementos, principios éticos, programáticos y característicos del fenómeno demográfico a fin de lograr el cambio conforme a una nueva concepción de su estrategia y acciones.

Tales elementos se refieren a lo siguiente: los fenómenos demográficos son el resultado, a nivel agregado, de comportamientos individuales en los que se ponen en juego derechos humanos fundamentales. De aquí que no vayan a aplicarse medidas coercitivas para reorientar o modificar los fenómenos demográficos; si se respetan esos derechos fundamentales, las políticas de población deben basarse en estrategias y acciones estimuladoras.

Los fenómenos demográficos tienen gran inercia, es decir, se manifiestan lentamente en el tiempo y sus efectos se hacen sentir por períodos muy prolongados. De esta forma, no pueden conducirse con medidas coyunturales. Las políticas de población son de largo plazo.

Los fenómenos demográficos son a la vez causa y efecto de sucesos de orden económico, social, político y cultural. La política de población no debe llevarse a cabo con medidas independientes del resto de la acción pública. Su estrategia se fundamenta en programas y acciones multisectoriales y como parte del desarrollo social.

Los fenómenos demográficos se manifiestan en forma diferencial según los estratos sociales y las regiones geográficas. Las políticas de población no pueden actuar en los fenómenos demográficos con iguales medidas desde el punto de vista social y regional. Deben adecuarse a los diversos entornos sociales y culturales del país.

La política de población de México estableció, para cada uno de estos principios, normas jurídicas, pautas para el ritmo de crecimiento y arreglos institucionales en diferentes niveles del sector público. El fin fue fundar las bases legales y operativas y la estrategia para desarrollar la nueva demografía de la sociedad nacional en un futuro amplio.

En México existe un marco jurídico que se origina en su Constitución y en las leyes y códigos que de ella emanan, para proteger y normar los derechos individuales y sociales en cuanto a la libre decisión personal sobre el número de hijos y su espaciamiento, al derecho al libre tránsito y a seleccionar el lugar de residencia que mejor convenga a los intereses de cada quien. Además, los principios y alcances de las normas jurídicas no se limitan a la dimensión demográfica de la población, sino que toman en cuenta los intereses y el desarrollo de la familia y de la mujer, el

derecho al trabajo, a la educación, a la salud y a la vivienda, entre otros. México se ha distinguido por su legislación poblacional, en la que los derechos humanos constituyen la esencia de los derechos individuales y sociales. Con esta normatividad jurídica se establecen, por primera vez en la historia de México, programas oficiales de planificación familiar con un amplio contenido de acciones en salud y educación.

A diferencia del proyecto demográfico establecido en 1936, la nueva política de población consideró un horizonte temporal amplio en la conducción del fenómeno demográfico, de forma que el descenso de la fecundidad y, como consecuencia, de la velocidad de crecimiento de la población, fuera ocurriendo en el tiempo con un ritmo que conciliara el deseo de las parejas de moderar su reproducción, con la capacidad del sector público de proporcionar los servicios de planificación familiar. Por otro lado, si se violenta drásticamente la evolución de la fecundidad, uno de los elementos del fenómeno demográfico, la estructura por edad, se vería sujeto a fuertes irregularidades que perturbarían las acciones del desarrollo. Asimismo, se estaría faltando al principio de respeto a la libertad de regular la fecundidad según las propias decisiones individuales.

De esta forma, no se debía ni era posible apresurar la baja de la fecundidad, pero tampoco era conveniente que se careciera de una visión sobre el futuro régimen demográfico más apropiado para la sociedad. Con estos criterios se abrió la posibilidad de que también el fenómeno demográfico pudiera programarse a largo plazo, por medio de escenarios flexibles. La política de población, entonces, estableció un conjunto de metas demográficas para un lapso de 24 años, de 1977 al 2000. Se propuso que la tasa de crecimiento de la población descendiera de 3.2% en el primer año, a aproximadamente 1% en el último. Se incorporaron metas demográficas intermedias que correspondían a periodos sexenales de gobierno: a fines de 1982, la meta prevista fue de 2.5%; a 1988 de 1.8%, y a 1994 de 1.3 por ciento.

Un elemento que debe considerarse en toda política moderna de población es su integración con los programas y acciones de tipo económico, social o cultural que establecen los gobiernos federal y estatales y que conforman la estrategia de desarrollo. Incorporar la política de población al Programa Nacional de Desarrollo es una condición necesaria para el cumplimiento de los objetivos demográficos y la forma apropiada de coadyuvar al mejoramiento del bienestar. Las bases de las acciones de dicha política se encuentran en los planes sectoriales, entre otros, los de salud, educación, empleo, ingreso, vivienda y comunicación, que además de cumplir con sus objetivos particulares incorporan los elementos programáticos de la política de población.

La nueva Ley General de Población de 1973 establece el principio de integración, el cual se ha efectuado en dos etapas; en la primera, mediante las secretarías de Estado que integran el Consejo Nacional de Población, cuya función es establecer la política en la materia, sus programas, acciones y metas, así como normar,

conducir y evaluar la responsabilidad y el cumplimiento de los programas y acciones que corresponde realizar a cada una de esas dependencias en relación con la política poblacional. En la segunda etapa, se crearon los Consejos Estatales de Población. Este nuevo arreglo institucional se considera de gran trascendencia en varios sentidos; por un lado, para que el gobierno de cada entidad establezca su propia política de población en el marco de sus particulares realidades demográficas, socioeconómicas y culturales y, por otro, para que integren sus acciones al plan de desarrollo estatal, en congruencia con el nacional. Esto considera el proceso de descentralización y responsabilidad compartida de diversos actores políticos y sociales en los diferentes niveles de la organización político-administrativa del Estado. Una estrategia compleja pero necesaria cuya forma de operación no sólo depende de factores técnico-metodológicos, sino también de la conciencia política de los gobernantes sobre el fenómeno demográfico y la prioridad que le den en sus programas de desarrollo. De esta forma, la política de población toma en cuenta las desigualdades sociales y geográficas de la sociedad nacional.

Así, en el último cuarto del siglo XX, México sienta las bases ideológicas, jurídicas, técnicas e institucionales mediante reformas legales y con nuevos organismos políticos y administrativos de los gobiernos federal y estatales. Se establecen las condiciones políticas y los programas de acción para que, con la participación de la sociedad, el país arribe a un nuevo régimen demográfico en la próxima centuria.

Hacia el siglo XXI

Se han reducido en forma notable las altas tasas de fecundidad y, como consecuencia, la velocidad del crecimiento demográfico. Se estima que el ritmo actual de incremento de la población es de 1.8%, frente a 3.2% hace 20 años; hoy las generaciones de madres tienen en promedio tres hijos, cuando las de hace cerca de dos decenios tenían más del doble; en este mismo tiempo se ha reducido la mortalidad general de 8.5 a 5.5 defunciones por mil habitantes y la infantil de 50 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos a 40, que sigue siendo alta. El mejoramiento de las condiciones de salud ha permitido que el promedio de vida de los mexicanos se extienda a 12 años más. En fin, los factores fundamentales del régimen demográfico han evolucionado, produciendo en 1993 un monto de población cercano a 87 millones, que significa un incremento de poco más de 30 millones de habitantes respecto de los que había en 1974, año en que se inició la nueva política de población en México.

Así, aun con los cambios experimentados por las variables demográficas durante los 20 años pasados, el proceso poblacional, en su representación numérica, continúa con una dinámica ascendente todavía como consecuencia del régimen demográfico que prevaleció en las décadas de la gran expansión poblacional, de 1940 a 1970. Lo anterior significa, además, que las bases programáticas a largo plazo de la nueva política de población se encuen-

tran en etapas intermedias, con un retraso en las metas que se habían establecido. De acuerdo con la información que se tiene, sí se logró la primera de las metas de crecimiento poblacional, 2.5% en 1982, y con ligera ventaja, ya que se estima para ese año una tasa de 2.4%. En los siguientes seis años se pretendía que la tasa de crecimiento disminuyera 1.8% en 1988. Diversas estimaciones ubican la tasa para este año en alrededor de 2.1%, diferencia significativa con la meta programada. Es hasta 1993 cuando se prevé que la tasa alcance 1.8%, nivel semejante al que se pensaba lograr cinco años antes.

Respecto a cómo se distribuye la población, durante los últimos años se han observado algunos indicios de cambio en las tendencias de la migración interna que apuntan a una pérdida de la fuerza de atracción de las ciudades grandes o de las metrópolis, mientras que aumenta la de las ciudades medias. A pesar del cambio inicial en las tendencias migratorias y de urbanización y, por tanto, del poblamiento nacional, no se han eliminado los problemas asociados a una distribución concentrada que derivan de una fuerte y secular migración hacia la parte central del país. Sin duda, la política económica nacional ha contribuido, hasta ahora, a favorecer las corrientes migratorias que aún tienden a buscar los centros urbanos tradicionales de atracción.

De acuerdo con el Censo General de Población de 1990, 50% de los habitantes de México se concentra en sólo siete entidades federativas y la otra mitad en los restantes 25 estados. Esas siete conforman una región continua que se inicia en la costa del Pacífico, con Jalisco y Michoacán, y se extiende en una franja del territorio que atraviesa la parte central del país, con los estados de Guanajuato, Puebla, México y el Distrito Federal, y termina con Veracruz en el golfo de México. En esta región se encuentran las mayores zonas metropolitanas del país: las de la Ciudad de México, Guadalajara (la segunda ciudad más grande) y Puebla (que es la cuarta, después de Monterrey).

A pesar de la valiosa experiencia en formular y ejecutar políticas públicas con objetivos directa o indirectamente relacionados con la distribución de la población, no se ha logrado incorporar una dimensión diferente que incluya un criterio demográfico en sus propósitos y acciones. La búsqueda de una nueva forma de poblamiento para modificar las tendencias no deseadas ha sido limitada en las diversas estrategias del desarrollo nacional.

De continuar el proceso de poblamiento experimentado hasta ahora, y aun considerando los cambios iniciales en las tendencias que se supone están ocurriendo, los escenarios probables de la distribución seguirían mostrando los desequilibrios regionales y las desigualdades, tanto en lo social como en el uso de los recursos naturales, que ponen en riesgo la sustentabilidad y los ecosistemas de los que dependen la población y la actividad del desarrollo.

El perfil demográfico de México al final del siglo XX, año 2000, ya está determinado desde ahora. Los pocos años que faltan para

el término de la centuria son un tiempo demográfico corto en el que no se pueden esperar transformaciones significativas de la actual dinámica poblacional del país. Todo indica que en el año 2000 no se alcanzará la meta de crecimiento demográfico de 1% que se estableció en 1977. En el mejor de los casos, se estima que la población aumentará 1.3%, programado para 1994. Demográficamente se lleva un sexenio de retraso.

Se prevé que la población del país el año 2000 no llegará a los 100 millones de habitantes; a largo plazo, en el 2010, con toda la incertidumbre que un pronóstico implica, y que se complica más porque aún no es clara la actual situación del crecimiento, la suma de habitantes podría dar una cifra no mayor de 110-112 millones. De cualquier forma, en los 20 años que van de 1990 a 2010 se esperaría un incremento que promediaría los 30 millones de habitantes. El aumento representará cerca de 37% respecto a la población de 1990, porcentaje mucho menor que el de décadas pasadas (68% de 1970 a 1990), pero todavía considerable, incluso si se lograra una tasa cercana a 1%, meta planteada por el gobierno para el año 2000.

No obstante, aun cuando algunos elementos de la dinámica demográfica manifiestan francas tendencias al descenso, el futuro panorama social no se presenta con gran optimismo en cuanto a que la economía y el desarrollo de México sean capaces de hacerle frente a las modalidades que va presentando dicha dinámica demográfica, aun con tasas moderadas de crecimiento. En el siglo XXI, la demografía nacional seguirá teniendo transformaciones fundamentales, adecuándose a las necesidades de los proyectos que el país pretende llevar a cabo. Falta ahora que se fortalezcan los elementos económicos y de desarrollo para cumplir con su cometido. ②

Bibliografía

- Edgar Bodenheimer, *Teoría del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Gustavo Cabrera Acevedo, "Políticas de población y cambio demográfico en el siglo XX", en *México en el umbral del milenio*, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1990.
- Gustavo Cabrera Acevedo, "Teoría y práctica de la política de población en México", en *Memorias de la IV Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México*, Sociedad Mexicana de Demografía, México, 1993.
- Jorge Carpizo, "A manera de introducción", en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, p. IX.
- Consejo Nacional de Población, *Boletín Informativo*, México, 1982.
- "Ley General de Población", *Diario Oficial de la Federación*, México, enero de 1974.
- Manuel Urbina, *La población y los desafíos del desarrollo social*, Academia Nacional de Medicina, México, febrero de 1992.
- Víctor Urquidí, "Perfil general: economía y población", en *El perfil de México en 1980*, vol. 1, Siglo XXI Editores, México, 1980, p. 3.