

Población y Desarrollo en México Hacia el Año 2000

Dip. Blanca R. Esponda Espinosa

*Presidenta de la Comisión de Población y Desarrollo
de la H. Cámara de Diputados*

El mundo asume, a fin de siglo y principios de otro milenio, nuevos desafíos.

Uno de ellos es el poblacional: crítico y complejo, con retos y oportunidades. Dentro de 7 años la población mundial aumentará de 5,500 a 6,200 millones de personas. De ellas, 3,000 millones vivirán en ciudades. La población mundial crece a razón de: 3 personas por segundo; 250,000 por día. A principios del decenio, 93 millones de seres humanos más al año; a fines de este decenio, ese aumento será de casi 100 millones anualmente.

El 95% del crecimiento de la población se da en los países en desarrollo. Por ende, la calidad de vida y el desarrollo económico de la región se ven condicionadas por un crecimiento demográfico muchas veces más rápido que el desarrollo económico. Las expectativas de viabilidad del desarrollo para fin de siglo

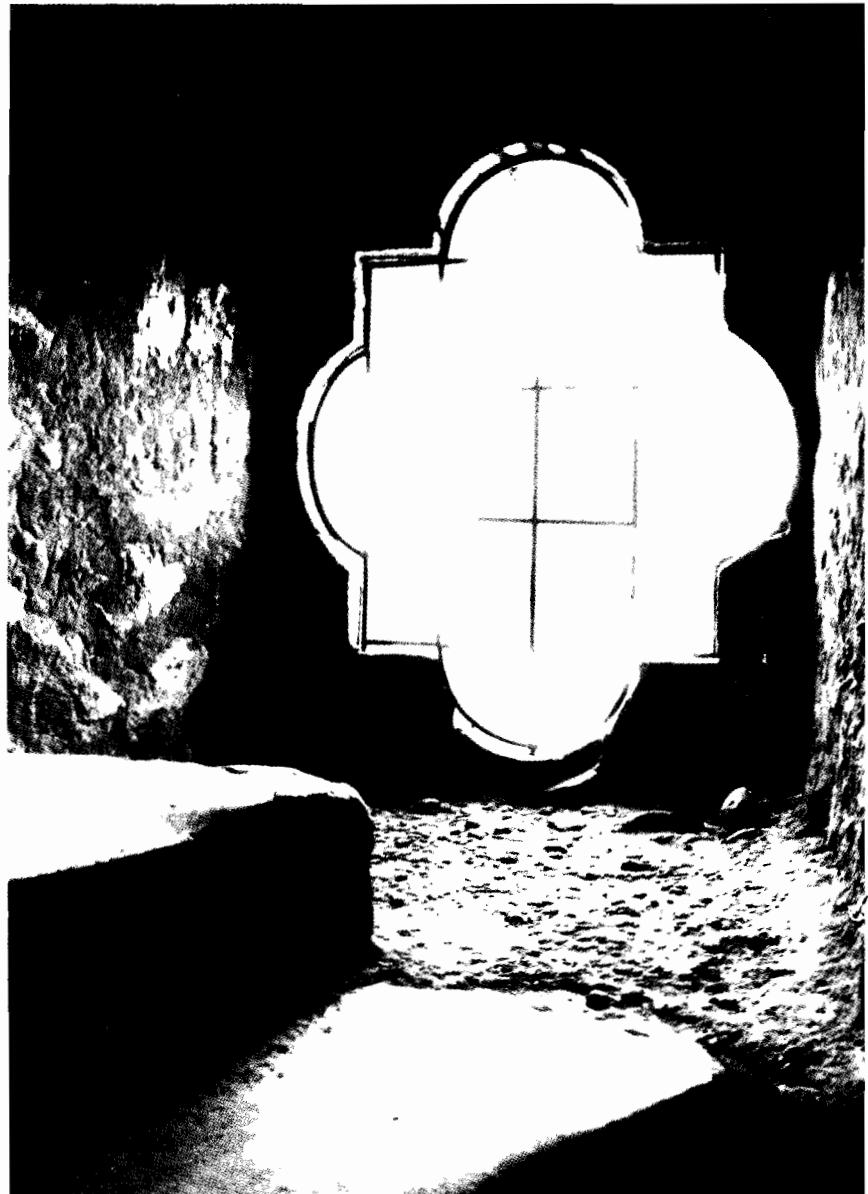


Foto: Salvador Pindter

y el próximo están comprometidas con el equilibrio y la estabilización de la población de manera determinante. El tiempo para ello es muy corto. Pasar de una población de 1,000 a 2,000 millones de personas requirió un siglo. Llegar a los 3,000 sólo 30 años. Avanzar a 4,000 consumió 15 años. En 13 años se pasó de 4,000 a 5,000 millones. Los próximos 1,000 millones de personas sólo necesitarán 10 años para agregarse a la población mundial.

El continuo y rápido crecimiento de la población ha escapado a los intentos de planificación en la mayoría de los países y se ha presentado de manera desordenada e imprevista. El resultado de este crecimiento, sobre todo en los países en vías de desarrollo, ha entrado en confrontación con los recursos necesarios para mantener estándares mínimos de vida digna y amenaza seriamente las reservas ambientales del mundo. Los recursos naturales: tierra, aire y agua son cada día más disputados para sostener la creciente cantidad de personas, tanto en el orden nacional como a nivel mundial.

El reforzamiento de las políticas y programas de población es una necesidad impostergable en todo país en desarrollo. A los recursos financieros y

materiales debe sumarse un creciente esfuerzo por integrar más decididamente a las personas en la educación para la planeación del crecimiento familiar.

México ha tenido diversas políticas de población que han buscado responder a las condiciones demográficas, socioeconómicas y políticas de cada momento histórico. En el periodo comprendido entre la Guerra de Independencia y la Revolución Mexicana, y como resultado del moderado crecimiento demográfico observado, la preocupación central era la escasez de población en el territorio nacional, por lo que se promovieron acciones dirigidas a incrementar el número de habitantes, el ritmo de crecimiento de la población y la densidad demográfica.

Se consideraba que México era un país subpoblado, en donde el crecimiento demográfico era un requisito indispensable para superar el desequilibrio entre el tamaño del territorio y el de la población; la falta de correspondencia entre las riquezas naturales y la disponibilidad de fuerza de trabajo; el conflicto entre la ambición expansionista de otros países y la disponibilidad de asentamientos humanos para hacerle frente. Predominaba la idea de que la fortaleza de un país estaba dada por el tamaño de su

población y, por tanto, adquirieron gran relevancia los temas relacionados con la inmigración de extranjeros, la colonización y la repatriación de mexicanos.

La primera Ley General de Población, en 1936 fomentaba: la fecundidad, el abatimiento de la mortalidad general —sobre todo la infantil— así como la repatriación de mexicanos y la inmigración de extranjeros —de preferencia los que más se adaptaran a nuestra cultura e idiosincrasia—. En lo referente a la distribución espacial de la población en el país, se consideró importante estimular la migración de las zonas muy pobladas hacia regiones de débil densidad de población; en particular, se procuró el establecimiento de núcleos nacionales de población en los lugares fronterizos.

En 1947 se promulgó una nueva Ley General de Población, con un carácter eminentemente pronatalista y con los rasgos fundamentales de la de 1936: se mantenían los objetivos de aumentar el crecimiento demográfico y el número de habitantes, promoviendo el incremento de la fecundidad, la disminución de la mortalidad, el fomento de los matrimonios y la inmigración colectiva, entre otros aspectos. Sin embargo, dos factores dieron un tono particular a esta ley: la Segunda

Guerra Mundial, con las consiguientes corrientes migratorias que originó; y la demanda de trabajadores mexicanos por parte de empresas de Estados Unidos, desde el ingreso de este país al conflicto bélico.

Durante las dos décadas siguientes se observa un fuerte incremento en las tasas de crecimiento poblacional, como resultado de la disminución de la mortalidad. Los estudios y análisis en torno al tema de población empiezan a indicar que este rápido crecimiento podría considerarse no ya un requisito, sino un obstáculo para el desarrollo del país. En el decenio de los sesenta se polarizaron las posiciones respecto a la conveniencia de un elevado crecimiento de la población. La necesidad de promover el ritmo de crecimiento demográfico —sobre la cual una vez existió consenso— comenzó a ser objeto de discusión en los ámbitos público y académico.

Para 1970, la población se había duplicado en sólo 20 años, y crecía a un ritmo nunca antes observado. Las posibilidades de crecimiento económico no parecían estar en consonancia con las exigencias del crecimiento de la población.

En particular, se preveían dificultades para satisfacer las necesidades

básicas de amplios núcleos de población en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y empleo. Asimismo, la estructura de la economía había evolucionado hacia las actividades secundarias y terciarias, por lo que se comenzaba a identificar una mayor concentración de población en algunos centros urbanos, lo cual parecía constituir un escenario que propiciaría el deterioro del medio ambiente.

Durante el decenio de los setenta, el avance del conocimiento en la materia, y la mayor sensibilidad política respecto a la interrelación de las variables demográficas con las del desarrollo, convergen en la promulgación de la Ley General de Población de 1974.

En esta nueva ley se considera que la política de población debe ser parte del complejo sistema de planeación del desarrollo. En este sentido, se plantea que es preciso adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades determinadas por el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, en el entendido de que las políticas de población no son ni pretenden ser un sustituto de las de desarrollo.

La ley plantea como objetivo fundamental la regulación de los fenó-

menos que afectan a la población, para asegurar que ésta participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social. Para la consecución de este objetivo se propuso, entre otros aspectos, la realización de programas de planificación familiar bajo el principio del pleno respeto a los derechos humanos y a las características culturales de los mexicanos: la integración de la mujer en el proceso de desarrollo nacional, y el fortalecimiento de la política migratoria, en particular, en relación con aquellas acciones que permitan adecuar la distribución geográfica de la población a las posibilidades de desarrollo de las distintas regiones de la República.

Una serie de reformas jurídicas empezó a partir de 1973, con el fin de dotar al país del marco legal e institucional necesario para la implantación de una nueva política demográfica: La Ley General de Población fue votada el 11 de diciembre de 1973 y se publicó en el Diario Oficial el 7 de enero de 1974; el artículo 4o. de la Constitución fue reformado el 31 de diciembre de ese mismo año; el reglamento de la ley se publicó en el Diario Oficial del 17 de noviembre de 1976; el Código Sanitario se modificó desde el 26 de febrero de 1973, autorizando ahora la propaganda y venta de

métodos anticonceptivos; por último, la planificación familiar se incorporó en la Ley General de Salud en el año de 1984.

La población mexicana se ha multiplicado cerca de 6 veces en este siglo, al pasar de 13.6 millones de habitantes en 1900 a 81.1 millones en 1990. Este proceso se divide en tres grandes etapas: la primera de ellas, de 1900 a 1940, se caracteriza por tasas de crecimiento demográfico bajas, de menos del 1.3% anual. Cabe destacar que

entre 1910 y 1921 el crecimiento de la población fue negativo al ocurrir, a causa del movimiento armado de la Revolución Mexicana, un mayor número de defunciones que de nacimientos. A partir de los años veinte, se dio una progresiva recuperación demográfica que condujo a una segunda etapa, de 1940 a 1970, en que la tasa de crecimiento alcanzó, en promedio, 3.0% y llegó, a fines de los sesenta, a cerca de 3.5% y, por último, la etapa que comienza en los años setenta y que marca el inicio del descenso en el ritmo



Foto: Salvador Pindter

de crecimiento de la población. En esta forma, la tasa de crecimiento demográfico del país, para 1990, se estimó en 2.1%, con lo cual la población mexicana se ve incrementada en cerca de 1.7 millones de personas por año.

En los próximos años, la población de México continuará experimentando notables incrementos, si bien a un ritmo cada vez menor. De acuerdo con las tendencias observadas y una hipótesis de descenso sostenido, la tasa de crecimiento llegaría a 1.8% en 1994 y a 1.5% en el año 2000. Se espera, sin embargo, que esfuerzos adicionales en materia de regulación del crecimiento demográfico, permitan aproximarse aún más a una tasa de 1.0% en el año 2000.

La estructura por edad de la población se verá progresivamente envejecida. De este modo, la población entre 0 y 14 años de edad representaría el 36% del total en 1994 y, en el año 2000, alrededor del 32%. A su vez, el grupo entre 15 y 64 años conformará el 60% de la población total en 1994 y el 63% en el 2000. Por último, el grupo de 65 años en adelante, elevará lentamente su participación del 4% actual a cerca de 5% en el año 2000.

La fecundidad conservará la tendencia a la baja, que ha observado en

los últimos años. Se estima que la natalidad se situará en 25 nacimientos por mil habitantes en 1994 y en 21.8 por mil para el año 2000. Asimismo, la tasa global de fecundidad será de 2.8 hijos por mujer en 1994, en tanto que para el año 2000 se ubicará en 2.4 hijos.

Por lo que respecta a la mortalidad, ésta alcanzará una tasa bruta de 5 decesos por mil habitantes en 1994, misma que se conservará prácticamente sin modificaciones, por lo menos en lo que resta del siglo. La esperanza de vida alcanzará los 71 años en 1994 y los 72 en el 2000, para ambos sexos. Para el año 2000 nos situaremos en cerca de 100 millones de habitantes.

No hay que olvidar, sin embargo, que la situación económica y social del país podría alterar estas expectativas en una forma poco previsible.

En cualquier caso, el crecimiento de la población seguirá significando un reto muy importante para la Nación, tanto en términos de los grandes contingentes de población que se incorporarán a las edades activas —incrementos anuales de 1.4 millones en el grupo de 15 a 64 años, hasta la primera década del siglo XXI— como de las notables desigualdades que presentan la fecundidad y la mortalidad entre unos y otros grupos de la pobla-

ción de México. De ahí que las acciones en materia demográfica deban ser inseparables de una política de desarrollo integral en todos los ámbitos del país.

A la sociedad le preocupaba, también, la incidencia del fenómeno poblacional en el medio ambiente y el desarrollo. Sin embargo, puede decirse que aún existen grandes vacíos en el conocimiento de las interrelaciones de la población, el medio ambiente y el desarrollo. Estas ausencias constituyen una limitación no sólo para propósitos analíticos sino, sobre todo, para la formulación e instrumentación de políticas integrales y convergentes.

El gobierno mexicano —en todos sus niveles— ha formulado, sancionado y ejecutado una serie de normas y programas conducentes a la preservación del medio ambiente, así como a prevenir y combatir los efectos nocivos de diversas actividades, particularmente en ciertas regiones y localidades calificadas como prioritarias —en razón de su vulnerabilidad— exposición al riesgo ecológico o grado de deterioro.

A pesar de dichos esfuerzos, la sociedad mexicana no se ha podido sustraer a un conjunto de efectos adversos sobre su medio ambiente, derivados

de prácticas nocivas. Muchas de ellas se originan en la adopción de ciertas pautas productivas y de consumo, y de un proceso de urbanización acelerado y concentrado, entre otros factores.

El tamaño de la población y las tasas de crecimiento son aspectos prioritarios del rescate ambiental. En cualquier grado de desarrollo, al aumentar la población se tiende, de manera lógica, a utilizar más la energía, los recursos y a acrecentar los riesgos ambientales. Prueba de ello es el énfasis puesto en la Cumbre Mundial de la Tierra en los aspectos demográficos para asegurar políticas y programas apropiados de conservación y rehabilitación de los recursos naturales.

La pobreza y el acelerado crecimiento demográfico ejercen presiones cada vez mayores sobre los recursos disponibles. Las soluciones en el abasto de alimentos, combustibles y dotación de vivienda —en muchas comunidades— lleva al incendio y tala de bosques, uso inadecuado de tierras de cultivo, así como contaminación y agotamiento de los recursos hidráulicos.

Hay plena conciencia para evitar que ocurra una crisis ecológica al relacionarla con el fortalecimiento de las políticas de población, no sólo para

disminuir su crecimiento, sino para lograr una distribución equilibrada entre las zonas rurales y urbanas, además de buscar un uso equilibrado de los recursos. De ahí que políticas de población y desarrollo sostenible sean aspectos del objetivo común de garantizar la sobrevivencia y la justicia.

Al igual que en otros contextos, la desigualdad social opera como un elemento determinante del mayor o menor grado de vulnerabilidad de los distintos grupos sociales y regiones del país ante el riesgo ambiental. Las condiciones de pobreza, de limitaciones de acceso a bienes y servicios y, en general, a los beneficios del desarrollo, hacen que los sectores sociales con mayor grado de desventaja, tanto en las áreas urbanas como rurales, sean los más expuestos a los efectos nocivos del deterioro ambiental y con menos recursos para acceder a diversas opciones tecnológicas, productivas y de consumo.

Si bien existen en nuestro país importantes vacíos para la consolidación de un programa dirigido a normar las relaciones entre población, medio ambiente y desarrollo, también es cierto que se han realizado acciones en diversos sentidos, que permiten sentar las bases para la formu-

lación de políticas y programas en la materia. Entre ellas destaca la inclusión de este tema en el Plan Nacional de Desarrollo —actualmente en vigor—.

Hay compromisos en el país con los temas críticos que nos conduzcan a la recuperación económica, al rescate ecológico, a la disminución de la desigualdad social y al mantenimiento de la estabilidad social y política. El compromiso es la búsqueda de alternativas que tiendan a lograr que, en la relación del hombre con su entorno —natural, social, económico y político— prevalezca la racionalidad y el respeto.

En el centro de la agenda de los líderes mundiales está la población y el desarrollo. Las Naciones Unidas realizarán este año en El Cairo, Egipto, la Conferencia Mundial de Población, ahí se recogerán los puntos de vista de la Conferencia Latinoamericana de Población realizada en México en 1993. Los diputados tienen en ella un reto para promover la toma de conciencia de los gobiernos y de las sociedades, para dar prioridad a las políticas de población en el contexto de los planes de desarrollo. Sólo así se podría dar viabilidad a un planeta que se enfrentará a un escenario alarmantemente crítico en el futuro. Baste citar que para el año 2,200

podríamos tener una población de 11,000 millones de habitantes —el doble de la actual—, y no es difícil imaginar las grandes presiones alimenticias, de servicios, de empleo y políticas, entre otras, que habrán de enfrentarse.

Para entender la dimensión del fenómeno poblacional debemos partir de un criterio esencialmente humanista. La Comisión Brundtland sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1987, señaló lo que resume una perspectiva común de las sociedades, “que las personas son un recurso creativo, y esta creatividad es una ventaja que las sociedades deben aprovechar”.

Ningún esfuerzo informativo y educativo es suficiente por sí mismo. La planificación de la familia, con su correspondiente educación sexual y paternidad responsable, debe desarrollarse como un concepto amplio e integral, que abarca distintos factores: la educación, la salud, la descentralización de los recursos y los medios. No se trata solamente de suministrar servicios anticonceptivos. Está directamente relacionada la creación de oportunidades y opciones para las personas. Ese proceso se inicia desde el nacimiento y son determinantes las condiciones en las que padres y madres

reciben el nacimiento de sus hijos. La igualdad de oportunidades para niñas y varones. La falta de acceso a los servicios de salud y educación condiciona muchas veces la decisión de las parejas en cuanto a la planificación familiar.

La intensa movilidad poblacional y los cambios en su estructura y composición tienen un efecto directo en los patrones de producción y consumo. Esto puede significar nuevas presiones para los propósitos que se han planteado lograr con los procesos de reordenación económica y la estrategia de desarrollo social. Gobierno y sociedad debemos empeñarnos en que estas nuevas tendencias no lleven a dislocaciones económicas, ni a crear una estructura productiva incongruente con las auténticas necesidades de la mayoría de la población.

Somos sociedades con grandes síntomas de desigualdad social, que sirven de detonantes para la expansión demográfica. Así lo demuestra el que vivamos un intenso éxodo de población de las áreas rurales hacia sectores urbanos, que rebasan las condiciones de equidad que pueden ofrecer nuestras ciudades pequeñas y medias.

El reforzamiento de las políticas de población debe dar prioridad a resolver —de manera amplia y realista— la

condición de marginalidad de la mujer, tanto en la vida social y económica como en la propia orientación de las políticas públicas. La situación de la mujer ha estado ajena a gran parte de las políticas de crecimiento económico, de desarrollo de los mercados laborales e inclusive de sus repercusiones en las grandes migraciones internacionales y en los movimientos migratorios internos. La mujer representa la mitad de la población y es también sujeto de esos movimientos de manera directa o indirecta. De manera directa porque está probado que muchas mujeres también emigran a otros países o a las áreas urbanas, y lo hacen llevando consigo a sus familias. Por otra parte, cuando no emigran, aumenta la responsabilidad de la atención a su familia y de mantenimiento de la producción, particularmente en el sector rural.

La mujer debe estar en el centro del desarrollo

político, económico y social. Es preciso incrementar su acceso a los servicios de la educación, la salud y la igualdad en el trabajo. Esto posibilitará que su potencial productivo esté a la altura de las necesidades del desarrollo económico nacional. A su vez, permitirá que sea el eje de la consolidación de una sociedad auténticamente plural, igualitaria y plena de valores, de respeto a la vida y a los recursos naturales. Una estrategia en ese sentido tendría la doble ventaja de que mientras se incrementa la capacidad de generación de riqueza y bienestar, también le daría posibilidades de tomar decisiones de planificación familiar que promuevan el descenso del crecimiento demográfico general.

El reto poblacional tiene que ver con la voluntad política de los gobiernos y los pueblos. La cuestión de población y desa-

rollo tiene que ver con el tamaño de la población, el crecimiento económico y la distribución mediante el empleo, así como el acceso a los servicios necesarios para satisfacer las necesidades de cada persona. La pobreza, el empleo y las miserables condiciones de vida de millones de habitantes, necesariamente conduce a las familias a crecer.

La población debe ser vista como autora, sujeto y objeto del desarrollo. La legitimidad de las políticas que encauzan el desarrollo depende de su correspondencia con los valores y aspiraciones de la sociedad, en la cual buscan su aplicación. Nada explica mejor la correspondencia y la relación dialéctica entre el papel del Estado y la responsabilidad de la sociedad que la dimensión humana y participativa de la población. Atendiendo esta necesidad, México habrá dado el otro paso necesario para acceder al siglo XXI.