

Hacia una nueva Ley General de Población

LUZ MARÍA
Valdés
coordinadora

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO



HACIA UNA NUEVA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

Esta obra fue dictaminada por sus pares académicos y aprobada para su publicación por la Comisión Editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 678

Coordinadora académica: Elvia Lucía Flores Ávalos

Asistente editorial: Karla Beatriz Templos Núñez

Formación en computadora: Deneb Muñiz Alejandro

Cuidado de la edición: Isidro Saucedo

HACIA UNA NUEVA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

LUZ MARÍA VALDÉS GONZÁLEZ

Coordinadora



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
México, 2013

Primera edición: 8 de noviembre de 2013

DR © 2013, Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva, s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-4989-1

CONTENIDO

Introducción: el reloj demográfico avanza	1
Luz María VALDÉS	
DINÁMICA DEMOGRÁFICA	
Hacia una longevidad de 122 años y un nivel de reproducción por debajo del remplazo	21
Manuel ORDORICA MELLADO	
Necesidades y derechos en salud reproductiva. Elementos para considerar en una legislación actualizada.	47
Susana LERNER Ivonne SZASZ	
El futuro de la Ley General de Población en México y el embate a los derechos reproductivos	69
Carlos WELTI CHANES	
El componente de salud en la legislación sobre población.	93
Rosario CÁRDENAS	
INTERDEPENDENCIA ENTRE DINÁMICA DE LA POBLACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO	
La sociedad mexicana de hoy. La interrelación entre población y desarrollo	109
Rolando CORDERA CAMPOS	
Demografía, economía y desarrollo social	125
Ciro MURAYAMA	

El empleo: un reto global de política pública	141
Guadalupe ESPINOSA	

Precariedad laboral y desempleo en México	157
Brígida GARCÍA GUZMÁN	

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL, MIGRACIÓN INTERNA E INTERNACIONAL

La distribución territorial de la población en México. Elementos esenciales para una nueva Ley General de Población	181
Adrián Guillermo AGUILAR	

Dinámica de la migración interna en México en la primera década del nuevo milenio	201
Jaime SOBRINO	

Gestión y legislación en torno a la emigración y el retorno de mexicanos	217
Silvia E. GIORGULI SAUCEDO	
Montserrat YONG SOLÍS	

POBLACIÓN INDÍGENA, POLÍTICAS Y PROYECCIONES Y REFLEXIONES ADMINISTRATIVAS

Dinámica demográfica de las poblaciones indígenas en México: 1970-2010	237
Germán VÁZQUEZ SANDRIN	

Las estimaciones y las proyecciones demográficas como herramientas para el diseño de políticas de población	259
Víctor Manuel GARCÍA GUERRERO	

La necesidad de una nueva Ley de Población. Enfoque y propuesta de estructura de una futura Ley General de Población	279
Daniel MÁRQUEZ	

Epílogo: reflexiones y recomendaciones del secretario general de Población	307
Félix VÉLEZ	

INTRODUCCIÓN

EL RELOJ DEMOGRÁFICO AVANZA

Luz María VALDÉS

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *Reflexiones*. III. *Reflexiones generales de los participantes*. IV. *Conclusiones*. V. *Recomendaciones de los participantes*. VI. *Bibliografía*.

I. PRESENTACIÓN

Este libro presenta reflexiones, comentarios y recomendaciones de un multidisciplinario grupo de científicos sociales, cuyo objetivo es proponer a consideración de la entrante administración (1o. de diciembre de 2012) una nueva Ley General de Población, que integre en sus principios los derechos humanos consagrados en la carta magna y centre sus objetivos en dictar normas que atiendan los cambios demográficos, económicos, culturales, políticos y sociales ocurridos a partir de 1974,¹ y encuentren respuestas en las dependencias federales encargadas de brindar un mayor bienestar a los habitantes de este país.

Derivado de este objetivo, se desprende la necesidad de dar un giro a la política de población a fin de que al atender la dinámica demográfica del país, se focalice especialmente en las poblaciones que viven en condiciones de desigualdad y pobreza.

Para lograr este propósito fue indispensable contar con un diagnóstico del estado del arte de cada tema que está presente en la Ley General de Población vigente, así como analizar la evolución los fenómenos demográficos, económicos, sociales y culturales que se han sumado en este periodo de 38 años.

En esta tesitura, el diagnóstico de cada tema permitió proponer una novedosa legislación que incorporara tópicos jamás tratados en legislaciones

¹ Ley General de Población, *Diario Oficial de la Federación* del 7 de enero de 1974.

de población anteriores, como sería la necesidad de contar con una cultura demográfica, la importancia de incluir a la migración internacional, así como el proceso de envejecimiento de la población, la conformación de nuevas familias, el derecho sexual y reproductivo, además del derecho a la elección de convivencia y de decidir sobre el propio cuerpo. El reto educativo y laboral que presenta el bono demográfico, la insistente dispersión de la población y la relación de población y medio ambiente, entre otros.

El impacto del comportamiento de la población en la economía, la salud, la educación, la distribución territorial y la migración tanto nacional como internacional, surge como un elemento que demanda el establecimiento de normas que promuevan la regulación de dinámica demográfica para contribuir a la disminución de la pobreza y la desigualdad.

La relación de interdependencia entre la dinámica demográfica y el desarrollo económico plantea la necesidad de buscar puntos de acuerdo entre la política población y política económica que, basados en diagnósticos actualizados, coadyuven a presentar un proyecto de una nueva Ley General de Población que sienta las bases para establecer normas en aquellos temas que inciden en la dinámica demográfica, en la relación de población y desarrollo, en la estructura de edades de la población, en la formación de nuevos hogares, en la movilidad territorial y en la distribución sustentable de la población en el territorio nacional.

En virtud de la relevancia que tiene un proyecto de esta envergadura para el desarrollo armónico del país, se presentan los principios que alentaron las legislaciones anteriores. Éstas fincaron sus objetivos en los requerimientos inmediatos que demandaba la nación en ese momento histórico.

En el siglo XX se promulgaron tres leyes generales de población, cada una expone un objetivo general, que refleja el principal problema que aquejaba el país en ese momento. En 1936 México contaba con una escasa población de un poco más de 18 millones de habitantes y un extenso territorio de casi dos millones de kilómetros cuadrados. El principal reto que se planteaba la administración era poblar y explotar los recursos naturales del territorio.

Este desequilibrio entre población y territorio fue fundamental para fijar como objetivo de esa legislación promover el crecimiento de la población a través de la inmigración de extranjeros, la repatriación de connacionales, y estímulos para aumentar la natalidad mediante:

la promoción de las medidas adecuadas al fomento de los matrimonios, aumento de la natalidad, protección biológica y legal de la infancia, su mejor alimentación, higienización de las habitaciones, centros de trabajo y lugares poblados,

elevación del tipo medio de subsistencia y la relación equilibrada entre las actividades y los elementos necesarios de la vida...²

Asimismo, considera esta Ley “impedir o restringir en su caso la emigración de nacionales con el fin de evitar la disminución excesiva de la población”.³ Para los repatriados se les ofrecía colocarlos en “lugares y medios donde pudieran ser útiles los conocimientos y adiestramientos que hayan adquirido en el extranjero”.⁴

En la fracción II del artículo 7o. de la Ley de 1936 se hace referencia a la promoción de la inmigración de extranjeros

para resolver problemas étnicos y para llenar necesidades económicas o culturales, la venida al país de extranjeros de la nacionalidad, raza, sexo, edad, estado civil, ocupación, instrucción e ideologías que considere adecuadas en el número y la temporalidad que sea necesaria, pudiendo otorgarse a los inmigrantes facilidades económica para su establecimiento.⁵

Esta legislatura concedió prioridad a la mezcla de las razas debido a que el 16% de población era hablante de lenguas indígenas. Señala esta legislación la necesidad de lograr una distribución racional de la población en el territorio nacional.

Por su parte, la segunda Ley General de Población promulgada en 1947, continuó con el objetivo de incrementar la población, impulsó el crecimiento mediante la inmigración de extranjeros, ampliándoles beneficios y facilidades y manteniendo las mismas medidas que contempla la Ley General de Población de 1936 para incrementar la natalidad. Esta legislación creó el órgano encargado diseñar una cédula de identidad nacional tanto para nacionales como para extranjeros, y abrió una Dirección de Turismo, en la propia Secretaría de Gobernación con fines de atraer mayor inmigración.

Después de estos 38 años de política de población con orientación al crecimiento, en 1970 se iniciaron los trabajos en la Secretaría de Gobernación para presentar una nueva a legislación que respondiera a la demanda de reducir el crecimiento de la población que había logrado alcanzar una tasa de 3.6%, lo cual incidía negativamente en el desarrollo de planes y programas para llevar a cabo políticas públicas exitosas.

² Ley General de Población de 1936, artículo 5o.

³ *Ibidem*, artículo 7o., fracción I.

⁴ *Ibidem*, artículo 6o.

⁵ *Ibidem*, artículo 7o. fracción II.

La Ley General de Población de 1974, tuvo como objetivo fundamental desacelerar la tasa de crecimiento a través de la disminución de la natalidad, evento que se llevó a cabo con gran éxito, al igual que la disminución de la mortalidad. Por estos logros México recibió en 1984 el Premio Mundial de Población que otorga la Organización de Naciones Unidas.

En la legislación de 1974 se señala la importancia de contar con una racional distribución de la población y la creación de polos de atracción para poblar territorios deshabitados.

Debe señalarse que no hace referencia a la migración internacional como un fenómeno que requiriera atención especial. Sin embargo, en estos 37 años, la historia migratoria ha conducido a reformas del Reglamento de la Ley, como respuesta al intenso flujo de migrantes a Estados Unidos, así como a la inmigración de extranjeros por ambas fronteras. Ello llevó a la creación en 1993 del Instituto Nacional de Migración.

El Instituto Nacional de Migración es un órgano técnico desconcentrado de la administración pública federal, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual aplica la legislación migratoria vigente. Su público usuario lo integra quienes nos visitan de otros países, y aquellos que quieren permanecer en México en forma temporal o permanente, así como los mexicanos que contratan extranjeros y quienes desean establecer vínculos familiares con un extranjero o extranjera. En este sentido, el INM retoma la estafeta de autoridad migratoria que en forma previa desempeñaron otros órganos de la administración pública federal en el marco jurídico que prevalecía en cada momento, como se relata brevemente a continuación.⁶

La Ley de Migración⁷ recientemente aprobada se refiere sólo a la inmigración, hecho desafortunado al dejar fuera de la ley el fenómeno de la emigración, siendo éste uno de los fenómenos migratorios que mayor atención ha requerido tanto por México como por Estados Unidos, con quien compartimos 3,000 kilómetros de frontera y cerca de 300 millones de cruces anuales. Este fenómeno se ha caracterizado por la ilegalidad, conduciendo a un sinnúmero de negociaciones binacionales que continúan ocupando un tema prioritario en la agenda de ambos países. Por otro lado, en la frontera sur se ha conformado un problema que rebasa la migración para incorporarse en un asunto de seguridad nacional.

⁶ Instituto Nacional de Migración, <http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Antecedentes>

⁷ Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación* del 25 de mayo de 2011.

La Ley de 1974 abrió cauces para que naciera una cultura demográfica a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, así como de acceso a la información sobre la planificación familiar. Asimismo promueve la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional. Reto para la siguiente administración dada la creciente desigualdad socioeconómica que se registra a lo largo y ancho del país.

En el tema de distribución territorial, la Ley marca que debe procurarse la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos. Asimismo, señala que debe estimularse el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados; procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de: adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población; promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados; coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre.

La política de población en su recorrido en el curso de la historia, ha pasado de natalista a antinatalista, de promotora de inmigración extranjera, y retorno de connacionales, a selectiva de los nuevos inmigrantes, de una población de baja emigración a una caracterizada por altos flujos de emigrantes, tanto nacionales como migrantes producto de la transmigración que se dirige al norte. Se ha enfatizado en la protección de los derechos humanos, a través de su Reglamento. Retomando el contenido de la Ley de 1974 debe señalarse que así como se lograron objetivos específicos, por ejemplo, la reducción de la fecundidad y la mortalidad infantil principalmente, no se llegó a establecer un mecanismo que fomentara la interdependencia e interrelación entre la población y el desarrollo económico. La política de población y la política económica marcharon por rutas individuales.

Los ejemplos que inician este texto subrayan que el reloj demográfico avanza implacablemente, demandando atención a la dinámica de la población, en cada una de sus modalidades, que ha ido dejando a su paso poblaciones en diferentes estadios de transición demográfica, fenómeno que va aunado a diferentes grados del desarrollo económico.

La cascada de cambios que ocurrieron en este largo periodo entre dos legislaciones 1974- 2013 se refleja en la necesidad de contar con una nueva legislación.

Para su planeación se llevaron a cabo siete talleres temáticos y un taller introductorio. Éste sentó las bases de la dinámica que seguiría el grupo integrado por especialistas del más alto nivel académico provenientes de diversas dependencias educativas, encabezadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Siguiendo esta sintonía como objetivo específico se pretende reunir las recomendaciones de cada uno de los participantes

Fungiendo como una especie de columna vertebral, la Ley General de Población vincula a otras legislaciones como son las relativas a los derechos humanos, la salud, la economía, la comunicación, la educación, la migración, los asentamientos humanos, el medio ambiente, la población indígena, las mujeres y la población de la tercera edad. Leyes que dan vida a dependencias gubernamentales en diferentes niveles, que van desde secretarías de Estado, institutos u organismos descentralizados. Con ello se deja ver el esfuerzo que representa conciliar intereses que queden reflejados en la nueva legislación.

II. REFLEXIONES

Bien sabido es que los cambios ocurridos a partir de la promulgación de la última Ley General de Población de 1974 son inconmensurables. La transformación del perfil demográfico del país ha tenido impacto en los ámbitos económicos y sociales, al pasar el crecimiento de la población en estos 38 años, de 3.6 a 1.4%, por ello se requiere de regulaciones que le permitan atender las demandas de la ciudadanía surgidas en estos últimos 38 años. Añadido a esta revolución demográfica, es indispensable prever —con las herramientas científicas con que disponemos— escenarios demográficos, sociales y económicos que se avecinan a fin de darle cauce a los requerimientos de una dinámica demográfica que actúe como motor, en su interacción, del desarrollo económico, y con una sociedad que está permanentemente en transformación.

El establecimiento de nuevas formas de abordar la problemática es indispensable ante una dinámica demográfica que va aunada al incremento de las desigualdades económicas y acceso a los beneficios sociales. Por ello convocamos a especialistas en temas demográficos, económicos, sociales, geográficos, de salud y de derecho. Cada uno de ellos vertió su opinión sobre los

requerimientos, modificaciones y actualizaciones de una nueva legislación en materia de población.

Atendiendo a las prioridades nacionales, la desigualdad económica se ha ahondado cada vez más en los últimos años, como lo reflejan los datos del Coneval,⁸ que señalan que las personas en pobreza pasaron de 48.8 millones en 2008 a 42 millones en 2010, esto quiere decir que 3.2 millones de personas cayeron en pobreza en este periodo. A esta realidad se suma el aumento de la fecundidad entre las mujeres adolescentes menores de 20 años, este fenómeno no es privativo de los grupos marginados y de las mujeres indígenas, se localiza en todos los estratos sociales. Fenómeno que causa repercusiones en la formación de hogares, en la educación tanto de madre como de hijos, en la demanda alimentaria, de empleo, de salud y recreación.

Aunado a este escenario contamos con entidades, municipios y localidades que presentan tasas de crecimiento de población, superiores a la media nacional, lo cual indica que están insertos en la segunda etapa de la transición demográfica, con una mortalidad y una fecundidad mayores a la nacional. Mientras que el conjunto del país está viviendo la tercera etapa de dicha transición demográfica, con fecundidad y mortalidad baja.

En estos 38 años de vida, la legislación de 1974 se ha envejecido, y requiere una inyección de actualización para legislar sobre los cambios sustantivos de los fenómenos demográficos ocurridos en este periodo, así como la inclusión de los nuevos fenómenos demográficos que surgieron en este lapso.

En primer término, el cambio de la estructura de edades que está conduciéndose hacia un envejecimiento de la población, a la vez presenta la nueva estructura, una cauda creciente de jóvenes que forman el llamado bono demográfico, de los cuales una gran proporción están insertos en la economía informal; la inserción de este grupo en la actividad económica no sólo depende de su preparación sino de la oferta de empleos que es escasa. Es decir, como resultado de la inercia demográfica estos grupos de edad nacidos entre 1965 y 1980, continúan creciendo a tasas mayores del 3%, mientras que el empleo está muy por debajo de este porcentaje.⁹ La falta de acceso a un empleo remunerado ha llevado a estos jóvenes y a otros más a integrarse a la economía informal en el mejor de los casos. El INEGI informó hace unos días que casi 14 millones de mexicanos forman parte de la economía informal ante la falta de acceso a un trabajo remunerado.

⁸ Coneval, *La pobreza por ingresos en México*, México, 2010.

⁹ Espinosa, Guadalupe y Cardero, María Elena, "Una mirada al tema del trabajo. Radiografía del Censo 2010", *Este País*, México, mayo de 2011.

Siguiendo esta línea de pensamiento dictada por la demografía, la población de México está viviendo actualmente un proceso de envejecimiento demandante de atención en múltiples rubros. El derecho de contar con una vida digna, convoca a la administración a considerar las demandas que surgen de este fenómeno demográfico, como son el acceso a una pensión para aquellos que culminaron su vida económicamente productiva, y con un apoyo económico para los adultos mayores que no cuentan con seguridad social. Otra obligación del Estado será proveer de habitación, alimentación, atención a la salud y esparcimiento para este grupo de población que aumentará de “6.2% en 2010 a 8.5% en 2020 para llegar en el 2050 a 22.6%”,¹⁰ lo que representará casi un cuarto por ciento de la población no solo improductiva, sino incluso dependiente del resto de la población. De ahí que los demógrafos tenemos la obligación de proveer al Ejecutivo con información que le permita implementar una política de población que impida este desequilibrio poblacional.

A 38 años de la Conferencia de Población en Bucarest, que originó un cambio fundamental en el ritmo de crecimiento de población del mundo al proponer a los países atender prioritariamente el crecimiento de población, el pasado 2 de noviembre de 2011. Ban Ki Moon, Secretario General de Naciones Unidas, mencionó¹¹ en la reunión del Grupo de los 20, los principales temas pendientes de cumplir en la agenda internacional al llegar la población del mundo a 7,000 millones, y señala, “1. La pobreza. 2. Los grupos más vulnerables: los niños y las mujeres (y yo añadiría los ancianos y los migrantes), y 3. El planeta mismo”. Señala que el bienestar, la riqueza y la salud dependen de la forma en que lo cuidamos “lo que llama: El Capital Natural, compuesto por: aire, ríos, océanos, tierras y bosques y la diversidad de flora y fauna. Insiste en que: hay que mirar más allá del horizonte y generar estrategias que beneficien a las siguientes generaciones”.

En virtud de las reflexiones expuestas en esta introducción del Seminario “Hacia una Nueva Ley General de Población” hemos considerado de importancia proponer una nueva legislación para 2012, que sea previsoras y adecue la dinámica demográfica a las necesidades y posibilidades reales del desarrollo económico, así como a los nuevos patrones de conducta de la formación de las familias y los hogares, una nueva legislación que se modernice y, en el marco de los derechos humanos, proteja la libertad de movimiento dentro del territorio, la libertad de elección en la cohabitación, la libertad de número y

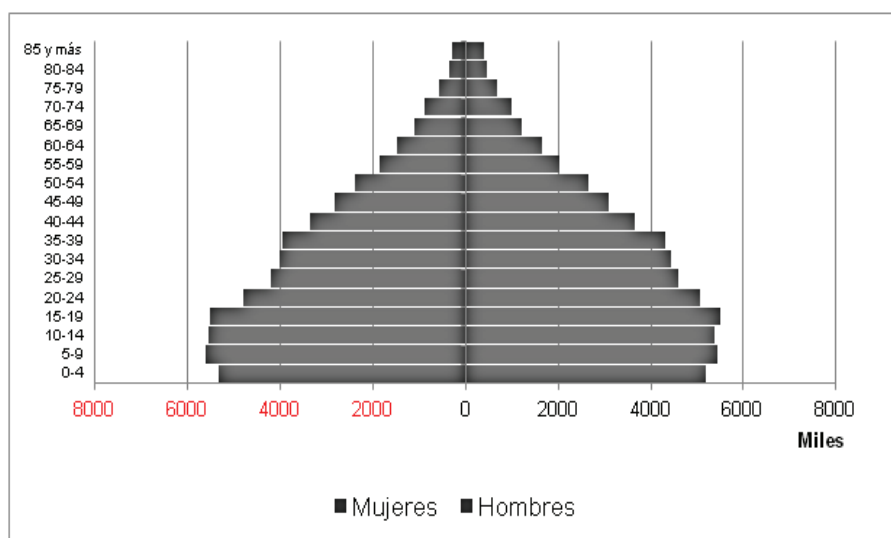
¹⁰ Ham Chande, Roberto, “Diagnóstico sociodemográfico del envejecimiento de México”, *La situación demográfica de México*, Conapo, Secretaría de Gobernación, 2011.

¹¹ Ban Ki Moon, “The Clock is Ticking”, *New York Times, Herald Tribune*, Global Edition, 2 de noviembre de 2011.

espaciamiento de hijos, difunda la cultura demográfica para evitar el embarazo no deseado principalmente entre los adolescentes, una Ley que se adapte a la inercia de la dinámica demográfica y la enlace con el desarrollo socioeconómico proveniente de un mundo globalizado, lo cual implicaría contar con herramientas para prever diferentes escenarios a la luz de la nueva realidad globalizadora.

La siguiente gráfica presenta el actual perfil demográfico de la población según el censo de 2010.

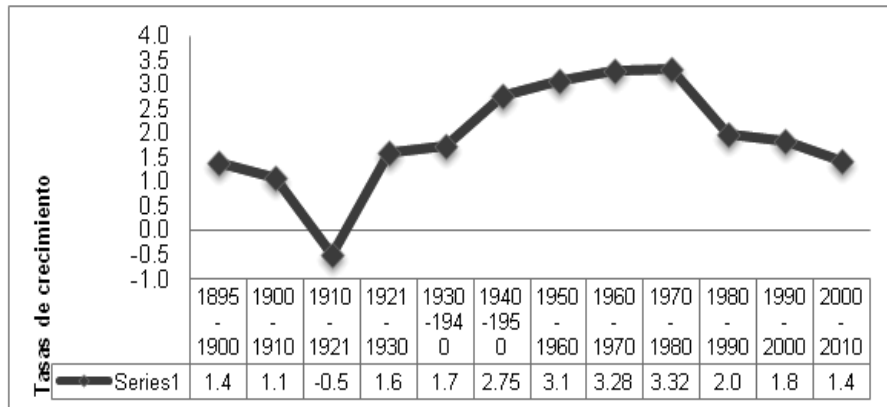
Gráfica 1. Pirámide de población nacional
2010



FUENTE: *Censo de Población 2010*, INEGI.

En este largo periodo, la población ha pasado de una población joven a una población en proceso de envejecimiento, de una población rural a una urbana. El crecimiento ha sido el indicador demográfico que después de múltiples cambios retornó a los niveles de 1900, cuya tasa era de 1.4%, con alta natalidad y alta mortalidad; y esa tasa se repite ahora, definida por un comportamiento de baja natalidad y baja mortalidad.

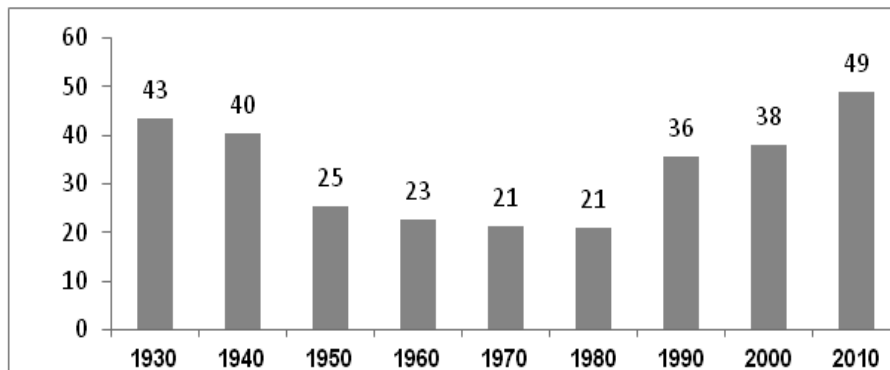
Gráfica 2. Tasas de crecimiento intercensal
1900-2010



FUENTE: Censos generales de población. Estimación: Luz María Valdés y Judith de la Garza.

En la gráfica 3 se muestra el proceso de los tiempos de duplicación de 41 años en 1930 a 21 en 1970 y a 48 en 2010.

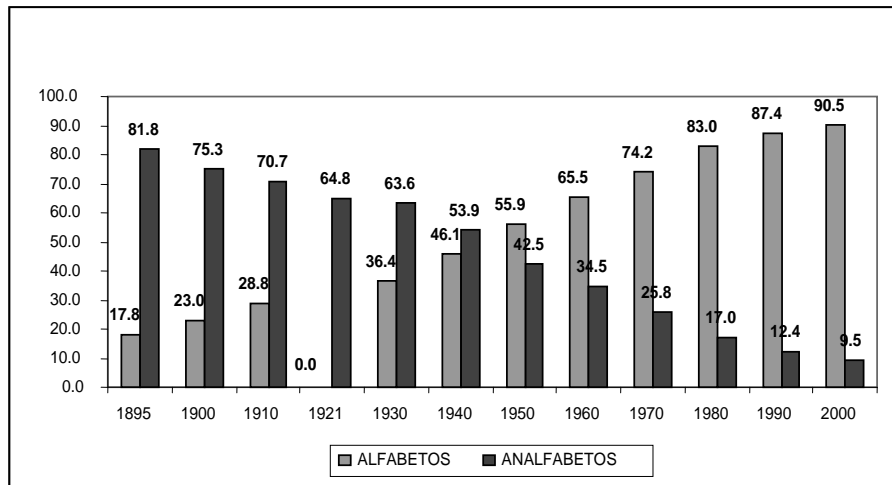
Gráfica 3. Tiempo de duplicación



FUENTE: Censos generales de población. Estimación: Luz María Valdés y Judith de la Garza.

Se ha pasado de un país de iletrados a uno alfabetizado, según se muestra en la gráfica 4.

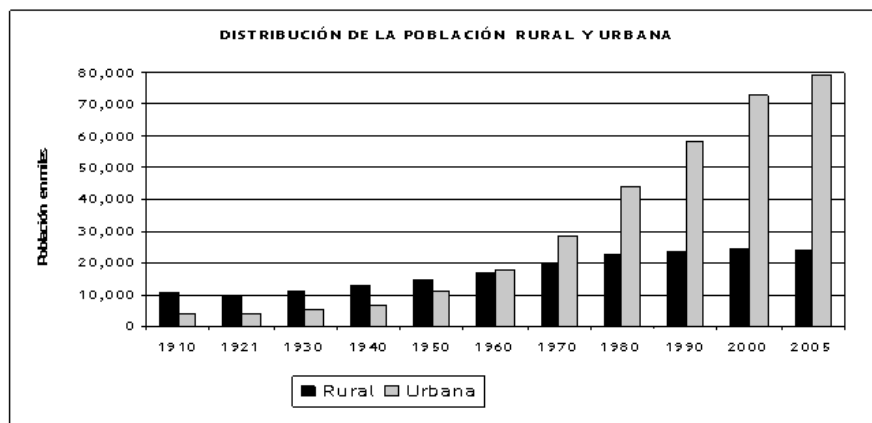
Gráfica 4. Porcentaje de alfabetismo y analfabetismo



FUENTE: Censos generales de población, INEGI. Estimación: Luz María Valdés y Judith de la Garza.

Y de un país eminentemente rural a uno urbano, según la gráfica 5.

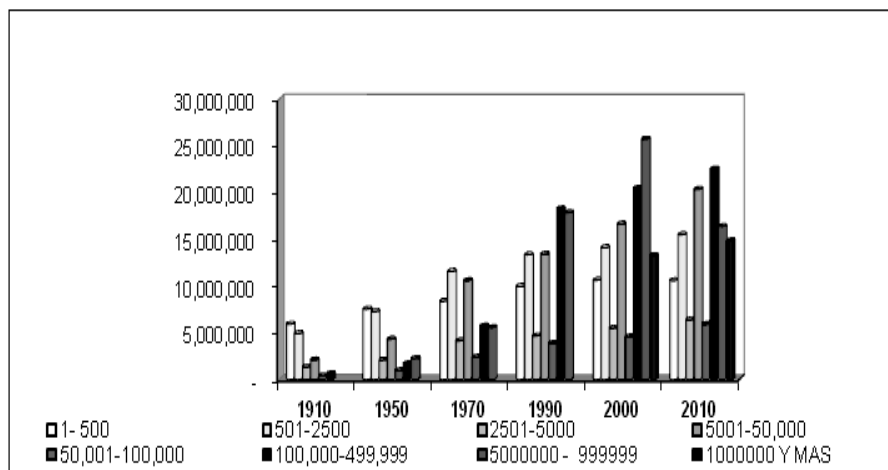
Gráfica 5. Distribución de la población rural y urbana



FUENTE: Censos generales de población, INEGI.

Finalmente, se presenta la evolución de la población según tamaño de localidad señalando la tendencia a las grandes urbes y metrópolis de una población viviendo en localidades de menos de 250 habitantes a una población en donde el 80 % había en localidades mayores de 500,000.

Gráfica 6. Evolución de la población total según tamaño de localidad 1910-2010



FUENTE: Censos generales de población, INEGI

III. REFLEXIONES GENERALES DE LOS PARTICIPANTES

Para optimizar los resultados del proyecto, el selecto grupo de académicos y expertos que integran este trabajo pusieron toda su inteligencia, originalidad y profesionalismo, son, en orden alfabético: Adrián Guillermo Aguilar, del Instituto de Geografía de la UNAM; Rosario Cárdenas, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco; Rolando Cordera, de la Facultad de Economía de la UNAM; Carlos Echarri, de El Colegio de México; Guadalupe Espinosa, investigadora independiente; Imer Flores, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Brígida García, de El Colegio de México; Víctor Manuel García Guerrero, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Daniel Márquez, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Ciro Murayama, de la Facultad de Economía de la UNAM; Manuel Ordorica, de El Colegio de México; Jaime Sobrino, de El Colegio de México; Germán Vázquez, de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; Félix

Vélez, del Consejo Nacional de Población,¹² y Carlos Welti, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; todos ellos trabajando en disciplinas que están estrechamente vinculadas al proceso demográfico.

Los participantes presentan en este libro un diagnóstico o panorama de la situación actual de su tema específico, con la finalidad de incorporar en la nueva legislación los últimos avances en el conocimiento de fenómenos demográficos: fecundidad, mortalidad, distribución territorial y migración, tanto interna como internacional, la interdependencia entre desarrollo económico y población; la interdependencia entre el medio ambiente y la población. La necesidad de rehacer una estrategia tendente a fomentar una cultura demográfica dirigida a todos los grupos de edades de ambos sexos.

La invitación a participar en este proyecto se formuló con el ánimo de contemplar la factibilidad de diseñar conjuntamente una nueva legislación fundamentada en un espíritu de actualización y renovación de los temas que a esta legislación competen, a fin de presentar ante el Congreso de la Unión, que se instalará el 1o. de septiembre de 2012, una nueva Ley General de Población.

IV. CONCLUSIONES

Los nuevos temas que se han incorporado en la agenda se refieren a los derechos humanos, a la salud sexual y reproductiva, al envejecimiento de la población, al bono demográfico, a la reactivación de una cultura demográfica, a la inmigración y emigración internacional en ambas fronteras. A la distribución sustentable de la población, a la equidad de género.

Finalmente quiero agradecer al doctor Héctor Fix-Fierro su interés y apoyo permanente e incondicional a este proyecto.

El Seminario “Hacia una Nueva Ley General de Población”, cubrió los temas que deben incorporarse en una nueva legislación, temas referidos a los fenómenos demográficos que surgieron en el lapso de 38 años. Entre ellos destaca la necesidad de buscar un mecanismo legal efectivo que permita que la dinámica demográfica se incorpore en los programas de desarrollo. Ello conllevó a la presentación de datos de la pobreza en la que ha caído el país en los últimos años, fenómeno que no ha podido frenarse. Otro tema de importancia fue la distribución de la población señalando la relevancia de con-

¹² La aportación de Félix Vélez, secretario general del Consejo Nacional de Población, se incluye en forma de epílogo y reflexión general del proyecto.

siderar una distribución sustentable de la población y la migración interna, fenómenos que están descritos con puntualidad en el texto.

La necesidad de rehacer una cultura demográfica fue un tema que surgió en diversas ponencias, así como la preocupación por la cancelación de la educación y la comunicación en población, derivado de lo anterior se señaló que se ha registrado un incremento de la fecundidad de adolescentes.

La inclusión de los derechos humanos en todos los rubros de la legislación, fue una insistencia de todos los participantes.

El análisis de la Ley de Migración se convirtió en un tema pendiente por resolver a través de los talleres que se realizan para nuestro proyecto.

Finalmente se marcó la necesidad de contar con una Ley General de Población de donde emane una política de población preventiva, incluyente, tolerante, democrática y que reconstruya los valores, la ética y la moral ciudadanas.

V. RECOMENDACIONES DE LOS PARTICIPANTES

1. La política propuesta deberá tener una visión de integralidad, de tal manera que sus objetivos, estrategias y metas sean similares y congruentes entre los diversos programas sectoriales emanados del Plan Nacional de Desarrollo. El Programa Nacional de Población y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio deberían tener una política unitaria en las acciones sobre distribución territorial de la población. Estas acciones estarían en congruencia con otros programas sectoriales en aras de obtener una visión integral sobre la distribución territorial de la población, competitividad local, cohesión social, mejoramiento en las condiciones de vida de la población y búsqueda de un desarrollo sustentable.
2. Las relaciones entre población y economía, o entre demografía y desarrollo, nunca son exógenas. A cada formación demográfica suele acompañar una “familia” de modelos de desarrollo o formaciones económico-sociales, aunque nadie afirme que estamos frente a un modo demográfico de producción social, como solía hacerse en el pasado respecto de la producción material. Se trata sin duda de vinculaciones muy complejas que se interrelacionan y son a su vez interdependientes. Gustavo Cabrera propone “[que] en el siglo XXI, con un cambio poblacional sin transformaciones económicas fundamentales, se produzca la demografía de la pobreza”, cita de Carlos Welti.

3. Este embate a los derechos reproductivos de las mujeres para criminalizar el aborto, puede incrementar la mortalidad femenina a través de una mayor incidencia de abortos realizados en condiciones de riesgo para la salud de la mujeres. Así, en sociedades en que hay leyes más restrictivas en esta materia, se produce mayor número de abortos riesgosos.
4. Una nueva Ley debe de incorporar el gran propósito de balancear la distribución de la población en el territorio nacional bajo los principios de equidad social y sustentabilidad.
5. Se requiere avanzar hacia una política de población que conjugue de manera armónica lo cuantitativo y lo cualitativo, o sea, que no sólo nos permita conocer dimensión, estructura, evolución y caracteres de la población, sino que nos permita hacer realidad el proyecto constitucional en lo que se refiere a su mejora constante en lo económico, social y cultural.
6. Reconocer que los pueblos indígenas tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe a los fenómenos que afectan a su población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional con base en su propio sistema de valores, creencias e instituciones
7. Crear mecanismos para que los trabajadores informales puedan incorporarse a las esquemas de salud y bienestar, lo que implicaría reformas a los esquemas actuales, entre las que pudieran considerarse la creación de modelos de cofinanciamiento, lo que supondría una especie de regulación del trabajo informal, pero también requeriría de la respectiva asignación de recursos en el presupuesto de la nación.
8. Es muy importante que en la Ley General de Población se estipule explícitamente que el Conapo es el único organismo que puede designar quién debe calcular las estimaciones y proyecciones de población y que éstas no se encuentren sujetas a ningún PND, es decir que no sean programáticas. En otras palabras, evitar todos los problemas mencionados en este trabajo. Es igualmente importante que el Conapo coordine este esfuerzo e involucre de una manera más activa a los consejos estatales de población (Coespos) con el fin de que éstos provean de una perspectiva más específica sobre la realidad demográfica de las entidades federativas.
9. El crecimiento poblacional resultante de la dinámica demográfica, debe satisfacer las necesidades de la familia, atendiendo los requerimientos de entidad federativa, así como la especificidad étnica.

Atender la diversidad de transiciones demográficas que se registran en el país. Esta discrepancia indica que se suceden diferentes ritmos de crecimiento demográfico dentro del país dependiendo de la entidad federativa y, en consecuencia, de los diversos grupos sociales y étnicos que las habitan. De ahí la necesidad de promover una política demográfica “necesariamente dispareja” que atienda las diferencias demográficas, sociales, étnicas, económicas de desenvolvimiento poblacional. Es imperativo atender el aumento de embarazos de adolescentes. Dirigir programas específicos a los varones. Abrir un espacio para el envejecimiento de la población. Atender desde la atención médica, las pensiones, la edad de retiro, la necesidad de atención especial, y lugares de esparcimiento entre otros.

La relación entre el proceso económico y el desarrollo demográfico tomó en los últimos 30 años un cauce que no ha favorecido la distribución de la riqueza, ni ha atendido las necesidades de salud sexual y reproductiva que presentan las entidades federativas.

10. Conforme lo establece el artículo 1o. de la Constitución, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En este sentido, es fundamental que la nueva Ley General de Población tenga una perspectiva desde los derechos humanos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, Francisco, *La población de México. Evolución y dilemas*, México, El Colegio de México, 1979.
- Conapo, *La situación demográfica en México 2011*, México, Conapo-Secretaría de Gobernación, 2011.
- , *La nueva era de las migraciones. Características de la migración internacional en México*, México, 2004.
- , *Envejecimiento de la población de México*, México, Secretaría de Gobernación, 2004.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *La pobreza por ingreso en México*, México, Coneval, 2010.
- ECHARRI CÁNOVAS, Carlos, “La dinámica demográfica de México. Radiografía del censo de 2010”, *Este País*, México, mayo de 2011.

ESPINOSA, Guadalupe y CARDERO, María Elena, “Una mirada al tema del trabajo. Radiografía del censo de 2010”, *Este País*, México, mayo de 2011.

INEGI, *Cien años de censos de población*, México, 1996.

Secretaría de Salud, *Envejecimiento humano. Una visión transdisciplinaria*, México, Instituto de Geriátrica, 2010.

VALDÉS, Luz María (coord.), *La Ley General de Población a treinta años de distancia*, México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

WELTI, Carlos, “La fecundidad en el censo. Radiografía del censo de 2010”, *Este País*, México, mayo de 2011.

DINÁMICA DEMOGRÁFICA

HACIA UNA LONGEVIDAD DE 122 AÑOS Y UN NIVEL DE REPRODUCCIÓN POR DEBAJO DEL REPLAZO

Manuel ORDORICA MELLADO

J. Graunt, como defensor de la disciplina del dato, describe cómo se realizaban los boletines de la mortalidad: “cuando alguien muere, el doblar o repicar de una campana, o la orden que recibe el sepulturero de preparar una tumba, el hecho se notifica a las Visitadoras (antiguas matronas juramentadas) que están en relación con los mencionados sepultureros. Las Visitadoras se personan en el lugar donde reposa el muerto; mediante examen y otras encuestas intentan saber de qué enfermedad o en virtud de qué accidente ha muerto el individuo. Sobre estas bases hacen un informe al secretario de la parroquia y éste, todos los martes por la noche, lleva al secretario de la Oficina Central un informe de todos los entierros y bautismos acaecidos durante la semana. El miércoles se redacta e imprime la relación general y el jueves se publica y distribuye a las diferentes familias, que pagan 4 chelines al año para tenerlas”. El jueves anterior a Navidad, se publicaba un informe anual.¹

Eos se enamora perdidamente del mortal Titono, por lo que ruega a Zeus que le conceda la inmortalidad, pero se le olvida pedirle la juventud eterna para su amante, por lo que Titono envejece cada vez más. Cuando Titono es un viejo totalmente decrepito, Eos lo convierte en un grillo. Así, el grillo bebe cada amanecer las lágrimas de Eos (el rocío de la mañana) mientras canta repetidamente su deseo de morir.

Himnos Homéricos

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Objetivo*. III. *Una síntesis de la demografía en nuestro país*. IV. *El futuro demográfico con sus ondas*. V. *La aritmética política en México*. VI. *Una reflexión con nuevos escenarios de*

¹ Almenara Barrios, José *et al.*, *Historia de la bioestadística: génesis, la normalidad y la crisis*, Cádiz, Quorum Editores, 2003.

largo plazo. VII. ¿Qué ha pasado en la demografía mexicana durante el siglo XX? VIII. ¿Por qué no atendimos el problema demográfico a tiempo? IX. ¿Cuál será la situación demográfica de México en 2030? X. ¿Existe la inmortalidad? XI. ¿Quién ha vivido más años? XII. Dos casos extremos. XIII. ¿En resumen, qué sabemos? XIV. ¿Qué país es el que queremos? XV. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

“Hacia el año 2600, la población mundial estaría tocándose hombro con hombro, y el consumo de electricidad pondría la Tierra al rojo vivo”. Eso comenta Stephen Hawking en su libro *el Universo en una cáscara de nuez*.² El crecimiento acelerado no puede continuar indefinidamente, aunque con seguridad alcanzaremos el estado estable después de atravesar por un periodo largo de evolución oscilatoria, con ondas cada vez más pequeñas, hasta que el número de habitantes permanezca constante, como las ondas que se ven en un latigazo. Las ondas más grandes se generan cerca de la mano y se van desvaneciendo hasta la parte final del látigo.

El *momentum* demográfico³ dará lugar a importantes incrementos de población durante los próximos decenios. Un descenso en la tasa de fecundidad no garantiza una desaceleración instantánea del crecimiento demográfico. Aunque la fecundidad llegue al nivel de remplazo, la población continuará aumentando en el tiempo. Cuando la proporción de mujeres en edad de procrear es elevada, que es el caso de México, el número de nacimientos puede permanecer constante o incluso aumentar mientras desciende la tasa de fecundidad. Esta inercia es un motor importante del crecimiento demográfico, y será responsable del aumento de la población en los próximos decenios.

La demografía nació de la aritmética de la vida y la muerte, así como de las tablas de mortalidad en tiempos de la peste. John Graunt es el padre de la demografía, quien publicó su trabajo sobre boletines de la mortalidad en 1662.⁴

El despegue del crecimiento poblacional se dio a mediados del siglo XVII. En esa época, la Tierra apenas estaba habitada por 500 millones de seres humanos y en 1850 llegamos a los primeros mil millones de individuos; el 31 de octubre de 2011, el planeta llegó a tener 7 mil millones de

² Hawking, Stephen, *El Universo en una cáscara de nuez*, Barcelona, Crítica, 2002.

³ Keyfitz, Nathan, *Applied Mathematical Demography*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1977, p. 155.

⁴ Graunt, John, *Bills of mortality*, Londres, Royal Society, 1662.

personas. Cada 12 años la población mundial aumenta en mil millones, cada 12 años los habitantes de este mundo tienen que construir un país casi semejante a la población actual de la India, que se acerca a los 1,200 millones y que en el 2030 la población de la India superará a la de China, que hoy cuenta con 1,300 millones.

Según Naciones Unidas en su revisión del 2010 sobre las proyecciones demográficas,⁵ la población del planeta pasaría de 5,000 millones de personas en 1987 a 10,000 millones en el decenio de los ochenta del siglo XXI, según su hipótesis intermedia. En una centuria habría que construir otro mundo como el de 1987, y alcanzaría en el 2100 los 10,100 millones de personas, pero con una variación que oscila entre los 15,800 millones de habitantes según la hipótesis alta y los 6,200 millones según la hipótesis baja. Después de la mitad del siglo XXI, la brecha entre las hipótesis extremas se amplía, lo que significa que no hay una gran incertidumbre demográfica de lo que podría ocurrir al final del siglo XXI, pero una gran certeza de lo que ocurrirá en el 2050 cuando la población mundial oscile entre 8,100 millones y 10,600 millones de personas. Aun cuando se observa una disminución en los niveles de crecimiento, la cantidad de habitantes continuará incrementándose debido al *momentum* demográfico. Dicha reducción no impedirá que se presenten adiciones importantes en el número de personas.

Un crecimiento como el de la población produce resultados que han asombrado a la humanidad durante siglos. Este tipo de aumento es muy engañoso porque genera números grandes con elevada rapidez; de 1911 a 2011 la población mundial aumentó de 1,700 millones a 7,000 millones de personas, se multiplicó por un poco más de cuatro veces en un siglo.

Hace unos años se cumplió el aniversario número 200 del *Ensayo sobre el principio de la población*,⁶ elaborado por Thomas Malthus, trabajo que habría de tener una influencia relevante en la teoría demográfica y que hoy nuevamente sale a la luz con temas como el del medio ambiente y población. Malthus se preguntaba cuál sería el crecimiento natural de la población si no se frenara y cuál la tasa a la que podrían aumentarse los medios de subsistencia. Decía: la población crece en progresión geométrica, mientras que, en las condiciones más favorables, la producción agrícola crece en progresión aritmética. Si bien la teoría de Malthus no tiene hoy validez, ocupa un lugar importante en la historia demográfica.

⁵ United Nations, *World Population Projects. The 2010 Revisión*, Nueva York, 2011.

⁶ Malthus, Thomas Robert, *Ensayo sobre el principio de la población*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

II. OBJETIVO

El presente documento intenta presentar un diagnóstico y un pronóstico general de la realidad demográfica del país, con el fin de señalar los principales cambios que se producirán en el futuro y dar los elementos para la configuración de un nuevo marco jurídico. Al final del documento se presentan algunas ideas sobre las acciones que permitieron el éxito de la planeación demográfica en el último cuarto del siglo pasado.

III. UNA SÍNTESIS DE LA DEMOGRAFÍA EN NUESTRO PAÍS

¿Qué pasaba en la demografía mexicana hace 40 años, cuando se presentaba el crecimiento demográfico más elevado de nuestra historia? El censo de 1970 mostraba que la población era de unos 50 millones de individuos y la tasa de crecimiento demográfico, de 3.5% anual. Esto significa que la población se duplicaba cada 20 años: en 1950 había 25 millones de personas y en 1970, los 50 millones ya mencionados. En 1960, el país tenía 35 millones de habitantes y en 1980, casi 70 millones, lo cual indica que esta duplicación cada 20 años se presentó en México por varios decenios durante la segunda mitad del siglo XX.⁷

Nuestra esperanza de vida al nacer hace cuatro décadas era de un poco más de 60 años y la tasa global de fecundidad era de seis hijos. Se registraban casi 80 defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos: un gran número de estas muertes se hubieran podido evitar porque muchas defunciones eran de tipo infeccioso y parasitario, así como por neumonías. Además, los niveles de mortalidad eran —y siguen siendo— diferentes según las condiciones socioeconómicas. Hagamos la analogía con los que fallecieron en el hundimiento del *Titánic*: gran parte de los que murieron en el naufragio eran, en su mayoría, los de los estratos más bajos, mientras que muchos pasajeros que viajaban en primera clase sobrevivieron; también, como ocurre en la realidad, se salvaron más las mujeres que los hombres. La muerte ocurre en forma distinta entre pobres y ricos. Prácticamente todas las mujeres que viajaban en primera clase sobrevivieron. Por cierto, en 2012 se cumplen 100 años del hundimiento del *Titánic*, en donde fallecieron 1,500 personas.

¿Qué ha pasado en cuatro decenios? ¿Cuál es la situación demográfica actual de México? En estos casi 40 años, los mexicanos hemos tenido

⁷ Censos de población y vivienda.

que construir otro país como el del primer lustro de los años setenta. La población de México, según el censo de 2010, llegó a 112.3 millones de habitantes,⁸ con una tasa de mortalidad infantil levemente superior a 10 por mil, una esperanza de vida al nacer de 76 años y nos acercamos a una tasa global de fecundidad de remplazo.

La esperanza de vida al nacer es cuatro años inferior a la de Estados Unidos. Tenemos niveles elevados de esperanza de vida cercanos a los 80 años, lo cual significa que los padres conviven más años con sus hijos, y podemos encontrar a tres y hasta cuatro generaciones vivas. La disminución de la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad son dos de los acontecimientos sociales más relevantes de los últimos 100 años; sin embargo, México todavía cuenta con una mortalidad infantil cuatro veces superior a la de Japón, que presenta una tasa de tres defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. Sin embargo, entre 1900 y el año 2000, México aumentó alrededor de 50 años a la esperanza de vida al nacer. Una ganancia de casi un año en la esperanza de vida al nacer, por cada dos años calendarios.

La reducción de la fecundidad trae algunos cambios en la composición por edad: se presenta una disminución de la población en las edades jóvenes y un acelerado crecimiento en las edades adultas y avanzadas. No obstante, aun cuando se ha observado una rápida declinación de la fecundidad y la mortalidad, se registran todavía diferencias entre los diversos grupos sociales y áreas geográficas.

De acuerdo con estos datos, podríamos decir que en nuestro país hay dos patrones demográficos claramente diferenciados: uno cuenta con una estructura por edad todavía relativamente joven, natalidad y mortalidad relativamente elevada, con fuerte migración; el otro tiene baja mortalidad, baja natalidad y una estructura por edad en acelerado proceso de envejecimiento, con crecimiento demográfico muy lento. Sin embargo, es importante reconocer que las brechas se están cerrando en los componentes del crecimiento natural entre las diferentes entidades y regiones del país.

IV. EL FUTURO DEMOGRÁFICO CON SUS ONDAS

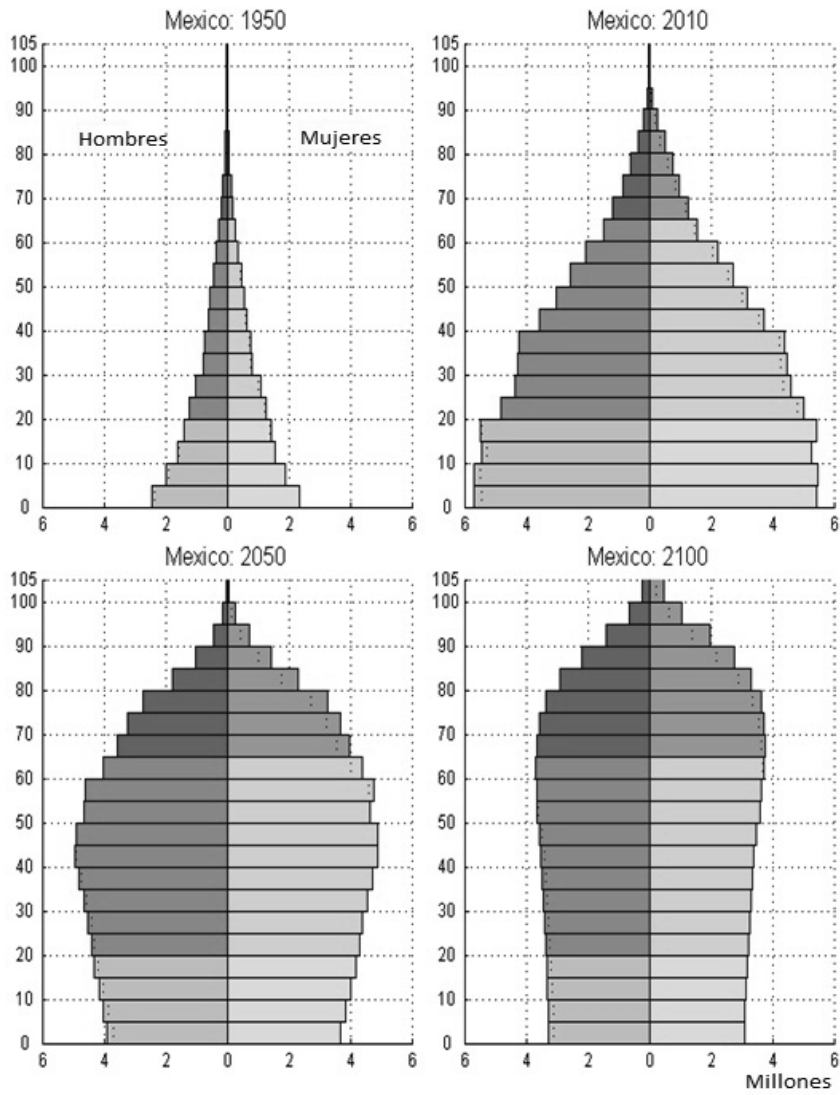
Dada la dinámica demográfica, dos temas llamarán la atención en el siglo XXI: el acelerado crecimiento de la población en edades activas y la rápida tasa de incremento de la población en edades avanzadas. ¿Qué efectos se presentarán en la estructura por edad de la población de México? Se pre-

⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de población y vivienda*, México, 2010.

sentará una disminución relativa de habitantes en edad preescolar y escolar, además de un aumento apreciable en la población en edades activas. Por su parte, la población de 65 años y más casi se cuadruplicaría en 30 años. Tales transformaciones en la estructura por edad permiten concluir que mientras el descenso en los niveles de fecundidad tiene un efecto inmediato sobre la población que demandará escuelas primarias, jardines de niños y servicios de atención de salud materno-infantil, ese impacto tarda más tiempo en afectar el grupo de población en edades activas, debido a que esa población se encuentra presente en el momento actual, porque ya ha nacido. Otro efecto de grandes implicaciones sociales será el elevado número de personas en edades activas (15 a 65 años) en relación con las inactivas (menos de 15 y más de 65 años), razón que recibe el nombre de índice de dependencia. Aunque también se calcula de manera inversa. Se dice que este proceso podría transformarse en un bono demográfico, el cual se ubicará, principalmente, entre 2005 y 2050, cuando por cada 100 personas en edades activas haya 59 y 57 en edades inactivas, respectivamente, pasando por 49 en 2025 y 2030. Casi es una razón de dos activas por una inactiva.

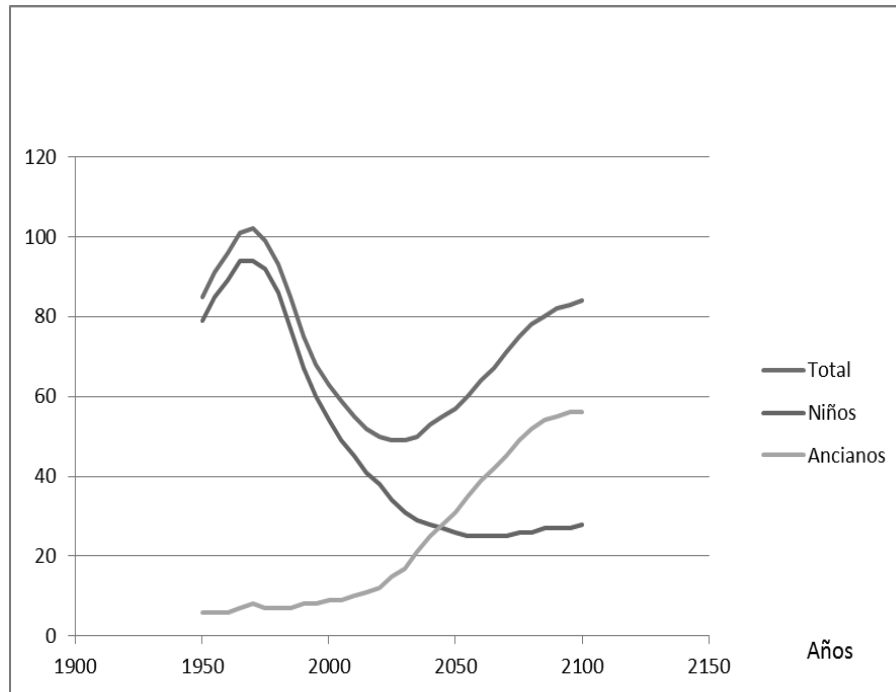
Este fenómeno puede explicarse como una onda en la que nos encontraremos en condiciones ideales cuando haya muchas personas en edades de trabajar en relación con la población que se debe mantener; pero habrá problemas cuando estemos en la parte alta de la onda: pocos en edades de trabajar respecto a los que habrá que mantener (véase las gráficas 1 y 2).

Gráfica 1. México: población por grupos de edad y sexo (absolutos)



FUENTE: *World Population Prospects, the 2010 Revision*, Nueva York, 2011.

Gráfica 2. México: razón de dependencia, 1950-2100.



NOTA: La razón de dependencia es igual al cociente de la población de 0 a 14 años más la de 65 años y más entre la población de 15 a 64 años, por cien.

La razón de dependencia de la niñez es igual a la población de 0 a 14 años entre la de 15 a 64 años, por cien.

La razón de dependencia de la vejez es igual a la población de 65 años y más entre la de 15 a 64 años, por cien.

FUENTE: *World Population Prospects, the 2010 Revision*, Naciones Unidas, Nueva York, 2011.

Este cambio en el índice de dependencia podría transformarse en un bono demográfico sólo si las personas en edades activas tienen trabajo, pues de no ser así —es decir, en el caso de que la población no tenga trabajo o cuente con uno, pero con ingreso bajo—, esta situación podría también representar una crisis demográfica por falta de empleo y presentarse una fuerte emigración al ser una válvula de escape de dicha población. Según estimaciones de Naciones Unidas, en 2050 en México habría una población de 15 a 64 años de alrededor de 90 millones. La población en edades de 65 años y más sería

de casi 30 millones, cifra equivalente a la población que tuvo todo el país a finales de los años cincuenta del siglo XX. En cambio, la población de menos de 15 años se reduciría de 33 millones en 2000 a casi 25 millones en 2050.

Cuadro 1. Relación de dependencia

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Niños</i>	<i>Viejos</i>
1950	85	79	6
1955	91	85	6
1960	96	89	6
1965	101	94	7
1970	102	94	8
1980	93	86	7
1985	85	77	7
1990	75	67	8
1995	68	60	8
2000	63	54	9
2005	59	49	9
2010	55	45	10
2015	52	41	11
2020	50	38	12
2025	49	34	15
2030	49	31	17
2035	50	29	21
2040	53	28	25
2045	55	27	28
2050	57	26	31
2055	60	25	35
2060	64	25	39
2065	67	25	42
2070	71	25	45
2075	75	26	49
2080	78	26	52
2085	80	27	54
2090	82	27	55
2095	83	27	56
2100	84	28	56

FUENTE: *World Population Prospects, the 2010 Revision*, Nueva York, 2011.

En 1950 el índice de dependencia era de 85 personas no activas por cada 100 personas en edades activas. Este indicador tuvo su máximo en 1970 cuando había 102 personas no activas por cada 100 activas. Casi uno a uno. A partir de este momento empezó a descender hasta llegar a 49 dependientes por cada 100 personas en edades activas en 2030, para luego aumentar a 84 dependientes por cada 100 personas en edades activas en 2100. Este número es semejante al de 1950, pero con una diferencia fundamental: mientras en 1950 había 85 dependientes, 79 niños y 6 personas en edades avanzadas por cada 100 activos, en el 2100 habría 84 dependientes, 28 niños y 56 en edades avanzadas, por cada 100 personas en edades activas. Las cargas van a ser muy diferentes. Mientras en el primer caso la carga era por ejemplo, en la construcción de escuelas y profesores para la educación preescolar, primarias, pediatras, en el segundo caso, se requerirían universidades, tecnológicos, geriatras, asilos, cancerólogos, cardiólogos, etcétera.

En poco más de un siglo, la población del país se multiplicó por nueve al pasar de 12.6 millones en 1895 a los 112.3 millones en el 2010. Así, durante el decenio de 2010 a 2020 se espera que México aumente en una cifra aproximada de 13 millones de personas, aun cuando se alcance una tasa de crecimiento de 1% en los próximos años.

V. LA ARITMÉTICA POLÍTICA EN MÉXICO

Hace casi cuatro decenios se publicó la Ley General de Población, en 2011 cumplió 37 años y México comenzó una larga vida en su política demográfica, que ya llegó a su edad madura. La Ley considera como eje fundamental el principio del respeto a los derechos humanos de la familia y el individuo en cuanto al número y espaciamiento de los hijos. Con estos principios se iniciaron programas oficiales de planificación familiar con un amplio contenido en salud y educación. Dicha Ley plantea como fin regular los fenómenos que afectan a la población en relación con su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional para lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo.

Los cambios de una política pronatalista a otra que regula el incremento poblacional se debieron en parte a las proyecciones de población elaboradas en 1978 por El Colegio de México, la Dirección General de Estadística y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Con base en estas proyecciones, se estimaba que el número de habitantes de México al 2000 llegaría a 151.8 millones. Según la hipótesis

constante, dejaron de nacer más de 50 millones de personas, población equivalente a la que tuvo el país en 1970.⁹

El *momentum* demográfico (calculado como el producto de la tasa de natalidad por la esperanza de vida al nacer entre la raíz cuadrada de la tasa neta de reproducción) pasó de 1.07 en 1930 a 1.69 en 1970, a 1.58 en el 2000 y a 1.39 en 2010. Esta última cifra significa que si se redujera repentinamente la fecundidad hasta el remplazo desde 2010, México estabilizaría su población en un crecimiento nulo, varias décadas después, con una población 39% mayor a la de 2010, debido a la inercia demográfica. La población tiene oculto el impulso de su crecimiento en la estructura por edades. Con una población como la de México, el número de padres y madres va en aumento porque ya han nacido. Estamos en franco descenso de la fecundidad, aunque es importante señalar que el *momentum* sólo se redujo unos tres décimos en cuatro decenios. Este concepto significa que aunque detengamos dicho crecimiento, la población sigue incrementándose; sólo después de muchos años ésta podrá estabilizarse. También significa que si quisiéramos aumentar la tasa de crecimiento no lo podríamos hacer, pues resulta muy difícil revertir procesos sociales de este tipo. Por ejemplo, la población europea ha envejecido hasta el punto que comenzará a disminuir aunque la natalidad aumente. Esto se debe a que las mujeres están retrasando cada vez más el momento de empezar a tener a sus hijos. En Europa, las generaciones ancianas son más numerosas que las jóvenes, por lo cual las generaciones posteriores tienen menos madres potenciales, de modo que aun cuando las mujeres tuvieran más hijos no se podría compensar la tendencia descendente, además de que el número de hijos por mujer es menor de dos. Otro hecho que está contribuyendo a este proceso es que la edad a la que se tiene el primer hijo ha ido incrementándose con el tiempo, lo cual reduce el número de niños que nacen anualmente.

VI. UNA REFLEXIÓN CON NUEVOS ESCENARIOS DE LARGO PLAZO

La demografía se vuelve apasionante porque su método considera aspectos que interesan a las personas: la fascinación por los números, su añoranza y amor al pasado y la necesidad de conocer el futuro. Los demógrafos tenemos algo muy semejante a la bola de cristal que es el método de los componentes.

⁹ Ordorica, Manuel, *La población de México en los albores del siglo XXI: ¿Predicción o proyección?*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 43, núm. 7, 1993.

Naciones Unidas prepara cuatro escenarios que nos permiten atisbar el futuro: hipótesis alta, media, baja y constante. Según la hipótesis baja, la población de México casi llegaría a 70 millones en 2100 pasando por 128 millones en 2035, para luego descender hasta llegar a los 70 millones ya mencionados al final del siglo XXI. La hipótesis de fecundidad constante supone llegar a 235 millones de personas en 2100, en un aumento continuo. La hipótesis alta también supone un incremento continuo hasta llegar a 216 millones en 2100. La hipótesis más plausible es la media, que supone que la población de México en 2100 sería de 127 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento demográfico de -0.4% anual. Desde 2050 la tasa de mortalidad sería más elevada que la de natalidad. La esperanza de vida al nacer se estaría acercando a los 90 años. A mediados del siglo XXI, la población de México empezaría a descender y el máximo se ubicaría en el 2050 en 144 millones de personas. El 30% tendría más de 65 años de edad y sólo el 5% tendría menos de 5 años. En un siglo, la pirámide tendría la forma de un vaso con un helado en la parte de arriba (un *Ice*). La edad mediana, es decir, la edad que parte a la distribución en dos partes iguales sería de casi 50 años. La tasa neta de reproducción se encontraría por debajo del remplazo y la tasa de mortalidad infantil será un poco menor a la que hoy tiene Japón de 3 por mil. ¿Qué país queremos? Me parece que ha llegado el momento de responder esta pregunta.

Las proyecciones de población resultan muy relevantes para detectar los posibles escenarios demográficos. Podemos señalar que el envejecimiento, el empleo, en especial, el de jóvenes y la migración internacional, serán los temas del siglo XXI, aunque asuntos como el de salud reproductiva y la planificación familiar entre los jóvenes deberá mantenerse en la agenda de los temas nacionales; el de las pensiones y jubilaciones ocupará el centro de atención en diversos ámbitos políticos, privados y académicos. En las edades avanzadas habrá más mujeres que hombres debido a la mayor esperanza de vida de la población femenina, y muchas de ellas podrían no tener seguridad social y vivir solas.

Ha sido posible observar cómo se alcanzó el monto de casi 100 millones para el 2000, pero no la meta de crecimiento demográfico, aunque según las cifras de Naciones Unidas el 1% se logró en 2010. Es importante señalar que la fuerte migración internacional a los Estados Unidos de América ha reducido la tasa total de aumento de la población, lo cual ha originado que estemos cerca del 1%. Se cumplió la meta cuantitativa en el número de habitantes al final del siglo XX, pero es necesario avanzar en lo cualitativo, es decir, en el mejoramiento de la calidad de vida, para hacer efectivo el

famoso *spot* de la década de los años setenta que decía: “La familia pequeña vive mejor”.¹⁰

VII. ¿QUÉ HA PASADO EN LA DEMOGRAFÍA MEXICANA DURANTE EL SIGLO XX?

En el siglo XX se presentaron dos grandes etapas demográficas que corresponden a dos diferentes evoluciones de la dinámica poblacional y a dos formas de actuar en materia de política demográfica.

En la primera etapa se reconoce que nuestro país necesita poblarse. Esta etapa abarca desde 1900 hasta 1974. Recordemos la frase del presidente Luis Echeverría cuando decía: “gobernar es poblar”. En el transcurso de este periodo también principia y se acelera el proceso de urbanización; asimismo, se acentúa el binomio concentración y dispersión. En la segunda, se reconoce que hay demasiada población en México, la cual inicia en 1974 y continúa hasta la actualidad.

La primera gran etapa, 1900-1974, empezó con una población de 13.6 millones y una tasa de crecimiento demográfico de 1.3% anual. En la segunda, la población en el año 2000 casi llegó a los 100 millones con una tasa de crecimiento de la población de 1.5% anual, según estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo). Curiosamente terminamos el siglo con una tasa de aumento demográfico similar a la del inicio del siglo XX cercana al 1% anual. Durante 100 años tuvimos que construir siete Méxicos, siete países como el de principios del siglo XX.

El siglo XIX lo iniciamos con 5.8¹¹ millones de mexicanos, el siglo XX con 13.6 millones de individuos y el siglo XXI con 100 millones de personas. La población del año 2000 es 17 veces la de 1800. En el siglo XIX se hablaba de unidades de millones de personas, en el siglo XX siempre hablamos en decenas de millones de individuos y en el siglo XXI hablaremos de centenas de millones de mexicanos.

VIII. ¿POR QUÉ NO ATENDIMOS EL PROBLEMA DEMOGRÁFICO A TIEMPO?

Los cambios en la demografía se presentan en el largo plazo. Hay que tener una visión de planeación demográfica que exceda los periodos sexenales. El tema poblacional no se atendió oportunamente porque no se pre-

¹⁰ Consejo Nacional de Población, 1974.

¹¹ Humboldt, Alejandro de, *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, México, Porrúa, 1966, pp. 102 y 103.

sentaban importantes cambios en el corto plazo. La tasa de natalidad permaneció invariable hasta el principio del decenio de los setenta. Por su parte, la tasa de mortalidad empezó a descender desde antes del decenio de los treinta. La disminución de la tasa de mortalidad fue continua y muy rápida. La pendiente del descenso en la tasa de natalidad fue mayor que la de la mortalidad.

El acelerado incremento del número de personas se explica por el hecho de que la declinación de la tasa de natalidad está desfasada 40 años respecto a la de la mortalidad. Esto quiere decir que reaccionamos muy tarde para enfrentar el problema. Tardamos cuatro decenios para crear la Ley de Población y el Consejo Nacional de Población después de que empezó a descender rápidamente el nivel de la mortalidad. Este momento puede ubicarse al principio del decenio de los treinta. Esta situación caracterizada por la llamada explosión demográfica tiene que ver no sólo con los elevados niveles de la natalidad, si no que respondimos tarde después de la caída de la mortalidad para realizar acciones importantes en planificación familiar. Si las acciones en materia de Política de Población se hubieran iniciado 10 años antes, digamos al principio del decenio de los sesenta, la población del año 2000 hubiera sido de 80 millones de personas; y si hubieran empezado 20 años antes, el número de habitantes al final del siglo sería de sólo 60 millones de personas. Esta es una llamada de atención para estar alerta ante el tema demográfico del futuro, sobre todo en el envejecimiento de la población.

IX. ¿CUÁL SERÁ LA SITUACIÓN DEMOGRÁFICA DE MÉXICO EN 2030?

Escojo 2030 porque considero que dada mi esperanza de vida es posible que pueda presenciar lo que ocurrirá en los próximos dos decenios. A partir de las proyecciones de población de Naciones Unidas observaremos lo siguiente: México tendrá 136 millones de habitantes, más del doble de la población de 1980. La tasa de crecimiento demográfico será de 0.5% anual. Su esperanza de vida al nacer estará cerca de los 80 años y la tasa global de fecundidad será de 1.8 hijos, es decir, nos encontraremos por debajo del remplazo.

Los demógrafos tendremos que incursionar en nuevos campos donde los fenómenos poblacionales, la biología, la genética y la gerontología deberán estar estrechamente unidas. Por la declinación rápida de la mortalidad en todas las edades, se observará que la mayoría de los niños tendrán a sus padres

vivos, a sus abuelos, a sus bisabuelos e inclusive a sus tatarabuelos. Tener a cuatro o cinco generaciones vivas al mismo tiempo permite introducir a la familia ampliada como un tema relevante en las ciencias sociales. Una familia con varias generaciones conviviendo. Los niños y las niñas del año 2030 tendrán a un hermano o una hermana y el tiempo de convivencia de un padre con su hijo será de 5 o 6 decenios, en vez de los 10 o 20 años que convivían cuando la mortalidad era muy elevada.

X. ¿EXISTE LA INMORTALIDAD?

Durante milenios, el sueño de alquimistas fue encontrar el elixir de la eterna juventud. Recordemos cómo en la mitología de las distintas culturas se mencionan duraciones exageradas de la vida humana. La Biblia por ejemplo nos habla de la muy larga vida de los patriarcas, teniendo Matusalén el récord con 969 años. Los datos muestran que organismos como las bacterias que viven en un ambiente hospitalario no presentan signos de envejecimiento y tampoco mueren. Mucho todavía está por verse, los seres humanos hemos estado apenas viviendo un suspiro de vida en el planeta. Tan solo han pasado 13 diez milésimas de vida de los individuos sobre la Tierra, desde que ocurrió el Big Bang hace 15 mil millones de años.

El interés por la vida y la muerte se ha observado en muchas culturas a lo largo de la historia. La creencia en la inmortalidad entre los aztecas se manifestaba de la siguiente manera: cuando una mujer moría en el parto acompañaría al sol en una parte de su recorrido, desde el mediodía hasta el atardecer. Estas mujeres diosas habitaban la parte occidental del cielo.

Serán las mujeres quienes pudieran tener más pronto esperanzas de vida al nacer superiores a los 100 años. La mayor longevidad de la mujer se reflejará en el hecho de que la relación de masculinidad del grupo de edades de 65 años y más, será de 83 hombres por 100 mujeres. Por lo que habrá algunos hombres que tengan dos o más mujeres al final de su vida. Nunca serán las siete mujeres por hombre que se decía hace varios decenios en nuestro país y que seguramente esto lo inventaron los hombres. Siendo las personas mayores más vulnerables a una serie de padecimientos, se encontrarán más mujeres enfermas. Si le sumamos la pobreza tenemos la conjunción de características que podrían formar un cuadro alarmante de las mujeres en edades avanzadas: mujer, pobre y vieja en una sociedad que discrimina todas estas condiciones.

XI. ¿QUIÉN HA VIVIDO MÁS AÑOS?

El récord en la vida más larga registrada en forma confiable es el de Jeanne Calment que vivió 122 años en Francia, falleció en 1997 y fue pionera en la revolución de la longevidad. Las esperanzas de vida al nacer observadas actualmente en los países desarrollados se encuentran todavía lejos de los años vividos por Calment.

Como resultado del proceso de envejecimiento que se observa a nivel mundial existe un renovado interés por conocer las causas de la longevidad humana, a fin de luchar por incrementar la esperanza de vida al nacer y agrandar la duración de la vida con salud. Al fin, como dijo Jorge Luis Borges: “Las pruebas de la muerte son estadísticas y nadie hay que no corra el albur de ser el primer inmortal”. Una expresión del máximo de la vida humana es saber cuántos años más de vida media nos quedan cuando hemos llegado a nuestra esperanza de vida al nacer, es decir cuando arribamos a los 75 años, cuántos años más vamos a vivir. Cuando vivamos varios años más después de la esperanza de vida al nacer, ocurrirán muchos acontecimientos, por ejemplo: se establecerá una importante vinculación entre el demógrafo y el actuario a fin de analizar los sistemas de jubilación, los cuales serán el tema central de estudio y planeación demográfica de 2030. Quizá por el incremento en la esperanza de vida sería posible considerar un aumento en la edad de retiro a los 75 años. Habrá que hacer análisis detallados de la mortalidad después de los 65 años de edad.

Un hecho importante que se presentará en 2030 es que las construcciones que se usan actualmente como escuelas primarias, jardines de niños y centros de salud materno-infantil, se usarán como centros de atención a las personas de edades avanzadas, en donde habrá, por cierto, un gran número de mujeres. Resultará importante abrir universidades para personas de la tercera edad.

Es muy probable que con los avances de la ciencia se presente un aumento significativo en la esperanza de vida al nacer hasta quizá los 90 o 95 años.¹²

Un hecho importante será analizar la calidad de la vida en los últimos 10 o 20 años de la existencia de las personas. Ahora hablamos de la calidad de la vida, habría que empezar a hablar y a definir lo que es la calidad de la muerte. Un cambio muy interesante que se presentará debido a la mayor esperanza de vida será que la juventud que ahora abarca de los 0 a los 25

¹² Con los elementos técnicos que tenemos en la actualidad no somos capaces de plantear hipótesis más aventuradas en la dinámica de la mortalidad.

años, será probablemente de los 0 a los 45 años; los adultos jóvenes que ahora se encuentran entre los 25 y 45, se encontrarán de los 35 a los 65 años; las edades medias que hoy cubren de los 45 a los 65, abarcarán de los 55 a los 75 años y los adultos envejecidos que van de los 65 a los 85 años, abarcarán de los 75 a los 100 años. Será común encontrar un mayor número de centenarios en el país. Según el censo de 2010 había 18,475 personas de 100 y más años; 7,228 hombres y 11,247 mujeres, una y media veces más mujeres que hombres.

En los años del siglo XXI que falta, el análisis de la mortalidad se concentrará en estudiar a la mortalidad en los primeros días de vida y en las edades avanzadas, ya que las muertes por enfermedades será muy baja en los restantes grupos de edades, y podrán continuar siendo altas las muertes violentas.

Hace tres mil años que Qohéleth escribió: “Lo que fue, eso será, lo que se hizo, eso se hará. Nada nuevo hay bajo el sol”. La historia poblacional de México apenas la estamos construyendo. El futuro demográfico se puede prever siempre que la dinámica poblacional mantenga su inercia actual y no ocurran guerras, epidemias, cataclismos u otros hechos aleatorios que modifiquen el mundo.

XII. DOS CASOS EXTREMOS

Voy a considerar dos hipótesis extremas, elaboradas por Naciones Unidas¹³ en su revisión de 2010. La hipótesis o escenario constante supone que los niveles de fecundidad observados en 2010 permanecen constantes hasta 2050. En este caso la población de México llegaría en 2050 a 170 millones de habitantes.

El otro escenario (bajo) supone un descenso en los niveles de fecundidad hasta llegar a una tasa global de fecundidad por debajo del remplazo. En este caso la población llegaría a 123 millones de habitantes en 2050.

El tema demográfico no está terminado, todavía hay mucho que señalar y está en manos de los mexicanos estar al pendiente de la dinámica demográfica. De no observar continua y detalladamente el tema demográfico, pudiera llevarnos a dos situaciones extremas:

a) Si se cumple el escenario constante, nuestro país continuaría creciendo rápidamente. En este caso habría que seguir pensando en regular el ritmo de aumento poblacional.

¹³ United Nations, *World...*, cit.

b) Si se cumpliera la hipótesis baja, la población empezaría a decrecer después de 2035, con una tasa negativa a mediados de este siglo. En este caso habría que pensar en impulsar el aumento poblacional, pues se estaría ante un proceso de “implosión demográfica”.

Por todo lo señalado, debemos de tener claro cuál es el México demográfico que deseamos, de acuerdo con nuestro desarrollo social y económico, nuestros recursos y fortalezas. Resulta importante tener una imagen objetiva de largo plazo.

XIII. ¿EN RESUMEN, QUÉ SABEMOS?

Sabemos que estamos llegando al nivel de remplazo de la población, que nuestra esperanza de vida al nacer supera levemente los 75 años, y que las mujeres viven cinco años más que los hombres. Sabemos que la tasa de crecimiento demográfico está llegando al 1% anual y que en pocos años la tasa de mortalidad será superior a la tasa de natalidad como resultado del envejecimiento de la población. Que existen diferencias en los componentes demográficos por estrato social y área geográfica. Que hay una fecundidad adolescente elevada y que en cuatro decenios la población de 65 años y más se va a multiplicar por cuatro. Que tenemos una población en edades activas superior a la población en edades inactivas, a lo que le hemos llamado bono demográfico, que la migración internacional parece reducirse y hay una fuerte migración de retorno de parejas jóvenes con niños. Que hay una distribución inequitativa en el territorio, que sigue el patrón concentración y dispersión observado desde hace varias décadas.

A fin de plantear una política demográfica para el futuro, es importante preguntarnos el porqué del éxito de la política de población planteada a mediados de los años setenta en México, orientada a disminuir el ritmo de crecimiento demográfico, vía la reducción de la natalidad. Ha sido de las políticas exitosas en el país, incluso se dice que es una política de Estado. La población proyectada para el año 2000 era de poco más de 150 millones de habitantes como se dijo anteriormente en este mismo documento, en el supuesto de que la tasa natalidad se hubiera mantenido invariable desde 1970 hasta el fin del siglo. La población en el 2000 fue de 97 millones, por lo que dejaron de nacer más de 54 millones de personas. ¿Qué elementos se conjuntaron?

El presidente, los estudios y el contexto. El presidente de la República tenía un gran interés en que se establecieran programas para regular la tasa de crecimiento demográfico; se tenía un marco normativo; los pronósticos

de población mostraban un acelerado aumento de la población; se contaban con métodos anticonceptivos eficientes; las agencias internacionales estaban dispuestas a apoyar el programa; había un programa de evaluación de las metas, tanto de las demográficas como de planificación familiar; desde mi punto de vista considero que la Iglesia católica mantenía un alto nivel de tolerancia hacia las prácticas anticonceptivas de sus fieles. No existía un ambiente hostil a la planificación familiar en México. Sólo dos cuestiones no eran aceptadas por la Iglesia: aborto y esterilización. Todos estos aspectos se conjuntaron para que esta política fuera un programa ejemplar del gobierno federal. A continuación intentaré analizar brevemente cada uno de estos elementos.

El marco normativo. En 1974 se creó la Ley General de Población, la cual refleja la preocupación por parte del Estado mexicano de que un elevado crecimiento demográfico pudiera provocar problemas para el bienestar de la población. En esta Ley se plantea la regulación de los fenómenos que afectan a la población en lo que respecta a su número, estructura, dinámica y distribución, a fin de que la población participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo. Esta Ley, además, crea el Consejo Nacional de Población (Conapo) que tiene a su cargo la planeación demográfica del país. Se enmarca en el artículo 4o. constitucional que a la letra dice: “El varón y la mujer son iguales ante la ley”. Además señala que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Dos vertientes de la política de población. En 1977 se elaboró la Política Demográfica Nacional y Regional, 1977-1982, la cual tenía dos vertientes: la de crecimiento natural, por un lado, y la de crecimiento social, por el otro. Un elemento importante en este proceso de planeación fue la decisión de establecer metas a fin de medir los esfuerzos que se tenían que hacer para cumplirlas.

Las proyecciones. A mediados de los setenta, ya se contaba con los trabajos técnicos que mostraban que el país se duplicaría cada 20 años en el caso de que no se regulara el ritmo de crecimiento poblacional. Estas proyecciones concientizaron a los políticos. Recordemos también que por esos años se discutía el tema de que el rápido crecimiento demográfico no era un problema, que más bien el punto central era desarrollar al país para mejorar las condiciones de vida de las personas. También se decía, en el ámbito académico y en algunas esferas de la política, que la fecundidad no iba a reducirse a menos que se mejoraran las condiciones de vida de las personas. Esto se explicaba por la estrecha relación teórica entre los niveles de fe-

cundidad y el desarrollo. Pero esto no se cumplió en la práctica, disminuyó la fecundidad sin que mejoraran las condiciones de vida de los individuos.

Además, un grupo de expertos desde El Colegio de México señalaba las desventajas del elevado incremento demográfico. Estos factores hicieron que el gobierno de Luis Echeverría diera un giro de 180° con respecto al tema de la población. Recordemos que el presidente Echeverría había mencionado la famosa frase de Alberdi: *gobernar es poblar* con la que inició su administración a principios de los setenta.

La meta del 1% versus la del 0% anual para el año 2000. En 1969 el general William H. Draper fue nombrado por el presidente Nixon representante de los Estados Unidos ante la Comisión de Población de las Naciones Unidas. En un almuerzo en su honor se pronunció a favor de una tasa de crecimiento demográfico cero de la población de los Estados Unidos para fines de siglo, ejemplo que debería de ser seguido por otros países. En realidad él se estaba refiriendo a los países en desarrollo. De alguna manera estaba sugiriendo el planteamiento de una meta en la tasa de crecimiento de la población. Respondiendo a este planteamiento, Jean Bourgeois Pichat, demógrafo francés, publicó un artículo clásico sobre el significado de las palabras de Draper. Este trabajo fue publicado en la revista *Economía y Población* de El Colegio de México. La conclusión del trabajo titulado: “Tasa de crecimiento cero, sueño o realidad” fue que era imposible alcanzar dicha meta de crecimiento demográfico cero, porque se presentaban fuertes transformaciones y oscilaciones en la estructura por edades de la población. Este estudio fue fundamental para proponer la meta para México del 1% al año 2000, y no una tasa de crecimiento demográfico igual a cero como se había sugerido en los ámbitos nacionales e internacionales.

Metas intermedias. Ya se tenía la meta de largo plazo del 1% al año 2000, pero hacía falta plantear las metas intermedias por sexenio. Es importante señalar que se consideró que una reducción en las tasas de crecimiento demográfico en los primeros años era más fácil que para años posteriores. Haciendo una interpolación lineal se plantearon las metas siguientes:

Año y tasa de crecimiento demográfico

1976	3.2%
1982	2.6%
1988	1.8%
1994	1.3%
2000	1.0%

La inercia. La desaceleración en la velocidad de crecimiento demográfico no ha impedido, ni impedirá que se presenten adiciones significativas en números absolutos de población. Así, durante el decenio de 2000 a 2009, la población de México aumentó en una cifra de poco más de 15 millones de personas con una tasa de crecimiento de la población de casi 1.0% en 2010. ¿Por qué si disminuye la tasa de crecimiento demográfico se suma un número mayor de habitantes? Porque las poblaciones tienen oculto el impulso de su crecimiento en la estructura por edades. Con una población joven, el número de padres y madres potenciales van en aumento porque esas generaciones ya han nacido. También significa que tenderemos hacia el crecimiento cero de seguir la inercia solamente.

Redondeo de la meta de crecimiento demográfico en 1982, de 2.6 a 2.5%. La meta de 2.6% en la tasa de crecimiento demográfico para 1982 se le presentó al presidente José López Portillo, misma que redondeó a 2.5%. Esto implicaba también un incremento en el número de mujeres cubiertas en los programas de planificación familiar. Para pasar de la cobertura de mujeres en planificación familiar a los nacimientos evitados existía una relación empírica de cuatro mujeres cubiertas por un nacimiento evitado. Esta cifra fue obtenida de la experiencia, sin un sustento teórico. A partir de estos cálculos se elaboraron metas por estado, por municipio, luego por clínica. Cada médico tenía su propia meta. Pero lo más importante era medir el esfuerzo que se necesitaba hacer. En síntesis, el presidente José López Portillo hizo funcionar a las secretarías de Estado vinculadas al programa de planificación familiar, que en realidad eran sólo tres: la de Gobernación con el Conapo, la de Salud y, aunque menos, la de Educación. Asimismo, el Conapo tenía dos programas: el de Comunicación y el de Educación Sexual, que también funcionaron adecuadamente. Recordemos todavía hoy la famosa frase que el Conapo divulgó ampliamente: *La familia pequeña vive mejor.*

Las Naciones Unidas y otras agencias. Un hecho importante que ayudó al éxito de la política de población es que el Programa de Población de las Naciones Unidas apoyó financiera y técnicamente este proyecto del gobierno mexicano. Lo mismo ocurrió con otras agencias internacionales. Naciones Unidas financió un proyecto sobre la integración de la política de población en la planeación del desarrollo y otros sobre planificación familiar. Es importante señalar que la integración de la política de población con los estados resultó ser la más efectiva. A partir de esta idea se crearon los consejos estatales de población.

Programa de evaluación. Con el fin de evaluar los avances en los programas de planificación familiar, la Coordinación Nacional de Planificación

Familiar levantó en 1978 y en 1979 las encuestas nacionales de prevalencia en el uso de métodos anticonceptivos. Estas encuestas fueron de gran utilidad para analizar los avances del programa. Con base en los resultados de la encuesta de 1978, el Conapo señalaba que la tasa de crecimiento demográfico para 1978 era de 3.0%, mientras que la estimada por la Coordinación Nacional era de 2.9%. Después de varias reuniones no se llegó a ningún acuerdo. Jesús Reyes Heróles salomónicamente determinó 2.95% y se acabó el problema.

El futuro. Hoy la fecundidad ha pasado a segundo plano, aunque hay que reconocer que la fecundidad adolescente es todavía elevada y se produce por falta de información de los jóvenes, la esperanza de vida al nacer supera ligeramente los 75 años, pero todavía es elevada la mortalidad materna e infantil. Por tanto, no hay que voltear a los lados para ver quién lo va a financiar, lo tenemos que apoyar nosotros. La migración interna y la distribución de la población es un tema que debería de estar en la agenda de nuestro país. ¿Seguimos con la idea de que en la zona metropolitana tengamos la quinta parte de la población del país? ¿Qué imagen objetivo queremos? ¿Poblar las costas donde está el agua, donde están los recursos? El famoso bono demográfico sobre el que se dice que es una ventana de oportunidades, se cerrará en unos cuantos años más. El tema de la migración internacional, en cambio, es de interés para las agencias internacionales y para los países desarrollados. La demografía del delito. La demografía de la pobreza. La población y el cambio climático es otro tema de relevancia, el cual habrá que definir conceptualmente. Pero así como se hizo hace 35 años en torno a la fecundidad, habrá no sólo que diagnosticar cuántos salen, por qué causas, qué impacto tiene esta movilidad. Lo más importante es cuál es la política de migración internacional. ¿La idea es retenerlos?

En poco más de tres decenios la tasa de crecimiento demográfico se redujo casi a la cuarta parte. En los años setenta México se consideraba un país joven, hoy podemos decir que es un país maduro y en dos o tres decenios México será un país en acelerado proceso de envejecimiento, para lo que no estamos preparados. ¿Cuál debe ser la política de población del siglo XXI? Urge discutir el tema con la mentalidad de estadistas, es decir, como personajes que analizan los problemas y plantean las soluciones no para pasar apenas un sexenio, sino para atender problemas para las generaciones sucesivas.

XIV. ¿QUÉ PAÍS ES EL QUE QUEREMOS?

En los números presentados sobre la demografía del México del futuro, no hemos ido al oráculo de Delfos a ver a Pitia para implorar a la pitonisa a que nos diga lo que va a suceder en la demografía mexicana. Tampoco tenemos cartas que nos acerquen al porvenir. Más bien hemos querido presentar dos escenarios demográficos extremos. La idea es marcar un rumbo entre estas dos orillas. El futuro demográfico de México no está determinado, sino que está por escribirse.

En el futuro deberemos atender varios temas: el proceso de envejecimiento, la migración interna e internacional, el bono demográfico, la fecundidad adolescente, entre otros. La experiencia nos indica que deberemos elegir uno de éstos, que permita vincular a todos. ¿Cómo financiar el envejecimiento? ¿Cómo establecer una política que armonice la dinámica de la población con el desarrollo regional? ¿Cómo orientar la salud reproductiva hacia los jóvenes? Parecería que el bono puede ser el pivote para enfrentar a todos los demás. ¿Qué metas establecer respecto al bono? ¿Cómo instrumentar una política que haga efectivo el dividendo poblacional? Estas son algunas preguntas que considero deberíamos de responder para continuar con una política de población de Estado.

¿Qué no se cumplió? No se cumplió la política migratoria de las tres erres: retención de población, reorientación de flujos migratorios hacia las zonas con recursos naturales y reubicación de población, aun cuando había un plan de desarrollo urbano que proponía el crecimiento económico y demográfico de las costas. No se cumplió la integración de la política de población en la planeación sectorial, con excepción del sector salud y el sector educación. Pocos estados crearon sus consejos de población, y en varios estados que lo hicieron, los consejos pronto desaparecieron. No se ha avanzado en la instrumentación del bono demográfico. Se ha definido claramente, pero no sabemos qué hacer para instrumentarlo. Se nos puede convertir en pagaré. Sabemos el número de personas de edades avanzadas que tendremos en el futuro porque ya nacieron y sabemos que crecerá en forma exponencial en los que resta del siglo XXI. Pero, ¿cómo financiarlo?

Es el momento de actualizar nuestra Ley General de Población con nuevos temas como el envejecimiento, la migración internacional, la salud reproductiva entre adolescentes, la mortalidad por causas, centrándose en las muertes por diabetes, cardiovasculares y violentas. Sin embargo, hay que reconocer que la Ley de Población de 1974 es un excelente instrumento jurídico, pero que no se cumplió en la práctica. De nada sirve actualizar los

temas en una nueva Ley, sino sabemos o no queremos integrar los objetivos de la política demográfica a la planeación sectorial.

La demografía nos enseña que una parte del futuro lejano, vinculado a la estructura por edad de la población, ya está escrito. Vamos inexorablemente hacia una implosión demográfica, con un crecimiento exponencial acelerado, pero con una tasa de crecimiento demográfico negativa. Será un sismo de escala superior a 9. El creciente número de jubilados va a presionar la economía, minando los sistemas de pensiones. En México, en unas décadas más, las personas en edades avanzadas superarán a las más jóvenes. Hoy, por ejemplo, serán los jóvenes quienes definan las elecciones de los próximos decenios. Las pirámides dejarán de ser pirámides, para convertirse en linternas chinas, panzonas de los 30 a los 60 años.

Quienes vivan los años finales del siglo XXI, probablemente vean un mundo en el que la reproducción se encuentre por debajo del remplazo, y una esperanza de vida superior a los 100 años, llegando cerca de la edad a la que murió Jeanne Calment, que fue de 122 años. Habrá cinco generaciones conviviendo, pero tres de ellas serán de viejos. ¿Quién mantendrá a esta población *sui generis*, con muchas mujeres? Habrá que pensar en el trabajo que desempeñarán las personas de la tercera edad, buscando combinar la experiencia con la juventud. Si no se resuelve el problema de las pensiones y jubilaciones, ¿qué harán con los viejos, o no harán nada, excepto palabras? Para resolver este problema es necesario tener visión telescópica que exceda el sexenio y tener una sensibilidad actuarial y financiera, para enfrentar el problema desde hoy, no palabras y discursos superficiales. ¿Podrán nuestros políticos reunir esta combinación de factores virtuosos?

XV. BIBLIOGRAFÍA

- CABRERA, Gustavo, *Obras demográficas selectas*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos-Urbanos y Ambientales, 2007.
- CONAPO, *Proyecciones de la población de México, 2000-2050*, México, 2005.
- , *Política demográfica, nacional y regional. Objetivos y metas, 1978-1982*, México, 1978.
- , *Proyecciones de la población de México 2005-2050*, México, 2006.
- BENÍTEZ Z., Raúl y CABRERA, Gustavo, *Proyecciones de la población de México, 1960-1980*, México, Departamento de Investigaciones Industriales-Banco de México, 1966.
- KEYFITZ, Nathan, *Introducción a las matemáticas de la población*, Santiago de Chile, CELADE, 1979.

MARTÍNEZ MANAUTOU, Jorge, *Sucedió en México. La saga de los anticonceptivos hormonales y del Programa Nacional de Planificación Familiar*, México, Diseño Gráfico por Computadora, 1993.

PLATÓN, *República*, México, UNAM, libro V, 1972.

UNITED NATIONS, *World Population Projects. The 2010 Revisión*, Nueva York, 2011.

VALLIN, Jacques, *La demografía*, Madrid, Alianza Universidad, 1995.

NECESIDADES Y DERECHOS EN SALUD REPRODUCTIVA. ELEMENTOS PARA CONSIDERAR EN UNA LEGISLACIÓN ACTUALIZADA

Susana LERNER
Ivonne SZASZ*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las implicaciones del enfoque de salud reproductiva en la identificación de derechos sexuales y reproductivos.* III. *Un breve diagnóstico: amplios sectores de la población no logran ejercer sus derechos sexuales y reproductivos.* IV. *Retos del presente y desafíos futuros en salud reproductiva.* V. *Desafíos para la agenda legislativa.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Hablar de las necesidades y los derechos en salud reproductiva de la población, implica necesariamente considerar las condiciones de vida en México, en particular la persistencia de las grandes desigualdades socioeconómicas y culturales, las relaciones de género y las inequidades étnicas y generacionales, así como poner el acento en la promoción y el ejercicio efectivo de los derechos humanos y la ciudadanía. Como parte de un Estado laico y democrático, implica también reflexionar acerca del quehacer público y enfrentar los retos jurídicos que hagan exigibles los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y aquellos contenidos en los acuerdos internacionales suscritos por el Estado mexicano, dando respuesta a las necesidades y derechos de la población en materia de salud reproductiva. Tanto el marco jurídico como el diseño y la implementación de las políticas, los programas y las intervenciones en esta materia, deben expresar estos principios y compromisos.

* Profesoras-investigadoras del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

Después de cerca de dos décadas de intensa investigación sociodemográfica sobre la reproducción humana, la sexualidad y la salud, se puede afirmar que el enfoque de salud reproductiva adoptado en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) realizada en El Cairo en 1994, ha permitido identificar profundas inequidades, necesidades no resueltas y falta de protección de los derechos reproductivos en amplios grupos de la población mexicana. La perspectiva de investigación bajo este paradigma no sólo ha ofrecido una vasta acumulación de conocimientos y una mejor comprensión en esta materia, sino que permite evaluar las intervenciones públicas en este campo y hacer más exigibles el respeto y la garantía de los derechos humanos en materia de sexualidad y reproducción. Los hallazgos de diversos estudios constatan que aún nos encontramos con un campo de acción pleno de tensiones, conflictos y desencuentros, que evidencian la persistencia de rezagos, de grandes desigualdades, de nuevos retos que se avecinan y de intereses y posiciones ideológicas encontradas que ponen en peligro el ejercicio de los derechos.

En la primera parte de este trabajo se plantean algunos de los principales elementos conceptuales que subyacen en el concepto de salud reproductiva, con la finalidad de enfatizar los principios que incluyen a los derechos reproductivos y sexuales como derechos fundamentales, que corresponden a toda persona humana y que deben ser garantizados por el Estado. En la segunda parte se presenta un breve diagnóstico sobre la salud reproductiva en México en el momento actual. Se basa en estudios realizados en el ámbito de la salud reproductiva desde la perspectiva de las ciencias sociales, que establecen de manera clara las condiciones materiales, sociales, culturales, e institucionales bajo las cuales se definen y confrontan las necesidades y los derechos de la población mexicana.¹ En este diagnóstico sucinto se muestra que el ejercicio de los derechos reproductivos se encuentra subordinado a

¹ El breve panorama sobre las desigualdades, rezagos y falta de protección de los derechos en salud reproductiva que presentamos en este texto, se basa en un amplio diagnóstico sobre el tema, de carácter interinstitucional, en el cual participaron más de 40 investigadores (Lerner, Susana y Szasz, Ivonne, “La investigación sociodemográfica en salud reproductiva y su aporte para la acción”, *Estudios Demográficos y Urbanos* 53, México, El Colegio de México, vol. 18, núm. 2, 2003, pp. 299-352; Szasz, Ivonne, Lerner, Susana, “Salud reproductiva y desigualdades en la población”, en García, Brígida y Ordorica, Manuel (coords.), *Los grandes problemas de México I. Población*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 213-251; Stern, Claudio y Menkes, Catherine, “Embarazo adolescente y estratificación social”, en Lerner, Susana y Szasz, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, México, El Colegio de México, t. I, 2008, pp. 347-396. Debido a que ese amplio panorama se basó en encuestas e investigaciones realizados en los años noventa del siglo XX, para mostrar las tendencias más recientes y precisar los nuevos retos al inicio del

condiciones sociales que permanecen y tienden a agudizarse, como las desigualdades de clase, de etnia y de género socialmente construidas. Asimismo, se presta especial atención a grupos de la población que se encuentran en las más adversas situaciones de vulnerabilidad, precariedad y exclusión con respecto al ejercicio de sus derechos reproductivos, tales son los casos de las mujeres indígenas y las mujeres adolescentes. A continuación y en la tercera sección de este artículo, con base en información correspondiente a las tendencias de algunos indicadores de salud reproductiva en los últimos diez años y con las tendencias que ha seguido el sistema de salud, se resalta la importancia de prever nuevas necesidades en salud reproductiva. Finalmente, de acuerdo con los escenarios resultantes de esta caracterización presente y futura, en la última sección se plantean algunas propuestas para afrontar las necesidades y asegurar los derechos identificados por las investigaciones, que requieren ser consideradas en la reformulación del marco jurídico sobre población. El fin último de estas reformulaciones debe ser el de garantizar el debido respeto de los derechos humanos, incluyendo el acceso a la salud en las mejores condiciones posibles, el acceso pleno a los derechos reproductivos, y el acceso igualitario a los medios para ejercer una sexualidad voluntaria y libre de temores a las consecuencias no buscadas. Lo anterior requiere construir un marco jurídico adecuado, que promueva la reducción de las desigualdades y los rezagos, que obligue al gobierno mexicano y al conjunto de las instituciones del Estado y sectores de la sociedad, a respetar y proteger el ejercicio de los derechos humanos en materia de sexualidad y reproducción, garantizando los recursos humanos y financieros necesarios para tal fin.

II. LAS IMPLICACIONES DEL ENFOQUE DE SALUD REPRODUCTIVA EN LA IDENTIFICACIÓN DE DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

El enfoque de salud reproductiva, incorporado en el Plan de Acción suscrito por el Estado mexicano en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo, establece que “la salud reproductiva... significa que la gente es capaz de tener una vida sexual satisfactoria y segura y que tiene la capacidad de reproducirse y la libertad de decidir si lo hace, cuándo y cada cuánto tiempo”.² Dicha conceptualización tiene su origen en

siglo XXI y los desafíos futuros, en este trabajo se incluyen algunos hallazgos de estudios e informes basados en las encuestas levantadas en la última década, ENADID 2006 y 2009.

² Naciones Unidas, *Programme of Action of the United Nations International Conference on Population and Development*, Nueva York, Naciones Unidas, 1994.

la definición propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la cual define la salud reproductiva como el estado de completo bienestar físico, mental y social en todos aquellos aspectos relativos a la reproducción y la sexualidad. Esta definición toma en cuenta los siguientes aspectos: a) que los individuos puedan tener relaciones sexuales satisfactorias, seguras y libres de temor a los embarazos no deseados y a las enfermedades de transmisión sexual; b) que tengan la capacidad de reproducirse y la libertad de decidir si, cuándo y cada cuánto hacerlo; c) que las mujeres tengan embarazos y partos seguros, y d) que los resultados de los embarazos sean exitosos en cuanto a la sobrevivencia y el bienestar materno-infantil.³

De lo anterior se desprenden al menos dos significados de las necesidades y derechos en salud reproductiva: que los hombres y mujeres tienen derecho a estar informados y a acceder a tratamientos, intervenciones, insumos seguros, efectivos, accesibles y culturalmente aceptables (en el caso de los métodos anticonceptivos, que puedan elegir entre usarlos o no, y que puedan elegir libremente entre una amplia gama de ellos, sin ninguna coerción); así como el tener garantizado el acceso a servicios de salud oportunos, de buena calidad y a una atención efectiva, sin discriminación y estigmatización y de acuerdo con las singularidades y necesidades específicas de los diversos grupos de población.

Uno de los principales desafíos en el diseño e instrumentación de un nuevo marco jurídico en salud reproductiva es la necesidad de concebir el derecho a la salud reproductiva como un derecho de mujeres y hombres a la autodeterminación sobre el propio cuerpo y sus capacidades sexuales y reproductivas, y como un derecho a la ciudadanía y a la ciudadanización. Este derecho alude, como bien señala Gómez,⁴ a la titularidad y el ejercicio de los derechos ciudadanos, y en el tema que nos ocupa, a que las personas se sientan titulares y puedan ejercer los derechos sexuales y reproductivos, implicando responsabilidades del Estado.

El enfoque de salud reproductiva privilegia la perspectiva de la justicia social, al mismo tiempo que se concentra en las necesidades individuales de las mujeres y los hombres, atendiendo a sus propias voces y demandas, tomando en cuenta la diversidad de condiciones sociales, culturales, institu-

³ Fathalha, M. F., “Reproductive Health in the World: Two Decades of Progress and the Challenge Ahead”, en Khannam, J. *et al.* (eds.), *Reproductive Health: a Key to a Brighter Future*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1992; Fundación Ford, *Reproductive Health: a Strategy for the 1990s*, Nueva York, Fundación Ford, 1991; Naciones Unidas, *Programme...*, *cit.*

⁴ Gómez, Adriana, “El derecho a la salud es un derecho humano y de ciudadanía”, 2011, contacto@observatoriogeneroyliderazgo.cl

cionales e ideológicas en que viven las personas, las circunstancias de vida familiar y personal de las mismas, la diversidad de actores y los procesos que influyen en las prácticas reproductivas. Se trata de un enfoque que busca superar las inequidades y relaciones de poder y que privilegia el derecho a la autodeterminación de las personas en las decisiones sobre su vida sexual y reproductiva. Como parte de este enfoque, se ha transitado hacia un concepto que amplía el paraguas de necesidades y derechos en varios componentes de la salud reproductiva, necesidades que aún no han sido suficientemente enfrentadas y resueltas por las instituciones, en particular por los servicios públicos de salud. Esas necesidades y carencias están presentes en las demandas de la sociedad civil y en las voces de las personas entrevistadas en diversos estudios. La falta de satisfacción de esas necesidades y las carencias en el acceso a los derechos sexuales y reproductivos han sido evidenciadas en los hallazgos de la investigación académica, y deben ser abordadas mediante una reformulación del marco jurídico.⁵

III. UN BREVE DIAGNÓSTICO: AMPLIOS SECTORES DE LA POBLACIÓN NO LOGRAN EJERCER SUS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

A partir de los resultados de investigaciones recientes sobre salud reproductiva en México,⁶ se corrobora un hecho irrefutable: las diferencias de clase social, las relaciones inequitativas de género, las desigualdades étnicas y las diferencias de poder entre generaciones que permean a la sociedad, junto con las precarias condiciones de los servicios públicos de salud reproductiva, son los elementos estructurantes que enmarcan las condiciones reales o posibles para la satisfacción de necesidades y derechos en salud reproductiva. Las investigaciones académicas han documentado ampliamente el deterioro progresivo de los recursos (humanos, materiales y de tiempo) con que cuentan las diversas instituciones públicas para responder a las necesidades de las personas, y garantizar no sólo sus derechos sexuales y reproductivos, sino también el derecho constitucional de protección a la

⁵ Para una discusión amplia acerca del significado y alcance del concepto de necesidades en salud reproductiva, véase Camarena, Rosa María y Lerner, Susana, “Necesidades insatisfechas en salud reproductiva: mitos y realidades en el México rural”, y Aparicio, Ricardo, “Necesidades no satisfechas de anticoncepción: ¿una limitante para el ejercicio de los derechos reproductivos?”, ambos en Lerner, Susana y Szasz, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, México, El Colegio de México, 2008, t. I, pp. 117-216 y 217-285, respectivamente.

⁶ Véase la nota 2.

salud. Este hecho representa, sin duda alguna, un gran reto para las políticas y programas, al exigir decisiones estratégicas y canalización muy diferente de los recursos públicos para transitar hacia condiciones más democráticas, de acceso a los derechos humanos, en concordancia con los compromisos internacionales suscritos por el gobierno, los derechos establecidos en la Constitución mexicana y las demandas ciudadanas. Una regulación jurídica actualizada debe contribuir hacia la reorientación de las prioridades gubernamentales que puedan garantizar de manera efectiva estos derechos.

A la par de reconocer los logros sustantivos en la disminución de la fecundidad, a través de una amplia cobertura anticonceptiva brindada por los servicios públicos de salud, y de los cambios culturales y sociales que han coadyuvado a una mayor autonomía de las mujeres, el diagnóstico sobre la salud reproductiva en el país ha reconocido los obstáculos y restricciones impuestos por las condiciones sociales y las propias acciones gubernamentales, que limitan el libre ejercicio de los derechos reproductivos. Las jerarquías sociales e institucionales, el avance de ideas conservadoras, la persistencia de la violencia de género, así como la violencia simbólica que experimentan los grupos más desfavorecidos, resultan en la exclusión y la discriminación de amplios grupos a un acceso real a servicios de calidad, así como un insuficiente conocimiento y ejercicio efectivo de los derechos sexuales y reproductivos.⁷

La precariedad de los servicios, especialmente en zonas marginadas, nulifica la supuesta oferta gratuita y universal de servicios y las posibilidades de elegir. Además de las carencias en recursos para la salud reproductiva y la baja calidad de los servicios, las investigaciones dejaron claro que las personas tienen distintas posibilidades para incidir y definir su vida sexual y reproductiva, incluso en las relaciones de pareja. Las posibilidades de satisfacer necesidades y ejercer derechos varían ampliamente según el lugar que ocupen las personas en las jerarquías sociales. Las mayores necesidades no satisfechas se asocian estrechamente con las condiciones de vida más adversas, los estratos de ingresos bajos, la pobreza, además de las relaciones de género y generacionales más inequitativas. Las responsabilidades reproductivas continúan recayendo fundamentalmente en las mujeres, al tiempo que las necesidades y carencias se incrementan en los estratos socioeconómicos más bajos, en las personas de menor escolaridad, y entre las mujeres indígenas, las adolescentes y las jóvenes.⁸

⁷ Szasz, Ivonne y Lerner, Susana, “Salud reproductiva...”, *cit.*

⁸ Camarena, Rosa María y Lerner, Susana, “Necesidades insatisfechas...”, *cit.*; Aparicio, Ricardo, “Necesidades no satisfechas...”, *cit.*; así como Casique, Irene, “Actitudes hacia

Las situaciones más adversas se viven en las zonas rurales marginadas, y dentro de ellas, entre las mujeres indígenas. Es en este ámbito donde persiste la mayor discriminación y negligencia en materia de derechos sexuales y reproductivos. Entre las mujeres indígenas que viven en zonas rurales marginadas, hay mayor precariedad de servicios de salud y una intensa y amplia gama de necesidades no satisfechas en salud reproductiva.⁹ Sus necesidades no satisfechas de anticoncepción duplican a las de otras mujeres de las mismas zonas, presentan desconocimiento y poco uso de métodos anticonceptivos modernos, los únicos métodos a los que acceden son invasivos y controlados por los prestadores de salud, no tienen acceso a métodos reversibles ni a los que proporcionan doble protección, y las posibilidades de estar informadas y elegir son casi inexistentes para estas mujeres. También es limitado para ellas el derecho a tener embarazos y partos seguros, pues numerosos indicadores señalan obstáculos e insuficiencias de las instituciones de salud para darles atención universal en estos eventos. Entre los indicadores más críticos para las mujeres indígenas, destacan los elevados niveles de mortalidad materna, la morbilidad materna, así como la prevención, detección y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual, del cáncer cérvico-uterino y del cáncer mamario.¹⁰

Las interacciones y transacciones entre el personal de los servicios de salud y las mujeres indígenas se dan en contextos interculturales, en los cuales la hegemonía del discurso médico excluye la existencia de otros enfoques de atención y dificulta la interlocución en términos igualitarios y respetuosos. No existe formación para los profesionales de la salud sobre la importancia de respetar las elecciones personales, proteger los derechos sexuales

la reproducción y control de la fecundidad en las parejas mexicanas”; Abrantes, Raquel y Pelcastre, Blanca, “La reforma del sector salud en México y la política de salud reproductiva: ¿agendas contradictorias o complementarias?”, y Rojas, Olga, “Reproducción masculina y desigualdad social en México”, los tres en Lerner, Susana y Szasz, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México, cit.*, t. II, pp. 47-94, 255-301 y 95-137, respectivamente.

⁹ De las 160 localidades rurales de la encuesta realizada en 1999, donde operaba el programa IMSS-Solidaridad, sólo 51% de ellas contaba con unidades médicas rurales y el 49% restante de las localidades recibía atención de unidades móviles y personal médico itinerante Camarena, Rosa María y Lerner, Susana, “Necesidades insatisfechas...”, *cit.*

¹⁰ Camarena, Rosa María y Lerner, Susana, “Necesidades insatisfechas...”, *cit.*; así como Espinosa, Gisela, “Maternidad indígena: los deseos, los derechos, las costumbres”, y Freyermuth, Graciela y Torre, Cecilia de la, “Inequidad étnica y tropiezos en los programas. Crónica de la muerte materna en Chiapas”, ambos en Lerner, Susana y Szasz, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México, cit.*, t. II, pp. 141-202 y 203-251, respectivamente.

y reproductivos, sobre el respecto a las costumbres y lenguas locales, así como sobre la necesidad de no discriminar a los prestadores locales de salud, lo que incrementa la exclusión de las mujeres indígenas.¹¹

Otro sector de la población que experimenta una acumulación de discriminaciones y exclusiones en su acceso a atención de buena calidad en salud reproductiva son las mujeres adolescentes y jóvenes de los estratos socioeconómicos de bajos ingresos. Es el único grupo de mujeres mexicanas que ha tenido un escaso acceso a la anticoncepción previa al inicio de la vida reproductiva, y que por lo mismo no puede posponer ni el comienzo de las uniones maritales, ni la salida del sistema educativo. También se trata, junto con los adolescentes y jóvenes varones de los mismos estratos sociales, del grupo poblacional más expuesto a las infecciones de transmisión sexual, puesto que la expansión del uso de un método reversible que brinda protección tanto anticonceptiva como antinfeciosa (el condón masculino) se da únicamente entre los jóvenes urbanos de elevada escolaridad.¹² Los servicios públicos de salud no recomiendan ni distribuyen gratuitamente los anticonceptivos reversibles adecuados para las adolescentes y la población soltera, como la anticoncepción de emergencia o los parches anticonceptivos, negándoles el acceso a estos métodos a las jovencitas de los estratos socioeconómicos bajos. Los únicos métodos permanentemente accesibles en el sistema público de salud son el dispositivo intrauterino y la cirugía de oclusión tubaria, que se ofrece incluso a mujeres adolescentes.¹³

La falta de garantías de acceso a los derechos sexuales y reproductivos entre los y las jóvenes de bajos recursos se expresa también en las elevadas prevalencias de las infecciones de transmisión sexual, entre ellas el vih-sida. Los y las adolescentes y jóvenes no guardan abstinencia total de relaciones sexuales, y el único método que les permite prevenir la más grave de estas infecciones es el condón o preservativo, muy escasamente recomendado y casi nunca distribuido por numerosos servicios públicos. A su vez, la prevención y atención del vih-sida y otras infecciones se ve afectada por las desigualdades de clase y de género, por actitudes de estigma y discrimina-

¹¹ Camarena, Rosa María y Lerner, Susana, “Necesidades insatisfechas...”, *cit.*; Espinosa, Gisela, “Maternidad indígena:...” , *cit.*; Freyermuth, Graciela y Torre, Cecilia de la, “Inequidad étnica...” , *cit.*

¹² Lerner, Susana, y Szasz, Ivonne, (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, *cit.*, ts. I y II, 2008; Szasz, Ivonne y Lerner, Susana, “Salud reproductiva...” , *cit.*

¹³ Stern, Claudio y Menkes, Catherine, “Embarazo adolescente y estratificación social”, en Lerner, Susana y Szasz, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, *cit.*, t. I, pp. 347-396; Camarena, Rosa María y Lerner, Susana, “Necesidades insatisfechas...” , *cit.*

ción, por el escaso acceso de adolescentes a los servicios gratuitos, y por la falta de atención oportuna y de buena calidad en ellos.¹⁴ La falta de acceso de las adolescentes de bajos recursos a la anticoncepción adecuada para su edad determina, en gran medida, tanto la elevada proporción de embarazos en la adolescencia como que en México las jovencitas inicien la anticoncepción en una etapa posterior a las uniones maritales y la procreación. Se trata de carencias en la protección a los derechos reproductivos que concentran la fecundidad entre las adolescentes y jóvenes con menores recursos. Estos temas plantean múltiples desafíos a la regulación jurídica y ponen el acento en la importancia de revertir las acciones violatorias de los derechos humanos, así como el estigma y la discriminación de las personas que viven con vih/sida y las que padecen otras infecciones de transmisión sexual, que ocurre incluso en las propias instituciones de salud.¹⁵ En cambio, las adolescentes y los jóvenes de clases medias y altas viven otros procesos sociales, como el acceso a la anticoncepción moderna y a la interrupción segura de embarazos no planeados, la prolongación de la escolaridad, la incorporación de mujeres al mercado de trabajo en condiciones satisfactorias, los procesos de individuación de las normas, la postergación de las uniones maritales y la emergencia de una sexualidad moderna, entre otros.¹⁶

El diagnóstico realizado con base en encuestas levantadas en los últimos años del siglo XX señala claramente que estas condiciones empeoran en la medida en que las adolescentes descienden en la escala social, y que la inmensa mayoría de los embarazos en la adolescencia se dan entre jovencitas que ya están unidas maritalmente, siendo el acceso a los estudios más allá de la minoría de edad el mayor factor protector del ejercicio sexual, las infecciones de transmisión sexual y los embarazos en la adolescencia. Las relaciones sexuales previas a las uniones maritales y la ausencia de embarazos ocurren predominantemente entre las adolescentes de los estratos socioeconómicos medios y altos, quienes presentan mayor asistencia escolar durante

¹⁴ Juárez, Fátima y Gayet, Cecilia, “El vih/sida: un nuevo reto para la salud pública”, en García, Brígida y Ordorica, Manuel (coords.), *Los grandes problemas de México I. Población*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 137-172.

¹⁵ Stern, Claudio y Menkes, Catherine, “Embarazo adolescente y estratificación social”, *cit.*; Juárez, Fátima y Gayet, Cecilia, “El vih/sida: ...”, *cit.*; Szasz, Ivonne, Lerner, Susana, “Salud reproductiva...”, *cit.*

¹⁶ Stern, Claudio y Menkes, Catherine, “Embarazo adolescente y estratificación social”, *cit.*; Szasz, Ivonne, “Relaciones de género y desigualdad socioeconómica en la construcción social de las normas sobre la sexualidad en México”, en Lerner, Susana y Szasz, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México, cit.*, t. I, pp. 431-475.

la adolescencia y aun después de cumplir 20 años.¹⁷ Las grandes desigualdades sociales, económicas, culturales e institucionales tienen grandes repercusiones en las condiciones de salud reproductiva y los derechos de la población adolescente. Las normas más conservadoras sobre el matrimonio y la sexualidad se aplican con mucho mayor fuerza en los estratos sociales y culturales más desfavorecidos. Solamente en los estratos socioeconómicos medio y alto, entre la población no indígena, y en las zonas urbanas, parecen existir alternativas de continuar estudios, posponer las uniones maritales y prevenir los embarazos con métodos reversibles que brinden doble protección.¹⁸

También es necesario considerar, en una actualización de la normatividad jurídica, la importancia de las consecuencias de la violencia física, sexual y emocional conyugal en la vida sexual y reproductiva de las mujeres, niñas y niños. El derecho a la regulación de la fecundidad y a decidir voluntariamente sobre los encuentros sexuales se ve severamente limitado por este tipo de violencia, que se expresa de manera más aguda en los sectores socialmente más vulnerables y entre las mujeres que trabajan en ocupaciones de baja jerarquía fuera del hogar. Son nuevamente las adolescentes quienes presentan mayor riesgo de sufrir violencia conyugal. La permanencia de un modelo de familia regido por pautas autoritarias afecta principalmente a las adolescentes y jóvenes de escasos recursos.¹⁹

Pero no es solamente la violencia conyugal la que limita los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y los jóvenes, sino también otras formas de violencia institucionalizada. Tanto hombres como mujeres de los estratos de mayores ingresos expresan valores liberales sobre la virginidad, el ejercicio de la sexualidad y la fidelidad sexual. En los sectores con altos grados de escolaridad se ejercen prácticas modernas de noviazgo, anticoncepción, nupcialidad y atención de los embarazos y partos.²⁰ En cambio, las

¹⁷ Szasz, Ivonne, "Relaciones...", *cit.*; Stern, Claudio y Menkes, Catherine, "Embarazo adolescente y estratificación social", *cit.*

¹⁸ Solís, Patricio *et al.*, "Las transiciones a la vida sexual, a la unión y a la maternidad en México: cambios en el tiempo y estratificación social", en Lerner, Susana y Szasz, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, *cit.*, t. I, pp. 397-428; Stern, Claudio y Menkes, Catherine, "Embarazo adolescente y estratificación social", *cit.*; Szasz, Ivonne, "Relaciones...", *cit.*

¹⁹ González Montes, María de la Soledad y Contreras, Juan Manuel, "La violencia conyugal en la población derechohabiente del IMSS", en Lerner, Susana y Szasz, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, *cit.*, t. II, pp. 333-379.

²⁰ Mier y Terán, Marta, "El proceso de formación de las parejas en México", en Rabell, Cecilia (coord.), *Tramas familiares en el México contemporáneo. Una perspectiva socio-demográfica*, México, El Colegio de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales 2009, pp. 199-253; Ariza, Marina y Oliveira, Orlandina de, "Género, clase y concepciones

mujeres de bajos ingresos, y sobre todo las más jóvenes, sostienen valores más conservadores sobre la sexualidad femenina, viven uniones maritales y roles de género más tradicionales, experimentan mayor violencia conyugal, y tienen pocas posibilidades de tomar decisiones sobre su propio cuerpo y su capacidad reproductiva. Son las mujeres indígenas, las jóvenes y las pobres quienes están más expuestas a imposiciones y riesgos en salud reproductiva. Los resultados de los diagnósticos realizados revelan la fuerza de la violencia simbólica ejercida por la sociedad mexicana en contra de las mujeres, las y los jóvenes y los grupos económica y étnicamente subordinados, atentando contra sus derechos reproductivos.²¹

IV. RETOS DEL PRESENTE Y DESAFÍOS FUTUROS EN SALUD REPRODUCTIVA

La primera década del siglo XXI arrojó un desafío inesperado y preocupante a la agenda de los derechos sexuales y reproductivos en México: la mayor proporción de población menor de 15 años que muestra el Censo de Población de 2010 (en comparación con las estimaciones gubernamentales) revela que el mayor logro de los servicios públicos de salud reproductiva en el último cuarto del siglo XX —el descenso de la fecundidad— ha estado estancado por varios años. Otros indicadores revelan un incremento del efecto de las desigualdades sociales en la polarización de la calidad de la salud reproductiva y el ejercicio de derechos entre distintos grupos de la población. El acceso a los derechos sexuales y reproductivos y a la atención a la salud en este tema, parece más desigual en el siglo XXI que en décadas anteriores, y en algunos aspectos hay retrocesos para toda la población. La igualdad jurídica entre hombres y mujeres, el derecho de toda persona a la salud, así como el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, están en riesgo.

Estos derechos, que incluyen el derecho a métodos anticonceptivos gratuitos proporcionados por los servicios de salud, que permitan regular voluntariamente la reproducción, así como la incorporación del concepto de derechos sexuales y reproductivos en planes y programas de los servicios

sobre sexualidad en México”, en Lerner, Susana y Szasz, Ivonne (coord.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, cit., t. II, pp. 11-46; Szasz, Ivonne, “Relaciones...”, cit.

²¹ Ariza, Marina y Oliveira, Orlandina de, “Género, clase...”, cit.; Stern, Claudio y Menkes, Catherine, “Embarazo adolescente y estratificación social”, cit.; Szasz, Ivonne, “Relaciones...”, cit.; Lerner, Susana, y Szasz, Ivonne, (coords.), *Salud reproductiva...*, cit.; Szasz, Ivonne y Lerner, Susana, “Salud reproductiva...”, cit.

públicos de salud ocurridos desde los años noventa del siglo XX, aparecen francamente debilitados en la primera década del nuevo siglo.

Las encuestas más recientes registran un freno del incremento en el uso de métodos anticonceptivos entre las mujeres unidas de 15 a 49 años.²² Los indicadores de escolaridad, condición étnica y residencia rural o urbana constatan la persistencia de brechas importantes entre los sectores medios y altos urbanos respecto de los grupos de población más vulnerables, como las mujeres sin escolaridad, las indígenas y las que residen en áreas rurales, aún en 2009.²³ De igual manera, la persistencia de la desigualdad social se observa al comparar las entidades de mayor desarrollo con las de mayor marginalidad y alta presencia de población indígena en 2009.²⁴

En especial son las mujeres jóvenes las que menos usan anticonceptivos en la primera década del siglo XXI: tanto en 1997 como en 2009, apenas 45% de las adolescentes unidas maritalmente usaban anticonceptivos, y únicamente 20% de las mujeres en edad fértil declararon en 2009 que, al tener su primera relación sexual, habían usado un anticonceptivo. De ellas, casi todas “usaron” un método que, en la práctica, supuestamente controlaron sus parejas: el condón masculino. También las cifras de 2009 señalan un aumento en la concentración de la anticoncepción en los únicos dos métodos que se ofrecen de manera constante en los servicios públicos: los procedimientos quirúrgicos y el dispositivo intrauterino.²⁵ Éstos dependen de la intervención directa de los médicos, por lo que se ha sugerido que su uso mayoritario está fuertemente inducido por las instituciones gubernamentales de salud, que atienden a la población de menores recursos.

De acuerdo con las estimaciones de Conapo, basadas en la ENADID 2009, las edades en las que las mujeres inician la vida conyugal y reproductiva no han variado de manera importante en la última década: en 2009, la mitad de las mujeres ya se había unido a los 19.6 años, y una proporción igual de mujeres tuvo su primer hijo a los 20.5 años de edad. A ello, se agrega que la edad mediana al primer uso de métodos anticonceptivos es de 21.7 años de edad, varios años después de la edad mediana a la primera relación sexual, influyendo en altas posibilidades de un embarazo cuando apenas se inicia la vida sexual.²⁶ También persisten altas posibilidades de contraer una

²² Conapo, *Principales indicadores de salud reproductiva, Enadid 2009*, México, Conapo, 2011.

²³ *Idem.*

²⁴ Conapo, *Panorama de la fecundidad y la salud reproductiva en México*, México, Conapo, 2011.

²⁵ *Idem.*

²⁶ Conapo, *Principales indicadores..., cit.*

infección de transmisión sexual para las jóvenes, puesto que en 2009, 80% de las mujeres en edad fértil declararon que no habían usado ningún anticonceptivo en su primera relación sexual.²⁷

Para dar la puntilla al devastador escenario de los derechos sexuales y reproductivos de las adolescentes mexicanas en esta década, baste agregar el aumento en la mortalidad materna en este grupo. Mientras que a fines del siglo XX la mortalidad materna de adolescentes se estimaba en 40 muertes por cada cien mil hijos nacidos vivos, en 2009 fue de cerca de 60 muertes por cada cien mil nacidos vivos. La muerte materna de adolescentes representa el 13.6% del total de defunciones asociadas al embarazo, aborto, parto y puerperio. La tasa de letalidad por aborto es tres veces más alta entre quienes no son derechohabientes de instituciones como el IMSS o el ISSSTE y se atienden en instalaciones de la Secretaría de Salud o mediante el seguro popular.²⁸ Además, las transiciones a la vida sexual, a la vida conyugal y al nacimiento del primer hijo son mucho más tempranas entre las adolescentes indígenas, las que residen en áreas rurales, las pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos y las de menor o nula escolaridad.²⁹

Entre las causas que subyacen en este estancamiento, persistencia de rezagos y polarización de las prácticas y la calidad de la atención entre diferentes grupos sociales durante esta década, se encuentra la disminución de recursos en materia de salud reproductiva, que ha incidido directamente en el desabasto de la oferta anticonceptiva institucional.³⁰ Adicionalmente, se anota la reciente falta de transparencia y rendición de cuentas sobre el destino y uso de los recursos para anticoncepción por parte de los gobiernos de las entidades federativas.³¹ Un desafío en la agenda legislativa para garantizar los derechos fundamentales es el diseño de regulaciones y controles que obliguen incluso a los gobiernos y a las instituciones estatales a respetar los recursos destinados a la salud reproductiva.

Otra de las causas se refiere a las nuevas orientaciones del sistema de salud. Las peores cifras sobre muertes maternas y sobre morbilidad mater-

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.* Conapo, *Panorama de...*, *cit.*; IPAS, *Amicus Curiae*, México, Ipas, 2011.

²⁹ Solís, Patricio *et al.*, “Las transiciones...”; Stern y Menkes, 2008; Espinosa, Gisela, “Maternidad indígena:...”, *cit.*; Camarena, Rosa María y Lerner, Susana, “Necesidades insatisfechas...”, *cit.*; Mier y Terán, Marta, “El proceso...”, *cit.*; Conapo, *Principales indicadores de salud reproductiva, Enadid 2009*, México, Conapo, 2011; Conapo, *Panorama de la fecundidad y la salud reproductiva en México*, México, Conapo, 2011.

³⁰ De acuerdo con la información existente, el 15% del gasto público en salud se dedicaba a planificación familiar en 1991, pero se redujo a 7.8% en 2008. Conapo, *Principales indicadores...*, *cit.*

³¹ *Ibidem.*

na resultante de partos, embarazos y abortos en años recientes, se presentaron entre personas que se atienden en el sistema público de salud, pero que no son derechohabientes de instituciones, sino que solamente acceden a establecimientos públicos a través de la Secretaría de Salud o del seguro popular.³² Las reformas estructurales del sistema de salud que buscaron descentralizar recursos, reducir el gasto público y ampliar la participación del sector privado en la salud subrogando servicios, no han logrado mejorar la salud reproductiva de los sectores de menores recursos, ampliando las desigualdades en acceso a la salud con calidad.³³ La concentración de la atención en salud de los sectores más vulnerables de la población en unidades del primer nivel de atención, además de ampliar las brechas sociales, impone también violencia simbólica sobre el personal de salud de menor jerarquía en la escala de las instituciones burocráticas. Quienes se desempeñan en el primer nivel de atención carecen de la experiencia y las condiciones de trabajo que les permitan atender las mayores necesidades y carencias en salud. Trabajan en tiempos muy limitados, con desabasto de insumos, debiendo cumplir metas irreales e instrucciones contradictorias que violan los derechos de las mujeres.³⁴

Una reformulación del marco jurídico que priorice los derechos sexuales y reproductivos debe buscar formas de revertir el condicionamiento de la autodeterminación de las mujeres y las jóvenes que causan las jerarquías sociales existentes, mediante acciones afirmativas. Debe evitar la reproducción de las desigualdades y el accionar discriminatorio dentro de las instituciones, propiciando una mayor asignación de recursos públicos para los grupos de la población que han sido más postergados en sus necesidades en salud reproductiva, y ampliando la formación en derechos humanos, en especial de los derechos de las mujeres y los adolescentes, entre todos los responsables del sistema y los que atienden la salud.

Finalmente, uno de los desafíos más complejos para garantizar los derechos reproductivos y sexuales, es el álgido, intenso y complejo debate presenciado en los últimos años en torno a la interrupción voluntaria del embarazo. Tanto en México como en numerosos países del mundo, se han visibilizado clara y rotundamente las diferentes condiciones de salud y so-

³² IPAS, *Amicus...*, *cit.*.

³³ Abrantes, Raquel y Pelcastre, Blanca, "La reforma del sector salud en México y la política de salud reproductiva: ¿agendas contradictorias o complementarias?", en Lerner, Susana y Szasz, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, *cit.*, t. II, 2008, pp. 255-301.

³⁴ Abrantes, Raquel y Pelcastre, Blanca, "La reforma...", *cit.*; Camarena, Rosa María y Lerner, Susana, "Necesidades insatisfechas...", *cit.*

brevivencia para las mujeres que provocan los marcos legales restrictivos sobre la interrupción de los embarazos. Se trata de marcos legales impulsados por grupos con gran poder económico que se basan en posiciones dogmáticas, religiosas y conservadoras. Este tipo de regulaciones —y los grupos de poder que buscan imponerlas—, obstaculizan o impiden totalmente ejercer el derecho a decidir, aun en situaciones legalmente permitidas. Las condiciones son muy diferentes frente a marcos legales permisivos, con posiciones sustentadas en la libertad de conciencia y la autonomía de las mujeres para decidir si tener hijos o no, cuándo y con quién tenerlos.³⁵ El respeto y la protección de los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres salvan vidas y promueven la justicia social. La responsabilidad y obligación de las instancias legales, jurídicas, médicas y educativas de un Estado laico y democrático, requieren responder reduciendo la desigualdad social, la discriminación, la violencia y la negligencia que sufren las mujeres en esta materia.³⁶

Con la excepción del Distrito Federal desde 2007, México tiene un marco legal restrictivo y punitivo en la materia, que atenta contra las libertades y los derechos humanos de las mujeres, en especial las que se encuentran en condiciones de pobreza, de subordinación de género y de exclusión de servicios de salud privados de buena calidad. Esta legislación restrictiva no reduce los abortos clandestinos, cuya tasa ha tendido a aumentar en los últimos años,³⁷ ubicándose México entre los países con las más altas tasas del mundo.³⁸ Los riesgos para la salud aumentan a raíz de la legislación restrictiva, especialmente para las mujeres adolescentes y jóvenes y para quienes no tienen acceso a una atención médica adecuada. En 2005, la leta-

³⁵ Juárez, Fátima *et al.*, “Estimates of induced abortion in Mexico: what’s changed between 1990 and 2006?”, *International Family Planning Perspectives*, 2008, pp.158-168; IPAS, *Amicus...*, *cit.*

³⁶ A nivel regional e internacional son innumerables las instituciones que documentan la situación del aborto en el mundo y que plantean recomendaciones de legislación que respeten la libre decisión de las mujeres para reducir las consecuencias del aborto inseguro. Entre ellas cabe mencionar, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud, la organización de las Naciones Unidas, Amnistía Internacional, el Parlamento del Consejo de Europa, la Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia (FIGO) y el Guttmacher Institute.

³⁷ Juárez, Fátima *et al.*, “Estimates of...”, *cit.*

³⁸ Según las estimaciones, para la última década del siglo XX la tasa de aborto inseguro (en condiciones clandestinas, inadecuadas y por personal no capacitado) en el mundo es de 14 abortos por mil mujeres; destacando las fuertes diferencias entre países desarrollados y en vías de desarrollo (2 y 16 respectivamente), siendo la región de América Latina y el Caribe la que tiene mayor tasa (29 contra 3 en Europa), (Guillaume y Lerner, 2007 y Guttmacher Institute, 2009). En México la tasa se estima para 2006 en 33 abortos por cada mil mujeres en edad reproductiva (15-44 años) (Juárez, Fátima *et al.*, *cit.*)

lidad por aborto inseguro en México era cien veces superior a la de Estados Unidos, medida en número de muertes sobre número de hospitalizaciones por complicaciones de aborto inducido.³⁹ A su vez, los datos de la ENADID 2006 documentan que las mujeres más pobres, las menos educadas y las indígenas tienen nueve veces más probabilidad de tener un aborto inseguro que las mujeres con recursos económicos, las más educadas y las que no son indígenas. De igual manera, las mujeres que residen en los estados de mayor marginalidad tienen más riesgo de un aborto inseguro, y son los contextos donde hay una mayor proporción de mujeres que no utilizan métodos anticonceptivos.⁴⁰ En nuestro país, son nuevamente las mujeres adolescentes y jóvenes⁴¹ las que recurren con mayor incidencia a interrumpir voluntariamente un embarazo imprevisto, siendo también las que menos acceso tienen a una gama amplia de métodos anticonceptivos reversibles y efectivos de manera gratuita.

Entre algunas de las principales consecuencias de un marco legal restrictivo o totalmente penalizado, podemos mencionar: a) la permanencia de un alto número de abortos inducidos. Éstos se reducen con mucho en países cuyas legislaciones son más liberales;⁴² b) el surgimiento de un mercado clandestino y de auto-abortos con procedimientos de alto riesgo; c) los abortos clandestinos inciden en un mayor empobrecimiento de las mujeres y sus familias y provocan altos costos para los sistemas públicos de salud por la atención de sus consecuencias; d) la legislación restrictiva exagera las prácticas discriminatorias, de exclusión, de desigualdad genérica y, sobre todo, de injusticia e inequidad social mencionadas en el apartado anterior, pues son las mujeres de las clases más desprotegidas las que se ven obligadas a recurrir a procedimientos riesgosos, en condiciones clandestinas. Los sectores de ingresos medios y altos disponen de alternativas para obtener abortos seguros; d) la violación de los derechos humanos de las mujeres,

³⁹ Schiavon, Raffaella, “La salud pública y el aborto: la importancia de las evidencias científicas”, en Enríquez, Lourdes y Anda, Claudia de (coords.), *La despenalización del aborto en la ciudad de México. Argumentos para la reflexión*, México, PUEG-UNAM-IPAS-Gire, 2008, pp. 115-132.

⁴⁰ Sousa, Angélica *et al.*, “Exploring the Determinants of Unsafe Abortion: Improving the Evidence base in Mexico”, *Health Policy Plan*, 25 (4), 2010, pp. 300-310, véase la página en Internet <http://heapol.oxfordjournals.org>

⁴¹ De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría de Salud del D. F., 70% de las mujeres que recurrieron al ILE en los hospitales de salud del DF de abril 2007 a abril 2011, tenían menos de 30 años, y sobrepasa la proporción de mujeres de entre 18 y 24 años de edad. Lamas, “ILE: las cifras relevantes”, *Proceso*, México, Semanario de Información y Análisis, núm. 1799, 24 abril de 2011.

⁴² Juárez, Fátima *et al.*, “Estimates of...”, *cit.*; IPAS, *Amicus...*, *cit.*

pues la penalización y criminalización del aborto no sólo atenta contra los derechos reproductivos, sino también contra el derecho de las mujeres a la salud y a recibir una atención de calidad, con procedimiento de alta seguridad, y atenta contra el derecho a la libre decisión sobre el propio cuerpo.

A la luz de las adversas reformas constitucionales ocurridas recientemente en varias entidades federativas, hay que destacar que las mujeres que han sido privadas de su libertad, y a quienes se ha intentado castigar por homicidio con penalidades excesivas y discriminatorias, son todas pobres. Este hecho enfatiza la necesidad de una legislación federal actualizada que garantice los derechos reproductivos en todo el país. El reconocimiento de los derechos de las mujeres a decidir sobre su cuerpo y sus capacidades reproductivas disminuye la injusticia social y amplía el libre acceso a una gama de servicios seguros, gratuitos, accesibles y de calidad. Frena el mercado clandestino del aborto y sus consecuencias, y propicia una mayor equidad y responsabilidad compartida entre hombres y mujeres. Requiere programas de educación sexual, de prevención de riesgos y de respeto al derecho ajeno, y garantiza a las mujeres el derecho a decidir sobre su vida sexual y reproductiva, suscrito en la Constitución y en los diversos tratados internacionales asumidos por el Estado mexicano.

V. DESAFÍOS PARA LA AGENDA LEGISLATIVA

El panorama complejo y diverso de los derechos sexuales y reproductivos en México requiere una reformulación de la regulación jurídica que reafirme, contemple y adopte los siguientes principios a incluir en una nueva Ley de Población:

- Respetar, promover y garantizar los derechos sexuales y reproductivos que son parte de los derechos humanos de las mujeres y hombres, en particular de las y los adolescentes y jóvenes: derecho a la autonomía, a tener opciones y a ejercer decisiones en su vida reproductiva. El derecho a beneficiarse de los desarrollos científicos, el derecho a expresar su identidad de género y orientación sexual, el derecho a estar libres de estigma, discriminación, violencia, persecución y criminalización.
- Garantizar el derecho a embarazos y partos seguros y la atención oportuna, efectiva y de calidad de las emergencias obstétricas, en particular para la población en zonas marginales, con el objetivo de prevenir y evitar 80% de las muertes maternas que ocurren actualmente, así como

- prevenir y reducir de manera correlativa la morbilidad derivada de eventos obstétricos.
- Garantizar el derecho a información completa y actualizada para prevenir las infecciones de transmisión sexual, el cáncer de mama y el cáncer cérvico-uterino, así como el acceso gratuito y seguro a los servicios de salud y a los recursos e insumos requeridos para su detección, atención y tratamiento oportunos.
 - Garantizar el acceso universal, equitativo y gratuito a una amplia gama de métodos anticonceptivos de calidad, prefiriendo entre las adolescentes y jóvenes unidas y solteras los métodos reversibles que ellas puedan controlar por sí mismas, asegurando la confidencialidad, y recomendando y proveyendo los métodos que también brindan protección frente a la transmisión de ITS (condón femenino y masculino), así como la disponibilidad de la anticoncepción de emergencia.
 - Asegurar el derecho a decidir sobre el propio cuerpo. Prever medidas que permitan proteger a las personas expuestas a relaciones sexuales involuntarias (sea por violencia familiar o social) de las consecuencias de esas relaciones. Promover el derecho a decidir sobre tener o no relaciones sexuales, y decidir cuándo, cómo y con quien tenerlas, así como el derecho a prevenir y el derecho a interrumpir las consecuencias no deseadas de esas relaciones.
 - Despenalizar la interrupción voluntaria del embarazo en las 12 primeras semanas de gestación y garantizar servicios gratuitos, seguros y de calidad para tratar las complicaciones derivadas del aborto en todas las entidades del país, logrando los mejores estándares de salud reproductiva. Despenalizar no implica imponer.
 - Derogar las leyes relacionadas con la prestación de servicios impuestos a los profesionales de la salud reproductiva que son ajenas a su quehacer, como la obligación jurídica de denunciar a mujeres que recurren a la interrupción del embarazo.
 - Incluir el derecho de las personas a ser atendidas en cuestiones de salud reproductiva por personal de su mismo sexo, que hablen o entiendan su lengua, y que respeten las diversidades culturales.
 - Fortalecer y adoptar acciones afirmativas y preventivas (discriminación positiva) para los grupos de la población social y culturalmente discriminados, que garanticen el pleno ejercicio de sus derechos reproductivos.

- Destinar los mayores y mejores recursos a los grupos de la población cuyas necesidades en salud reproductiva y cuyos derechos estén menos atendidos.
- Otorgar prioridad a los adolescentes, en particular asegurando el derecho de las mujeres adolescentes a servicios de salud sexual y reproductiva adecuados, confiables y confidenciales, acordes con sus necesidades y singularidades culturales, y que no requieran del consentimiento paterno o de su pareja.
- Promover y reforzar, en la currícula de formación del personal de salud en sus distintos niveles, la educación en derechos sexuales y reproductivos, así como en la perspectiva de género, el respeto a la interculturalidad, la diversidad y la autonomía decisoria de las personas, en especial de las mujeres y los y las jóvenes.
- Promover y garantizar que la población reciba información y educación precisa y fundamentada en evidencias científicas en materia de salud sexual y reproductiva, en relación con el aborto y los supuestos en que la legislación lo permite, así como que los profesionales de la salud y los encargados de impartir la justicia conozcan bien la legislación relativa al aborto y sus excepciones.
- Fomentar la transparencia, evaluación y monitoreo de la información, en particular del uso del financiamiento requerido, de las acciones programáticas implementadas por los diversos actores e instituciones que intervienen en la elaboración de políticas públicas, reformas y leyes en el campo de la salud sexual y reproductiva a nivel nacional, estatal y local.
- Asegurar el compromiso político en los diversos niveles de la administración pública para garantizar el acceso universal e integral a los servicios de salud y el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos que deben enmarcarse en una cultura de legalidad y de justicia, de acuerdo con las normas internacionales sobre los derechos humanos y las que corresponden a un Estado laico y democrático. Un Estado democrático y laico no debe aceptar imposiciones de dogmas religiosos, ni moralidades derivados de creencias religiosas, de supersticiones e ignorancia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABRANTES, Raquel y PELCASTRE, Blanca, “La reforma del sector salud en México y la política de salud reproductiva: ¿agendas contradictorias o complementarias?”, en LERNER, Susana y SZASZ, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, México, El Colegio de México, 2008, 2 ts.
- APARICIO, Ricardo, “Necesidades no satisfechas de anticoncepción: ¿una limitante para el ejercicio de los derechos reproductivos?”, en LERNER, Susana y SZASZ, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, México, El Colegio de México, 2008, t. I.
- ARIZA, Marina y OLIVEIRA, Orlandina de, “Género, clase y concepciones sobre sexualidad en México”, en LERNER, Susana y SZASZ, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, México, El Colegio de México, 2008, t. II.
- CAMARENA, Rosa María y LERNER, Susana, “Necesidades insatisfechas en salud reproductiva: mitos y realidades en el México rural”, en LERNER, Susana y SZASZ, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, México, El Colegio de México, 2008, t. I.
- CASIQUE, Irene, “Actitudes hacia la reproducción y control de la fecundidad en las parejas mexicanas”, en LERNER, Susana y SZASZ, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, México, El Colegio de México, 2008, t. II.
- CONAPO, *Principales indicadores de Salud reproductiva, Enadid 2009*, México, Conapo, 2011.
- , *Panorama de la fecundidad y la salud reproductiva en México*, México, Conapo, 2011.
- GUTTMACHER INSTITUTE, *Abortion worldwide: A decade of uneven Progress*, Nueva York, Guttmacher Institute, 2009.
- ESPINOSA, Gisela, “Maternidad indígena: los deseos, los derechos, las costumbres”, en LERNER, Susana y SZASZ, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, México, El Colegio de México, 2008, t. II.
- FREYERMUTH, Graciela y TORRE, Cecilia de la, “Inequidad étnica y tropiezos en los programas. Crónica de la muerte materna en Chiapas”, en LERNER, Susana y SZASZ, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, México, El Colegio de México, 2008, t. II.
- GÓMEZ, Adriana, “El derecho a la salud es un derecho humano y de ciudadanía”, 2011, contacto@observatoriongeneroyliderazgo.cl

- GONZÁLEZ MONTES, María de la Soledad y CONTRERAS, Juan Manuel, “La violencia conyugal en la población derechohabiente del IMSS”, en LERNER, Susana y SZASZ, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, México, El Colegio de México, 2008, t. II.
- GUILLAUME, Agnes y LERNER, Susana, *El aborto en América Latina y El Caribe. Una revisión de la literatura de los años 1990 a 2005*, Paris-Mexico, Centre Population et Développement-El Colegio de México-Les numériques du Ceped, 2007.
- GUTTMACHER INSTITUTE, *Abortion Worldwide: A Decade of Uneven Progress*, Nueva York, Guttmacher Institute, 2009.
- IPAS, *Amicus Curiae*, México, Ipas, 2011 (mimeo).
- JUÁREZ, Fátima *et al.*, “Estimates of Induced Abortion in Mexico: what’s Changed Between 1990 and 2006?”, *International Family Planning Perspectives*, 2008.
- y GAYET, Cecilia, “El vih/sida: un nuevo reto para la salud pública”, en GARCÍA, Brígida y ORDORICA, Manuel (coords.), *Los grandes problemas de México. I. Población*, México, El Colegio de México, 2010.
- LAMAS, “ILE: las cifras relevantes”, *Proceso*, México, Semanario de Información y Análisis, núm. 1799, 24 abril de 2011.
- LERNER, Susana, y SZASZ, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, México, El Colegio de México, 2008, 2 ts.
- MIER Y TERÁN, Marta, “El proceso de formación de las parejas en México”, en RABELL, Cecilia (coord.), *Tramas familiares en el México contemporáneo. Una perspectiva sociodemográfica*, México, El Colegio de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009.
- NACIONES UNIDAS, *Programme of Action of the United Nations International Conference on Population and Development*, Nueva York, Naciones Unidas, 1994.
- ROJAS, Olga, “Reproducción masculina y desigualdad social en México”, en LERNER, Susana y SZASZ, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, México, El Colegio de México, 2008, t. II.
- SCHIAVON, Raffaella, “La salud pública y el aborto: la importancia de las evidencias científicas”, en ENRÍQUEZ, Lourdes y ANDA, Claudia de (coords.), *La despenalización del aborto en la ciudad de México. Argumentos para la reflexión*, México, PUEG-UNAM-Ipas-Gire, 2008.
- SOLÍS, Patricio *et al.*, “Las transiciones a la vida sexual, a la unión y a la maternidad en México: cambios en el tiempo y estratificación social”, en LERNER, Susana y SZASZ, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, México, El Colegio de México, 2008, t. I.

- SOUSA, Angélica *et al.*, “Exploring the Determinants of Unsafe Abortion: Improving the Evidence base in Mexico”, *Health Policy Plan*, 25 (4), 2010, véase la página en internet <http://heapol.oxfordjournals.org>
- SZASZ, Ivonne, “Relaciones de género y desigualdad socioeconómica en la construcción social de las normas sobre la sexualidad en México”, en LERNER, Susana y SZASZ, Ivonne (coords.), *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, México, El Colegio de México, 2008, t. I.
- y LERNER, Susana, “Salud reproductiva y desigualdades en la población”, en GARCÍA, Brígida y ORDORICA, Manuel (coords.), *Los grandes problemas de México. I. Población*, México, El Colegio de México, 2010.

EL FUTURO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN EN MÉXICO Y EL EMBATE A LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS

Carlos WELTI CHANES*

“Si la legislación mexicana protege a la caguama como especie marina, no solamente protege a la aguama, también protege al huevo de caguama...”. Declaración de Juan Manuel Molina García, diputado del PAN, entrevistado por CNN a propósito de la discusión en la Corte en relación con el recurso de Baja California, para proteger a la vida desde el momento de la concepción.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *La reforma constitucional*. IV. *Cambios constitucionales en los estados*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Aunque las leyes no transforman a la sociedad, ya que este papel le corresponde a los movimientos sociales, es evidente que la legislación, al constituir el marco institucional que regula las relaciones entre los individuos, fomenta o limita el desarrollo social al generar espacios en los que los propios individuos pueden ejercer el máximo de sus capacidades para mejorar sus condiciones de vida.

El caso de la Ley General de Población refleja claramente la intención de crear los arreglos institucionales a través de los cuales se incida sobre la dinámica demográfica del país, de acuerdo con las condiciones que presenta cada una de las variables que la definen y que responden a una serie amplia de factores que, por medio de políticas públicas y programas concretos, se tiene la intención de modificar.

* Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Sin pretender realizar un análisis de la evolución histórica de la Ley General de Población, para los propósitos de este trabajo, resulta indispensable tener una perspectiva en la que sea posible distinguir su intencionalidad a partir del ámbito en el que pretenden actuar en diversos momentos de la vida nacional, de acuerdo con la identificación de la problemática demográfica del país.

II. ANTECEDENTES

A partir de la existencia de México como país independiente, durante muchas décadas las leyes relacionadas con asuntos demográficos estuvieron dedicadas exclusivamente a tratar a la migración. Estas leyes respondían a la necesidad de regular la migración internacional, ya que se consideraba que ésta sería un factor de desarrollo del país. Todavía en la primera mitad del siglo XX, se estimaba que México tenía una población escasa para las dimensiones de su territorio y sus recursos naturales; por lo tanto, se hacía necesario fomentar el crecimiento demográfico como condición indispensable para contar con una fuerza de trabajo que pudiera explotarlos intensivamente. Asimismo, era necesario promover el crecimiento social a través de la inmigración

Hasta 1936 se emite una ley que expresamente se denomina Ley General de Población. En la exposición de motivos para justificar su expedición, se menciona que en ésta, “deberán quedar comprendidas las materias de migración, demografía, turismo, identificación personal y las demás que fueren necesarias para el desarrollo de la política demográfica del país”.¹ Es decir, aparece por primera vez la mención de una política pública cuyo objeto de atención sean los problemas demográficos, que son definidos en el artículo 1o. de esta Ley como:

El aumento de la población, su racional distribución en el territorio; la fusión étnica de los grupos nacionales entre sí; el acrecentamiento del mestizaje; la protección de los nacionales mediante disposiciones migratorias; la preparación de los núcleos indígenas para un mejor aporte físico económico y social desde el punto de vista demográfico, y la protección, conservación y mejoramiento de la especie.²

¹ *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821-2000*, Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Migración-Centro de Estudios Migratorios, México, p. 81.

² *Diario Oficial de la Federación*, núm. 52, t. XCVII, 29 de agosto de 1936, p. 1.

El hecho de que una baja densidad de población se viera como un problema que obstaculizaba el desarrollo del país y por tanto había que fomentar su incremento, respondía a las ideas prevalecientes en aquella época, en el sentido de que la mayor riqueza de una nación es una función del número de sus habitantes y, por tanto, en su artículo 4o. esta Ley establecía que “El aumento de la población deberá procurarse: I. Por el crecimiento natural; II. Por la repatriación; y III. Por la inmigración”.³

El artículo 5o. hacía referencia a que: “Para lograr el crecimiento natural, se dictarán o promoverán las medidas adecuadas al fomento de los matrimonios, aumento de la natalidad, protección biológica y legal de la infancia”,⁴ además de otras medidas que tenían el claro propósito de reducir la mortalidad intrauterina e infantil.

En resumen, puede considerarse que esa Ley tenía claros propósitos pronatalistas. Aunque no puede decirse que en la práctica se hayan implementado programas específicos con este objetivo, las acciones en materia de salud pública que se desarrollaron en los años cuarenta, redujeron el nivel de mortalidad, mejoraron las condiciones de salud de las madres y de sus hijos, y el crecimiento demográfico del país inició una tendencia ascendente.

Con la Ley se creó la Dirección General de Población (artículo 8o.) cuyas funciones eran “atender lo relativo a: I. Demografía, II. Migración y III. Turismo” (artículo 9o.). Sin embargo, en el artículo 10, los asuntos demográficos quedaron confinados a aquellos relacionados con la migración y entre los artículos que hacen referencia a otro tipo de cuestiones demográficas, el más relevante (artículo 26) es el que establece la necesidad de realizar estudios para dictar medidas en materia de distribución de la población en el territorio nacional y la creación de nuevos centros de población.

En lo que puede considerarse un antecedente del Consejo Nacional de Población, se crea un Consejo Consultivo de Población integrado por un conjunto de nueve representantes de secretarías de Estado y Departamentos.

Pocos años después, la Ley de 1947 presenta cambios en materia de migración para ajustarla a las condiciones de la posguerra, pero introduce pocos cambios en lo relativo a las acciones que tienen como objetivo incrementar el crecimiento natural de la población; lo más significativo es que le da mayor importancia al Consejo Consultivo de Población, al proponer que las medidas para activar el crecimiento natural, se harían de acuerdo con las propuestas de este Consejo.

³ *Ibidem*, p. 2.

⁴ *Idem*.

En el capítulo II de esa Ley, además de establecer que las funciones de la Secretaría de Gobernación en materia demográfica serán el estudio y resolución de los problemas demográficos del país, se crea el Registro de Población e Identificación Personal, con el propósito, entre otros, de crear la cédula de identidad personal. Al respecto, habrá que mencionar que aunque existía un gran interés de diversos sectores y líderes políticos por que México contara con un registro de población, esta iniciativa a través de los años no se pudo concretar como había sido planteado por dicha Ley. Incluso, Adolfo Ruiz Cortines, quien sería presidente de la República de 1952 a 1958, habiendo expresado décadas atrás, la necesidad de que el país tuviera un “Registro de Nacionalidad”, con extensos argumentos técnicos y políticos,⁵ en su momento, no impulsó de manera decidida esta iniciativa.

Finalmente, la Ley General de Población de 1974 introduce un cambio radical en la percepción de los problemas demográficos desde la óptica del Estado y constituye un marco general para crear los arreglos institucionales a través de los cuales se incida sobre la dinámica de la población, garantizando el respeto a los derechos individuales. La exposición de motivos resume esta percepción a través de las siguientes premisas:

México posee un extraordinario incremento demográfico...

La expansión demográfica intensa limita considerablemente la capacidad de ahorro...

El acelerado incremento de la población representa un también [*sic*] acelerado aumento en la demanda de empleo...es conveniente estabilizar racionalmente la población...

Además, se reconoce que

fue natural que una de las preocupaciones centrales de la nación, en los años inmediatos al movimiento armado, fuese recuperar y aun multiplicar los recursos humanos perdidos o agotados en la contienda civil. La vastedad de nuestro territorio, deformada con la falsa tesis del “cuerno de la abundancia”, exigía una política de crecimiento de la población...

El gobierno de la República está plenamente consciente de la importancia y complejidad del problema demográfico. Su acción habrá de inscribirse, como invariablemente acontece, en el contexto jurídico político de la Constitución que nos rige, respetuosa de las libertades fundamentales del hombre y de la alta dignidad de la familia...

⁵ Ruiz Cortines, Adolfo, “La población y su política”, *Crisol*, año IV, t. VIII, núm. 44, 31 de agosto de 1932, pp. 72-78.

Con fundamento en tales principios, es preciso rediseñar y acelerar la estrategia de nuestro desarrollo, incorporando a ella una auténtica política demográfica, que tome en cuenta el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de la población, *que incluya la planeación familiar* (subrayado del autor).⁶

Como puede verse, el objetivo de la Ley es reducir el crecimiento demográfico y un instrumento central es la planeación familiar.

A partir de los datos provenientes de censos y encuestas, no hay duda de que se logró con éxito esta tarea, aunque su impacto sobre las condiciones de vida de la población en general, ha sido limitado por condiciones estructurales que propician la concentración de la riqueza e impiden el acceso de amplios sectores de la población a los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.

Pocos meses después de que se emitió la Ley, se produce una reforma a la Constitución para que en su artículo 4o. se establezca que:

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

Las diversas reformas que se han hecho a la Ley General de Población, han permitido hacer explícito el reconocimiento a los derechos de las personas y al papel central de la mujer en la sociedad. Por ejemplo, en la reforma a la fracción V del artículo 3o., se propone “Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural”.⁷

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Es claro que la emisión de la Ley General de Población y la reforma del 31 de diciembre de 1974 al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconocen de manera puntual y explícita los derechos reproductivos de las mujeres y los hombres de este país. Aún más, el artículo 13 del Reglamento de la Ley General de Población establece que

la planificación familiar, en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el ejercicio del derecho de toda per-

⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos XLIX Legislatura*, México, año I, t. I, núm. 1713, septiembre de 1973.

⁷ *Diario Oficial de la Federación* del 31 diciembre de 1974.

sona a decidir, de manera libre, responsable e informada, sobre el número y el espaciamiento de sus hijos y a obtener la información especializada y los servicios idóneos...

Por lo que al hacer una reflexión sobre la necesidad de contar con una Ley General de Población que responda a las nuevas condiciones del país al iniciar el siglo XXI, es indispensable llamar la atención sobre un proceso iniciado y promovido fundamentalmente por el Partido Acción Nacional, con el objetivo de eliminar los derechos reproductivos consagrados en la Constitución a través de una estrategia que ha venido modificando las Constituciones estatales y que hasta la fecha de redacción de este texto había logrado que en 18 entidades de la República, se reconozca al embrión humano como “nacido vivo para todos los efectos legales correspondientes”, con lo que se penaliza la interrupción de un embarazo no deseado.

Cualquiera que sea el propósito de esta acción para hacer desaparecer de las leyes nacionales el reconocimiento a los derechos reproductivos, quienes creemos que no sólo deben quedar establecidos en las leyes, sino que se debe garantizar su ejercicio a través de programas públicos que permitan que, efectivamente, se pueda tener el número de hijos que se desean, tenemos la obligación de estar atentos a los procesos que van en su contra y detener esta ofensiva.

El artículo 3o. de la Ley General de Población mandata a la Secretaría de Gobernación a dictar, ejecutar o promover

ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias.

Sin embargo, los datos más recientes permiten suponer que cuando menos en la primera década del siglo XXI, los programas que forman parte de lo que es una política de población y concretamente las acciones de planificación familiar se han visto reducidas a su mínima expresión, lo que se ha reflejado en diversos indicadores que muestran la evolución en el uso de métodos de planificación familiar. Así, el propio organismo encargado de coordinar la política de población, el Consejo Nacional de Población, reconoce en esta materia que: “se ha mostrado que el incremento en el uso de anticonceptivos ha sido el determinante próximo más importante en la disminución

de la fecundidad en México. Recientemente, se ha observado una desaceleración en su tendencia, sobre todo en la última década”,⁸ para subrayar que: “La forma en que ha evolucionado la cobertura anticonceptiva nacional... anticipa la dificultad para alcanzar las metas establecidas en la política de población... a menos que se tomen medidas que fortalezcan... el acceso y la disponibilidad de una amplia gama de métodos anticonceptivos”.⁹

Además, los resultados del Censo de Población de 2010, con respecto a la población total del país, muestran un monto superior en más de cuatro millones de habitantes a la proyección del Consejo Nacional de Población para el mismo año y hacen evidente que las diferencias entre las proyecciones y las cifras censales se concentran en las primeras edades de la pirámide poblacional y, por lo tanto, no pueden explicarse sólo porque la emigración haya disminuido, sino porque la baja de la fecundidad se sobrestimó de acuerdo con la tendencia observada en el pasado y es probable que la desaceleración de la baja de la fecundidad, en gran medida se explica por el abandono de la política de población en años recientes. Las diferencias entre la proyección del Conapo y el Censo de Población y Vivienda 2010, se observan en el cuadro 1.

Cuadro 1. Comparación proyección Conapo-Censo 2010.

<i>Grupos de edad</i>	<i>Proyección Conapo</i>	<i>Censo</i>	<i>Diferencia acumulada</i>
0-4 años	9493079	10660936	1167857
5-9 años	10166109	11186691	2188439
10-14 años	10830431	11077736	2435743
15-19 años	10453089	11164996	3147650
20-24 años	9787559	10016873	————
25-29 años	9062996	8898872	————
30-34 años	8535092	8577496	————
35-39 años	8104443	8397445	————
40-44 años	7273192	7097514	————
45-49 años	6254607	60034308	————
50-54 años	5089478	5128080	————

⁸ Conapo, *La situación demográfica de México*, Consejo Nacional de Población, 2011, p. 51.

⁹ *Ibidem*, p. 62.

55-59 años	3922136	3944431	————
60-64 años	3011235	3155721	————
65-69 años	2290174	2346453	————
70-74 años	1674694	1897538	————
75 y más	2447897	2782324	————
Total	107978956	112336513	4357557

Habrá que reiterar que la necesidad de incidir sobre el crecimiento de la poblaci3n aún está vigente, porque si bien su tasa ha disminuido, el número de nacimientos que superan los dos millones anuales, cualquiera que sea la fuente de informaci3n para estimarlos, con excepci3n de las proyecciones del propio Conapo, son similares al monto total de nacimientos que se producian en el país, en la época en la que se observaron las tasas de crecimiento demográfico más elevadas de la historia documentada de México. Por lo tanto, es un error abandonar la política de poblaci3n y un retroceso limitar los derechos reproductivos de la poblaci3n en México, porque incluso con el tipo de acciones implementadas con el fin de que la poblaci3n pueda concretar el deseo de tener determinado número de hijos, esta meta es todavía lejana.

Al respecto, se puede observar con los datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica realizada en 2009, que un porcentaje significativo de mujeres tiene un número de hijos muy por encima de los que desean. Por ejemplo, si se analiza el conjunto de mujeres que han tenido hijos y que tienen entre 40 y 49 años de edad, es decir, que han concluido o est n pr3ximas a concluir su historia reproductiva, al clasificarlas según el número de hijos, se observa que a partir de los cuatro hijos el porcentaje que deseaba tener menos hijos que los que actualmente tiene, es cada vez más importante, pero a partir de los cinco hijos, este porcentaje es mayor que el porcentaje de mujeres para las cuales número ideal y número real de hijos coincide (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Distribución porcentual de mujeres de 40 a 49 años de edad que han tenido hijos, según el número de hijos que tienen y el número que hubieran deseado tener al iniciar su historia reproductiva. México 2009.

Núm. de hijos (%)	Número ideal de hijos			Total
	deseaban menor número	deseaban igual número	deseaban mayor número	
1 (11.5)	2.3	28.0	69.7	100
2 (28.0)	5.6	57.5	36.9	100
3 (30.4)	18.6	58.0	23.4	100
4 (10.5)	35.4	47.3	17.3	100
5 (8.5)	49.6	35.7	14.7	100
6 (3.9)	51.9	33.5	14.6	100
7 (2.3)	55.7	31.1	13.2	100
8 (1.0)	60.7	28.4	10.9	100
9 (1.5)	59.9	29.9	10.2	100

FUENTE: Cálculos propios a partir de la ENADID-2009.

Si bien el porcentaje de mujeres en edad fértil y en unión conyugal que usan anticonceptivos supera ligeramente los 70 puntos según datos recientes (ENADID-2009), la realidad es que muchas mujeres no tuvieron acceso a estos métodos en su juventud y usaron anticonceptivos sólo cuando ya el número de hijos era elevado y entonces limitaron definitivamente su fecundidad a través de la esterilización. Citando al propio Consejo Nacional de Población, el uso de anticonceptivos entre 1997 y 2009 “ha evolucionado con un lento dinamismo, de apenas un punto cada tres años en promedio”. Y lo que es más sobresaliente es que: “el uso de anticonceptivos entre 1997 y 2009 se mantuvo estable en el grupo de adolescentes unidas”, el grupo de 20 a 24 años tuvo un ligero aumento; sin embargo, “los siguientes dos grupos tendieron a disminuir el uso de anticonceptivos”, para concluir que: “Estas diferencias en el uso de anticonceptivos por grupos de edad podrían reflejar una desfavorable oferta de anticonceptivos temporales, a los que más recurren las mujeres de los primeros grupos, así como un aumento en la demanda y acceso a métodos quirúrgicos”.¹⁰

¹⁰ *Ibidem*, pp. 52 y 53.

La situación descrita debe generar una profunda reflexión sobre la necesidad de reactivar una política de población y un programa nacional de planificación familiar que se ha abandonado y que en principio debe atender a la población joven que inicia su vida sexual activa, so pena de mantener o incrementar el nivel de la fecundidad adolescente. Sin embargo, las acciones públicas parecen ir en sentido contrario a las necesidades en salud sexual y reproductiva y el ejercicio de los derechos reproductivos de la población de México.

Las iniciativas para reformar las leyes e impedir la interrupción de un embarazo penalizando esta acción, pretenden retornar a un pasado en el que las mujeres deseaban tener un número menor de hijos que los que tenían, pero tenían que aceptar inexorablemente tener “los hijos que dios quisiera”, ante la imposibilidad de acceder a métodos de planificación familiar.

En la actualidad, el desprecio a los derechos reproductivos de mujeres y hombres se refleja en el tipo de argumentos y acciones que los promotores de estas iniciativas limitantes han utilizado para justificar la modificación de las Constituciones estatales e impedir la interrupción del embarazo al reconocer como persona a un embrión desde el momento mismo de la fecundación, desconociendo el derecho de las mujeres por tener los hijos que deseen.

Una muestra de estos argumentos, se presenta a continuación con algunos ejemplos de las intervenciones de los legisladores que han promovido estas reformas y que forman parte de los debates en los cuales se discutieron estas iniciativas, porque es probable que este proceso se siga impulsando por diversos partidos políticos hasta concluir con la reforma a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. CAMBIOS CONSTITUCIONALES EN LOS ESTADOS

En Baja California la reforma a su Constitución se aprobó en octubre de 2008, después de un debate en la legislatura local. En el dictamen elaborado por representantes de los partidos: Acción Nacional, Acción Social y Nueva Alianza, se expone que:

basta un poco de sentido común y conocimiento en el área de la biología, para comprender y entender claramente que al igual que en el resto de las especies que viven en nuestro planeta desde el momento que se materializa la fecundación, según el género o especie del ser viviente de que se trate, el producto como consecuencia de ese proceso de multiplicación lo será de la especie según se trate [*sic*]; si no, sería contradictorio el porqué en tratándose de especies en riesgo

y de no riesgo de extinción, se procura proteger el producto de los mismos, como lo son los huevecillos y las mismas tortugas marinas, y diferentes especies sobre todo en los periodos de multiplicación, incluso existe legislación que penaliza o sanciona a los infractores hasta con penas privativas de la libertad si encuadran en las diversas hipótesis previstas por la norma penal, por lo que en tratándose de nosotros los seres humanos, es lógico e irrefutable que el resultado de la fecundación, necesariamente tendrá como consecuencia la concepción o producto de un ser humano viviente, por tanto con mayoría de razón debemos de velar por la conservación y desarrollo de nuestro género desde la etapa misma de la concepción.¹¹

Como se trata de paso, de ir en contra de la ley aprobada en el Distrito Federal que despenalizó la interrupción del embarazo antes de la doceava semana, en la exposición de motivos se hace referencia a que:

parte de la controversia que se vive en la ciudad de México sobre la despenalización del aborto, es precisamente porque los que defienden tal genocidio, según lo define la Real Academia de la Lengua Española como: el exterminio sistemático de un grupo humano por motivo de raza, religión o política argumentan que la Constitución no prevé en esos términos el tutelar a los concebidos no nacidos y aún más, califican al embrión como cosa que no les merece atribuirle u otorgarle derecho alguno al despenalizarlo, olvidándose esa gente que en algún tiempo tanto ellos como nosotros estuvimos en esa condición y que gracias al respeto y defensa de las garantías individuales de los que nos antecedieron, hoy en día están y estamos externando nuestras opiniones.¹²

Es decir, con la lógica de este argumento, se asume que la interrupción del embarazo que posibilitan las leyes del Distrito Federal, será selectiva de acuerdo con la raza, la religión o la filiación política del embrión.

La diputada Ana Ma. Fuentes Díaz del Partido de la Revolución Democrática, al votar en contra de este dictamen, externó:

En la ciudad de México se despenalizó el aborto en abril de 2007, después de un amplio proceso de discusión en la Asamblea Legislativa, mediante foros públicos y medios de comunicación, espacios académicos, campañas informativas y, por supuesto, deliberación parlamentaria. Es sorprendente que en un intento de revancha se pretenda legislar en un tema tan sensible, sin mayor discusión pública de fondo, ello a estas alturas en nuestro país es inaceptable. Sostienen que Baja California lamentablemente se ha caracterizado por no respetar los

¹¹ *Versión estenográfica de la sesión de la XIX Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California*, 23 de octubre de 2008, pp. 76 y 77.

¹² *Ibidem*, pp. 79 y 80.

derechos humanos de las mujeres. Como resultado del caso Paulina, el Estado mexicano y en particular el gobierno de Baja California, se comprometieron a través del acuerdo, de solución amistosa, el 101-102, firmado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a respetar los derechos de las mujeres al aborto y emitir políticas públicas y legislación que garantizaran la no repetición de casos como el de Paulina.¹³ Con la presente Iniciativa para modificar la Constitución, no sólo se reitera esa violación, sino que contradice la intención de reparación del daño que el Poder Ejecutivo de Baja California propuso mediante una Iniciativa de Ley enviada al Congreso para reformar el Código Penal, Código de Procedimientos Penales y la Ley de Salud, todo ello con la intención de, cito, en la exposición de motivos, “garantizar los derechos reproductivos de las mujeres y niñas de Baja California”, ya que en la práctica enfrentan barreras que les impiden tener acceso efectivo al aborto legal. Es de llamar la atención que nuevamente Baja California se encuentra en un intento por restringir los derechos de las mujeres.¹⁴

Como ya se mencionó, la reforma se aprobó sin mayor discusión, probablemente porque se consideró, como lo hizo el diputado Roberto Mejía del PRI, al justificar su voto a favor de una reforma similar en la Constitución de Nayarit aprobada el 16 de abril de 2009, “¿para qué discutir?... Porque los cuentos se inventaron partiendo de una historia verdadera; y si las aventuras de Pulgarcito han encantado a la infancia, es porque todos los niños, todos los adultos que somos ahora, fuimos un día un Pulgarcito en el seno de nuestras madres”.¹⁵

En diciembre de 2008, la reforma se aprobó en Morelos con argumentos de una lógica “impeccable”, como el siguiente: “Es de resaltarse el hecho que la vida humana se inicia desde el momento mismo de la concepción y termina con la pérdida de la vida que se presenta en los supuestos y términos que marca la ley, podemos afirmar que: la vida inicia desde el momento de la fertilización”.¹⁶

¹³ El caso Paulina se refiere a la violación y como producto de ésta, el embarazo de una niña a la que se le impidió abortar a pesar de una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos al gobierno de Baja California.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 119 y 120.

¹⁵ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit*, 6 de junio de 2009. Exposición de motivos en la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 7o., fracción XI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, que presentó el diputado Roberto Mejía del PRI, citando los argumentos de Jerome Lejeune, autor multicitado por los grupos Pro-vida al oponerse a la interrupción de un embarazo.

¹⁶ *Periódico Oficial del Estado de Morelos*, 11 de diciembre de 2008, p. 4. Declaratoria de la reforma constitucional aprobada en sesión ordinaria celebrada el 11 de noviembre de 2008.

La reforma a la Constitución estatal en el caso de Jalisco se aprobó en marzo de 2009, en un proceso que presenta ciertas particularidades, ya que un grupo autodenominado Mexicanos por la Vida de Todos, en el marco de la Ley de Participación Ciudadana, presentó a través del Instituto Electoral del Estado, una iniciativa popular para que se reformaran los artículos 4o. y 15 de la Constitución estatal con el fin de que se reconociera “la vida de todo individuo o persona” desde la concepción. El documento elaborado por este grupo incluye los argumentos que se han presentado reiteradamente en cada uno de los congresos estatales en que se ha reformado la Constitución en el tema que se analiza y muestra la coordinación que existe entre quienes promueven esta iniciativa en los estados de la república e incluso a nivel internacional como parte de los grupos Pro-vida.

En la sesión del Congreso del Estado de Jalisco, en la cual se aprobó la reforma al artículo 4o. de la Constitución Política estatal y al artículo 228 del Código Penal, algunos de los argumentos a través de los cuales se expresó la posición de los diputados de los partidos representados en el Congreso local a través del registro en el *Diario de los Debates*,¹⁷ se presentan a continuación.

La representación del PRD abandonó la sesión después de manifestar que no discutiría una reforma sin escuchar primero la opinión de toda la sociedad.¹⁸

Los diputados del Partido Acción Nacional votaron a favor de aprobar esta iniciativa, con diversos argumentos. El diputado Gustavo González razonó su voto desde una experiencia personal:

Mi esposa me dijo posibilidad de que sean dos hijos. A partir de ahí, subirme a esta tribuna para mí era muy importante, además de que ya estaba a favor de la vida, subirme a esta tribuna a decirle a alguien que cree que cuando llego a mi casa y trato de hablar con mi hijo, alguien que me diga que no le estoy hablando a nadie... falso; no es un falso debate, lo falso es creer que no hay vida. Eso es lo falso, y aquellas personas que sean padres me pueden entender. Yo llego desde ese día, todos y cada uno de los días que han pasado, que son pocos, platico con mi hijo, con mis hijos y les digo que los estoy esperando. Si alguien me dice que ahí no hay vida, si alguien me dice que no hay un ser humano, me está mintiendo.¹⁹

¹⁷ *Diario de los Debates*, Jalisco, LVII Legislatura, año III, t. XXVI, núm. 135, 26 de marzo de 2009.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 65-67.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 70 y 71.

Para el diputado José Luis Iñiguez del PAN:

El embrión humano es persona, tiene dignidad y derecho a la vida, a la identidad, a la protección del Estado y de la sociedad. *No puede ser objeto de manipulación* (subrayado del autor) ni de las agresiones que conducen a su destrucción y eliminación, toda vez que el ser humano es un fin y no un medio. El aborto no nos lleva a nada bueno.²⁰

La parte sustantiva de esta expresión, tiene que ver con el hecho de que adelanta ya la posición que este partido tiene sobre la investigación médica que utiliza células madre embrionarias. Los grupos Pro-vida a nivel internacional a través de los años recientes han estado muy activos para oponerse a este tipo de investigación que ha postrado resultados muy prometedores. Al respecto debe recordarse el veto que el presidente Bush impuso a este tipo de investigación científica en los Estados Unidos a petición de los grupos más conservadores. Este veto tuvo como consecuencia la restricción de fondos a la investigación médica que trata de encontrar cura a enfermedades como el Parkinson, el Alzheimer o la diabetes. Afortunadamente el presidente Obama levantó este veto.

En el estado de Guanajuato la reforma propuesta por el Partido Acción Nacional se aprobó el 8 de mayo de 2009, sin ninguna discusión.

El Congreso del Estado de San Luis Potosí aprobó en mayo de 2009, la reforma al artículo 16 de la Constitución estatal. En la exposición de motivos del proyecto de decreto para realizar la reforma constitucional, aparecen además de los mismos argumentos que son una constante en todos los congresos estatales en donde se ha procesado esta reforma, un elemento novedoso que se le denomina “argumento geopolítico”, para hacer referencia al hecho de que:

El Informe denominado The Kissinger Report (1974) establece como una de las políticas públicas en materia de control demográfico la legalización del aborto, particularmente en los países con mayor índice de crecimiento demográfico: India, Bangladesh, Paquistán, Nigeria, México, Indonesia, Brasil, Filipinas, Tailandia, Egipto, Etiopía y Colombia, con el fin de salvaguardar la seguridad nacional y los intereses de Estados Unidos.

Además, se argumenta que

²⁰ *Ibidem*, p. 74.

En México las corrientes feministas que erróneamente consideran la protección de la vida desde la concepción como antagónica al derecho de la mujer de disponer libremente de su cuerpo y, por tanto, su derecho de recurrir al aborto. Concepciones y políticas las anteriores que lejos de encontrar un campo fértil en el territorio nacional, han provocado una reacción en sentido contrario, ya que las siguientes entidades federativas mexicanas incluyen en sus Constituciones locales o están en proceso de hacerlo, el derecho de protección a la vida desde el momento mismo de la concepción: Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Guerrero, Morelos, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Sonora y Tamaulipas.²¹

Entre las ideas que los legisladores expusieron en la sesión respectiva, destacan, por la manera de argumentar a favor de la reforma y por su extraña lógica, las del diputado Vicente Toledo Álvarez del PAN, que expresó:

La naturaleza humana, la vida humana, existe desde la concepción hasta la muerte, pasando por una serie de transformaciones a lo largo de la vida; y también decimos, si la existencia personalizada de la naturaleza humana estuviera vinculada con la posibilidad de realizar alguna acción determinada; no solamente los ignotos, los fetos y los embriones, sino todas las etapas del desarrollo humano, todos deberían ser objeto de sospecha; y ¿qué es lo que buscamos?, buscamos que haya un reconocimiento en nuestra Constitución local, en nuestra carta magna de San Luis Potosí; buscamos reconocer en la ley la existencia de la vida, sabiendo que la ciencia y la razón —como ya lo hemos leído en dos ocasiones—, y la razón humana, dejan en claro que la vida empieza en el momento de la concepción, y termina con la muerte.²²

La diputada Ma. Guadalupe Almaguer Pardo (del PRD), se manifestó en contra del procedimiento, a través del cual se elaboró el dictamen y se sometió el pleno, ya que desde su punto de vista el dictamen no se discutió en comisiones, “no hubo debate realmente, fue un monólogo de mi parte en las comisiones, nadie respondió nada, salvo la exposición del asesor que pusieron a leer ahí la barbaridad que acaban de leer dos veces hace un rato”.²³

Al votar en contra del dictamen argumentó:

Es una discusión que en este momento todavía no tiene fin [entre] dos corrientes, la conservadora y la liberal dentro de la jerarquía de la iglesia católica; tan es así, que en el *On Exodus* dice San Agustín: “según la ley, el acto —del aborto— no

²¹ *Diario de los Debates*, San Luis Potosí, Congreso del Estado, LVIII Legislatura, sesión ordinaria núm. 95, 21 de mayo de 2009, p. 107.

²² *Ibidem*, p. 114.

²³ *Ibidem*, p. 119.

se considera un homicidio, porque aún no se puede decir que haya una alma viva en un cuerpo que carece de sensación, ya que todavía no se ha formado la carne y no está dotada de sentidos”; no lo dije yo, lo dijo San Agustín...²⁴ anótenle ahí, para que luego lo consulten.

Y continuó:

Los panistas siguen viendo el tema de la despenalización del aborto... como un pecado sexual; tan es así, que en el segundo párrafo del artículo 16, ellos dan permiso a lo que no será punible y a lo que sí es punible; no es punible el aborto cuando las mujeres se caen; el asesor hasta dijo, si se cae de panza, pues ni modo, pobrecita, no tiene la culpa, se cayó de panza y abortó; eso fue lo que dijo el asesor.²⁵

Las reformas a la Constitución en algunas entidades federativas fueron acompañadas de reformas al Código Penal. En el caso del estado de Veracruz, en una misma sesión del Congreso realizada el 17 de noviembre de 2009, se presentó primero, la iniciativa para reformar el artículo 150 del Código Penal y posteriormente la reforma a la Constitución estatal. Además, en la misma sesión se discutió y aprobó el proyecto de iniciativa ante el Congreso de la Unión para adicionar un párrafo al artículo 1o. y reformar el segundo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentó el gobernador Fidel Herrera.

El desarrollo del debate en esta sesión del Congreso veracruzano es un ejemplo didáctico de las posiciones de cada partido político sobre este asunto, por lo que resulta útil su conocimiento para elaborar algunas hipótesis de lo que puede ocurrir en el futuro en la promoción de estas reformas en las entidades en las que aún no se han efectuado y que tiene como objetivo concluir en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La diputada Ma. de los Ángeles Sahagún del PAN presentó la iniciativa de reforma al Código Penal a nombre del Grupo Legislativo de su partido, con el argumento central de estar

ante la oportunidad de incluir desde la ley penal, por una parte, la implementación de medidas que tutelen los derechos del no nacido y, por la otra, de sustituir una pena de cárcel para la mujer por políticas públicas que la acompañen en su

²⁴ La de San Agustín es por cierto, una posición similar a la de Santo Tomás, quien afirma no reconocer como humano al embrión hasta los 40 días, que es cuando le es infundida a éste “el alma racional”.

²⁵ *Ibidem*, pp. 120 y 121.

reaserción [*sic*] social y qué mejor que esas políticas públicas partan de la atención médica integral y no vaya a la cárcel, medida que no atiende de fondo el problema...²⁶

Por lo cual, propuso que el artículo 150 del Código Penal del Estado de Veracruz, quedara como sigue:

A la mujer que provoque o consienta su aborto se le impondrá un tratamiento médico integral, previsto [*sic*] por el Estado, y multa de ochenta días de salario mínimo. En el caso de reincidencia se aplicará pena privativa de libertad de uno a cuatro años de prisión y multa de hasta cien días de salario mínimo. A la persona que haga abortar a la mujer con su consentimiento se le impondrán de cuatro a siete años de prisión y multa de hasta de setenta y cinco días de salario

El presidente del Congreso presentó la iniciativa y solicitó la dispensa de trámites reglamentarios para pasar directamente a la discusión y aprobación de la misma. Después de aprobarse la dispensa de trámites, el diputado Dalos Ulises Vargas del PRI, presentó una propuesta de modificación, para que en el artículo 150 se establezca que

la mujer que se provoque o consienta que se le practique un aborto se le impondrá tratamiento en libertad, consistente en la aplicación de medidas educativas y de salud y multa de hasta setenta y cinco días de salario mínimo. En el caso de reincidencia se aplicará pena privativa de libertad de uno a cuatro años de prisión y multa de hasta cien días de salario mínimo. A la persona que haga abortar a la mujer con su consentimiento se le impondrá de cuatro a siete años de prisión y multa hasta de setenta y cinco días de salario mínimo.

Es decir, generosamente se rebajan cinco días de salario al monto de las multas y el tratamiento médico integral propuesto originalmente por el PAN, se convierte en “medidas educativas y de salud”.

La diputada Dalia Edith Pérez Castañeda del PRI, solicita un receso para analizar el documento y estar en condiciones de votar, su solicitud no se toma en cuenta y el presidente de la sesión del Congreso pone a votación la propuesta de modificación, que se aprueba y se abre el debate en general del dictamen.

²⁶ *Diario de los Debates*, Veracruz de Ignacio de la Llave, Honorable Congreso del Estado, LXI Legislatura, primer periodo de sesiones ordinarias, tercer año de ejercicio constitucional, noviembre de 2009, año 3, vol. 1, t. 1, cuarta sesión ordinaria, 17 de noviembre de 2009, p. 211.

Interviene la diputada Margarita Guillaumín del PRD, para sumarse a la petición hecha anteriormente por la diputada Pérez Castañeda en los siguientes términos. “Cómo quieren que hablemos a favor o en contra de un dictamen que no conocemos, puesto que se le acaban de incorporar modificaciones”.²⁷

La diputada Guillaumín pasa a describir el proceso que se concreta con la presentación de esta iniciativa de reforma al Código Penal.

Yo quiero lamentar, en principio, la falta de claridad, transparencia, honestidad y el desprecio a las normas que rigen el quehacer legislativo en este Congreso, que hoy se han materializado de manera puntual y subsecuente, arrojadas por el voto de la mayoría de mis colegas diputados del Grupo Legislativo y de mis compañeros diputados del PAN. Hoy por la mañana tuvo lugar la Junta de Coordinación Política... En esa reunión debimos armar y se armó el orden del día de esta sesión y en ningún momento, en ninguno, se estableció primero —imagínense y nada más para que dimensionen el tamaño de la falta de seriedad y de respeto que se tiene por el trabajo legislativo— primero, se planteó que los colegas del Grupo Legislativo del PAN tenían una iniciativa de reforma al Código Penal, a los artículos que refieren la penalización del delito de aborto y que esa iniciativa se había considerado que no debía entrar en el orden del día de esta sesión, que se iba a presentar el jueves, pero que generosamente nos adelantaban a todos los integrantes de la Junta de Coordinación Política el texto de la iniciativa. Una hora más tarde u hora y media más tarde, una informal llamada telefónica del secretario general de este Congreso, licenciado Loyo, me da cuenta de que decidieron, cuando ya había terminado la Junta de Trabajos Legislativos, alguien decide incorporar la presentación de la iniciativa que ahorita nos ocupa. ¿Quién decidió? ¿Quién puede decidir, si ya formalmente la Junta de Coordinación terminó? En estricto derecho, nadie. De facto, por imposición de las mayorías, ya sabemos quién: el Grupo Legislativo del Partido Revolucionario Institucional, con el apoyo del Grupo Legislativo del PAN. Algo más, algo más. Efectivamente, las normas de este Congreso establecen que por voto mayoritario de los legisladores, dos tercios, se puede dispensar el trámite de rigor de una iniciativa, que es que se vaya a comisiones para que se analice, se trabaje, se compare y se resuelva, pero que en casos de obvia y urgente resolución, ese trámite se puede dispensar, como aquí también, atropellada y desaseadamente, decidieron dispensarlo. Y yo me pregunto, ¿cuál es la obvia, cuál es la urgente resolución de modificar nuestro Código Penal para cambiar las penas privativas de libertad que hoy pesan, para quienes se induzcan o permitan que se les induzca una interrupción de un embarazo y cambiarlas por la generosa visión y concepción de que ahora las mujeres que por cualquier circunstancia, decidan o se vean en la necesidad de interrumpir

²⁷ *Ibidem*, p. 217.

pir un embarazo, no serán criminalizadas con una pena privativa de su libertad, sino con el benévolo concepto de que están enfermas, están perturbadas, están locas, son ignorantes y las vamos a rehabilitar? ¡Qué bien! Por mi voz, el Partido de la Revolución Democrática rechaza esta farsa de reforma penal que pretende tildar a las veracruzanas de mujeres perturbadas.²⁸

Como puede verse, es posible suponer que las reformas que se comentan responden a una estrategia política de los grupos más conservadores para eliminar los avances en materia de derechos reproductivos logrados en México años recientes, por lo que la irresponsabilidad con la que se ha discutido el tema y aprobadas las reformas en los congresos locales, se hace evidente a través de las intervenciones de muchos diputados que la han promovido. Pero también de algunos legisladores que se oponen a ella y que muestran un gran desconocimiento del marco legal que hoy permite castigar a las mujeres que deciden interrumpir un embarazo.

El diputado del partido Convergencia, José Sergio Rodolfo Vaca Betancourt Bretón, que en el Congreso del Estado de Veracruz se opuso a la reforma del Código Penal y posteriormente a la reforma constitucional, intervino en la sesión del Congreso en que estas iniciativas se discutieron, para decir: “les voy a leer lo que establece el Código Penal Federal, que tiene más jerarquía y abarca todo el país sobre el aborto, bueno, que *Cantinflas* no lo hubiera redactado peor”. Y el señor diputado continúa con la lectura de lo que según él, establece el artículo 332.

Fíjense nada más. Se impondrá de seis meses a un año de prisión a la madre que voluntariamente procure su aborto o consienta en que otro la haga abortar. Si concurren estas tres características, es decir, si concurren estas tres características que les voy a leer, se le castiga; si falta alguna, entonces, puede abortar sin castigo.

Primera. Que no tenga mala fama. Entonces, si tiene mala fama, pues, sí puede abortar.

Segunda. Que haya logrado ocultar su embarazo. Si tiene una barriga de siete meses, entonces, sí puede abortar.

Y que sea fruto de una unión ilegítima; entonces, si está casada, sí puede abortar. ¡Por favor! Y esto es el Código Penal federal, ese está peor que lo que se está aprobando aquí.²⁹

Lamentablemente, al diputado Vaca Betancourt se le olvidó leer el último párrafo del citado artículo que dice “Faltando alguna de las circunstancias mencionadas, se le aplicarán de uno a cinco años de prisión”.

²⁸ *Ibidem*, pp. 218 y 219.

²⁹ *Ibidem*, p. 225.

La reforma a la Constitución del Estado de Veracruz, también fue aprobada para adicionar un párrafo al artículo 4o., que en la iniciativa original propuesta por el PAN establecía: “El Estado garantizará el derecho a la vida desde el momento de la concepción hasta la muerte natural, como valor primordial que sustenta el ejercicio de los demás derechos del individuo. La ley determinará los casos de excepción *a la protección de la vida del no nacido*” (subrayado del autor, para diferenciarlo de la modificación que sigue). El diputado Julio Hernández, del PRI, propuso modificar la iniciativa original para que quedara como sigue: “El Estado garantizará el derecho a la vida desde el momento mismo de la concepción hasta la muerte natural como valor primordial que sustenta el ejercicio de los demás derechos del individuo. La ley determinará los casos de excepción”.

Una vez aprobadas estas reformas, el Congreso veracruzano pasó a discutir el dictamen con proyecto de iniciativa ante el Congreso de la Unión de decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 1o. y reforma el segundo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta iniciativa la presentó el gobernador Fidel Herrera Beltrán el 6 de noviembre de 2008 y en ella se propone que en el primer párrafo del artículo 1o. constitucional se establezca que: “El derecho a la vida será garantizado por el Estado desde el momento de la concepción hasta la muerte natural. La ley establecerá los casos de excepción *a la protección de la vida del no nacido* (subrayado del autor)”.³⁰ Y en el artículo 4o. quede establecido que: “Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Al efecto, el Estado garantizará una adecuada educación sexual”.³¹

El diputado del PRI Erik Lagos propuso, como lo hizo su colega Julio Hernández en el caso de la iniciativa que modificó la Constitución Política del Estado de Veracruz, que se eliminara la frase “a la protección de la vida del no nacido”.

En el debate, el diputado Manuel Bernal Rivera del PRD expresó:

Evidentemente, la intención que orienta la presentación de esta iniciativa es anular la legislación avanzada en materia de maternidad voluntaria que se ha instituido en el Distrito Federal y de tener otras posibles legislaciones parecidas que pudieran presentarse en el futuro... Queda claro que de lo que se trata es prestarse a servir como instrumento de una decisión tomada por el gobierno federal

³⁰ *Ibidem*, p. 248.

³¹ *Idem*.

y la jerarquía eclesiástica, contradiciendo principios históricos que ha sostenido el Partido Revolucionario Institucional.³²

El diputado Rodolfo Vaca, del Partido Convergencia, que había votado en contra de la reforma al Código Penal y a la Constitución local, al votar a favor de la iniciativa presentada por el gobernador, argumentó:

estoy convencido de que esta iniciativa de reforma a la Constitución federal solamente dependerá de que el gobernador Peña Nieto, que es el que controla a la mayoría de los diputados federales del PRI, le dé él la luz verde y como proviene del gobernador Fidel Herrera Beltrán, que también tiene aspiraciones presidenciales, yo creo que no va a pasar, pero voy a votar nada más, para que vean que no me opongo a todo lo del gobernador, aunque dudo mucho que lo aprueben.³³

Finalmente, la diputada Margarita Guillaumín al manifestarse en contra expresó:

Desde el sábado 14 de noviembre y hoy, a lo largo de todo el día anduvo rondando por aquí un ciudadano que responde al nombre de Mario Romo.³⁴ Este señor llegó aquí a la Legislatura como representante de la Nunciatura Apostólica y el sábado 14 de noviembre, las legisladoras y legisladores del Partido Revolucionario Institucional fueron convocados para reunirse con este señor y oír su alegato en defensa de la vida... Hoy perdemos una votación, no un debate, no una lucha, no nuestro derecho a ser mujeres y hombres libres y dignos... Lo que sí les podemos decir es, ustedes no son dueños de nuestra libertad, de nuestra vida, de nuestra conciencia ni de nuestros derechos.³⁵

³² *Ibidem*, p. 254.

³³ *Ibidem*, p. 255.

³⁴ Se refiere a un individuo al frente de la organización Red Familia y dirigente de la organización política Solidaridad, que se transformó en Partido Político Solidaridad y en cuya Asamblea Constitutiva realizada el 29 de enero de 2008, declaraba: “nunca renunciaremos a la promoción de la familia nuclear y biparental, estamos a favor de la vida lo decimos sin ambigüedades, sin rollos, sin falsas salidas, estamos a favor de la vida desde la concepción”. Véase <http://video.google.com/videoplay?docid=-1706037757241727243#>. Esta organización es la versión más a la derecha de la Unión Nacional Sinarquista, uno de cuyos dirigentes expulsado de la UNS forma parte del Consejo Político Nacional de la nueva organización, que obtuvo del IFE su registro como partido político nacional en enero de 2008. Se identifica con los grupos que el mismo Romo denomina Pro-vida y Pro-familia y que está encargado de promover la reforma a la Constitución de la que se habla en este texto.

³⁵ *Ibidem*, p. 256.

V. CONCLUSIONES

El ejercicio de los derechos reproductivos ya de por sí limitado, puede restringirse aún más, a partir de la experiencia reciente, cuya intención es reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de un proceso de reformas a las Constituciones estatales y eliminar el derecho de una mujer para interrumpir un embarazo no deseado.

Por lo tanto, cualquier planteamiento para contar con una nueva Ley General de Población debe garantizar este derecho.

Mientras ciudadanos interesados en actualizar la Ley General de Población, para que responda a las demandas de amplios sectores de la sociedad en materia de derechos reproductivos, discuten y preparan una propuesta al respecto, otros grupos han logrado reformar las Constituciones de 18 estados de la república a través de procesos legislativos que vale la pena conocer, porque hacen evidente el tipo de “racionalidad” que los fundamenta y muestran un escenario profundamente adverso a la posibilidad de contar con una nueva Ley General de Población cuyo centro de atención sean los derechos reproductivos.

Finalmente, debe mencionarse que la evidencia permite afirmar que este embate a los derechos reproductivos de las mujeres para criminalizar el aborto puede incrementar la mortalidad femenina a través de una mayor incidencia de abortos realizados en condiciones de riesgo para la salud de las mujeres. Así, en sociedades en que hay leyes más restrictivas en esta materia, se produce mayor número de abortos riesgosos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

CONAPO, *La situación demográfica de México*, México, Consejo Nacional de Población, 2011.

———, *Proyecciones de la población de México 2005-2050*, México, Consejo Nacional de Población, 2006.

DELGADO, Mónica y VALLVERDU, Jordi, “Valores en controversias: la investigación con células madre”, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, vol. 3, núm. 9, 2007.

PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE NAYARIT, t. CLXXIV, núm. 79, sección cuarta, 6 de junio de 2009.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México*, México, Centro de Estudios Migratorios-Secretaría de Gobernación, 2000.

SEDGH, Gilda *et al.*, “Induced Abortion: Incidence and Trends Worldwide from 1995 to 2008”, *The Lancet*, 19 de enero de 2012.

URIBE, Mónica, “La ultraderecha en México: el conservadurismo moderno”, *El Cotidiano*, vol. 23, núm. 149, mayo-junio de 2008.

EL COMPONENTE DE SALUD EN LA LEGISLACIÓN SOBRE POBLACIÓN

Rosario CÁRDENAS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Transformación y situación de las condiciones de salud en el país*. III. *Aspectos a contemplar para el mejoramiento de las condiciones de salud*. IV. *Acciones intersectoriales*. V. *Evidencia del cumplimiento del derecho a la salud*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley General de Población se inscribe en el marco de los derechos humanos y tiene entre sus objetivos armonizar la dinámica demográfica con los desarrollos social y económico, así como reducir las desigualdades sociodemográficas que afectan la calidad de vida de la población. Estos elementos sustentan la inclusión del componente salud como un aspecto que es necesario contemplar al revisar la legislación sobre población.

El Estado mexicano reconoce a la salud en cuanto derecho constitucional y el acceso a los servicios de salud como uno de los derechos sociales. Sin embargo, en la actualidad este derecho no se encuentra satisfecho para una gran proporción de la población.

Este documento tiene como propósito señalar los principales problemas que enfrenta la atención de la salud en el país incluyendo aquellos que coadyuvan a la insatisfacción del derecho al acceso a servicios médicos.

* Posgrado en Población y Salud, Universidad Autónoma Metropolitana, cardenas.rsr@gmail.com, cardenas.rosario@rocketmail.com

II. TRANSFORMACIÓN Y SITUACIÓN DE LAS CONDICIONES DE SALUD EN EL PAÍS

La información estadística sobre salud muestra que, en la actualidad, la mayoría de las defunciones que ocurren en el país es debida a problemas no transmisibles, de entre los cuales destacan las enfermedades cardiovasculares, la diabetes mellitus y tumores malignos. En 2010, 1 de cada 7 defunciones estuvo asociada a diabetes mellitus, alrededor de 1 de cada 8 a enfermedades isquémicas del corazón y 1 de cada 10 a tumores malignos.¹ Empero, ésta no ha sido siempre la característica del perfil de mortalidad en México. A lo largo del siglo XX las enfermedades transmisibles fueron, durante varias décadas, los principales problemas asociados a la mortalidad.²

La transformación de la estructura de la mortalidad ha sido resultado de la aplicación esencialmente de dos conjuntos de medidas. En primer lugar la expansión, tanto de la infraestructura de drenaje como de la disponibilidad de agua potable y el mejoramiento del manejo de desechos derivaron en una reducción de los riesgos de transmisión de enfermedades. De igual forma, el descubrimiento y utilización de antibióticos y vacunas, modificó la dinámica de las enfermedades infecciosas reduciendo su impacto en la mortalidad. En los años noventa una medida de salud pública, la rehidratación oral, volvió a demostrar la eficacia de este tipo de intervenciones al propiciar el descenso de la mortalidad por infecciones intestinales, particularmente en la población infantil. La segunda serie de acciones vinculadas con los cambios en la composición de la mortalidad por causas corresponden a modificaciones en las condiciones de vida de la población. Aspectos como la expansión de la cobertura de educación y de servicios de salud, el mejoramiento de la conectividad geográfica al interior del país mediante el trazado y construcción de caminos y carreteras, el aumento en los niveles urbanización han sido elementos fundamentales para la reducción de la mortalidad en general y particularmente la debida a enfermedades transmisibles.

La magnitud del impacto de factores como los antes señalados queda reflejada en los cambios en indicadores básicos de salud y de condiciones de vida. En 1930, la tasa de mortalidad infantil era 131.6 defunciones de me-

¹ Dirección General de Información en Salud (DGIS). Base de datos de defunciones generales 1979-2010. Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS). Secretaría de Salud, www.sinais.salud.gob.mx (consultada el 19 de febrero de 2012).

² Cárdenas, Rosario, "Las causas de muerte en México", en Gómez de León, José y Rabell, Cecilia (eds.), *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional de Población, 2002, pp. 109-144.

nores de 1 año por cada 1,000 nacidos vivos³ y la esperanza de vida al nacimiento de 36.9 años.⁴ Para 2011 se estima que la tasa de mortalidad infantil era de 13.7 defunciones de menores de 1 año por 1,000 nacidos vivos y la esperanza de vida al nacimiento se había más que duplicado ascendiendo a 75.6 años.⁵

Otros elementos que dan cuenta de los principales problemas de salud que enfrenta el país son: las altas tasas de accidentes, el incremento y rejuvenecimiento en la ocurrencia de suicidios, el registro de niveles relativamente altos de mortalidades por causas prevenibles como son las debidas a tumores malignos de pulmón o cérvico uterino, o potencialmente identificables en etapas tempranas, como los de seno o de próstata y la mortalidad materna.

Adicionalmente, cabe señalar que el examen de los datos sobre morbilidad revela el predominio que, en cuanto a demanda de servicios de salud, representan las patologías infecciosas así como la atención obstétrica. De igual forma, esta fuente de información estadística permite apreciar lo que significan en términos de afectación a la calidad de vida de la población condiciones crónicas de tipo asmático o epiléptico.

Asimismo resulta conveniente destacar que a los patrones de morbimortalidad diferenciales por grupo de edad, mismos que se desprenden en gran medida a factores biológicos, se añaden otros cuya presencia es resultado de desigualdades socioeconómicas. Por ejemplo, sistemáticamente todos los indicadores de salud ponen de manifiesto peores condiciones de salud en las poblaciones indígenas. De igual forma, para ciertas condiciones algunas entidades federativas registran niveles varias veces superiores a las reportadas para otros estados o el país. Por otra parte, accidentes y violencia muestran una dinámica de mayor intensidad en el caso de la población masculina y la diabetes mellitus ligeramente mayor para la población femenina.

No obstante los avances logrados en el mejoramiento de la salud de la población en las décadas recientes, es necesario apuntar que los indicadores de salud para México muestran un rezago de varias décadas respecto a lo alcanzado por otros países. La mortalidad infantil registrada en los últimos años es entre 3 y 4 veces superior a la observada en naciones europeas, por ejemplo. Lo mismo ocurre en el caso de la mortalidad materna. La razón de

³ INEGI, *Estadísticas Históricas 2009*, t. I, 4, salud, cuadro 4.16, 1a. pte. 2010a.

⁴ *Ibidem*, t. I, 1, población, cuadro 1.5, 2010b.

⁵ Conapo, *Indicadores demográficos básicos*, www.conapo.gob.mx (consultada el 19 de febrero de 2012).

mortalidad materna reportada excede en más de 10 veces la correspondiente a la mayor parte de los países desarrollados.

A partir de lo anterior y en función de lo previsto por la Ley de Población, a continuación se describen aspectos ineludibles de considerar en la búsqueda por garantizar a la población mexicana el ejercicio de los derechos humanos, constitucionales y sociales a la salud.

III. ASPECTOS A CONTEMPLAR PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE SALUD

1. *Segmentación del sistema de salud*

La organización de un sistema de salud diferenciado en su interior a partir de la inserción laboral ha derivado en la conformación de grupos poblacionales cuya atención médica tiene características que divergen claramente entre sí. Los trabajadores que laboran en la iniciativa privada o en los distintos órganos de gobierno tienen por ese hecho acceso a los servicios médicos integrados en los esquemas de seguridad social del IMSS, ISSSTE, Marina, Defensa o Pemex. En contraste, quienes trabajan por cuenta propia o no cuentan con empleo formal constituyen la denominada población abierta y tienen como posibilidad para atender sus problemas de salud el demandar los servicios que proporciona la propia Secretaría de Salud o la iniciativa privada. Asimismo, aunque con variaciones de nombre pero siempre a cargo del IMSS, desde los años setenta se organizó un programa específico para la atención de las necesidades de salud de la población que reside en áreas rurales o de marginación. En la actualidad este esquema corresponde al programa IMSS-Oportunidades. Adicionalmente se ha establecido el programa conocido como Seguro Popular, el cual tiene como objetivo la afiliación de quienes forman parte de la población abierta en un esquema de cobertura de un conjunto de acciones específicas de salud.

La fragmentación del acceso a los servicios médicos ha resultado no sólo en formas administrativas distintas de ejercer el derecho a la atención médica tanto entre las diversas instituciones de seguridad social como en las unidades dependientes de la Secretaría de Salud, sino también en lineamientos de operación diferenciados y, en última instancia, atenciones médicas con características dispares.

Lo anterior representa uno de los principales obstáculos que debe considerar todo planteamiento que persiga garantizar el ejercicio del derecho de la población a proteger o recuperar su salud.

2. *Enfoque preventivo*

Pese a la eficacia mostrada por acciones preventivas del tipo de la vacunación o la adopción de comportamientos saludables como la reducción de la ingesta de sal, por ejemplo, la mayor parte de los servicios de salud son otorgados en la fase curativa de las necesidades de salud. En la práctica, ello se traduce en un retraso en la identificación de las patologías con el posible incremento en la afectación a la calidad de vida de las personas y la generación de situaciones propicias para el desarrollo de condiciones crónicas.

En este sentido, es necesario reorientar el enfoque de la prestación de servicios de salud hacia uno que privilegie el diseño de programas e intervenciones preventivos cuyo contenido no sólo sea suficiente sino que incluso responda tanto a las características de la morbimortalidad actual como a las distintas dinámicas que influyen sobre la ocurrencia de ésta, que sean implementados de manera oportuna y cuyo alcance se prevea sea eficaz para modificar los factores asociados con el desarrollo de los problemas de salud que abordan.

El caso de los servicios de salud reproductiva ilustra las cualidades de la aplicación de una aproximación como la descrita, al mismo tiempo que las limitaciones de las modalidades con las cuales han venido llevándose a cabo las acciones en esta área. Sin menoscabo de los logros que en materia de reducción de la fecundidad pueden adscribirse a las actividades desarrolladas en materia de planificación familiar en el país, éstas no han sido suficientes en su cobertura y alcance para garantizar el ejercicio del derecho de la población a decidir su reproducción. La presencia de embarazos en la población adolescente y el espaciamiento entre la conformación de una unión conyugal estable y el nacimiento del primer hijo, subrayan la urgencia de diseñar intervenciones que oportunamente proporcionen: elementos de educación en salud para el ejercicio de una sexualidad sin riesgos, divulgación eficaz de información sobre metodología anticonceptiva, eliminación de posibles barreras al otorgamiento de anticonceptivos, promoción del uso adecuado de los métodos seleccionados por la población, generación de condiciones de mayor participación masculina en la práctica anticonceptiva, por ejemplo. A este respecto, de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009, la tasa de fecundidad en población adolescente era de 69.5 hijos por cada 1,000 adolescentes⁶ y la edad media a la primera unión en la población femenina fue de 21.8 años y al primer hijo

⁶ Conapo, *Principales indicadores de salud reproductiva / ENADID 2009. Transiciones a la vida reproductiva y fecundidad*, 2009, p. 5.

nacido vivo 22.3 años.⁷ De igual forma, el que la población mexicana esté iniciando, en promedio, su vida sexual activa a edades cada vez más tempranas, incrementa la posibilidad de un embarazo no planeado pero también el riesgo de contagio de una infección de transmisión sexual. Ello subraya la exigencia de proporcionar elementos suficientes de educación para la salud específicos sobre sexualidad y reproducción, así como promover la adopción de comportamientos de protección como el uso sistemático de preservativos.

3. Barreras al acceso o utilización de servicios de salud

Los obstáculos al acceso o uso de servicios de salud se encuentran presentes aún en el caso de la población derechohabiente a la seguridad social. Distintos factores fungen como limitantes o barreras al acceso a la atención médica. Entre los más importantes se encuentran aquellos de índole económica y de organización de los propios servicios. Los costos de la consulta o los medicamentos, asociados al traslado a las unidades de salud o el costo de oportunidad del tiempo empleado en atenderse, pueden afectar la demanda de atención médica. De la misma manera, horarios de atención incompatibles con las actividades que se desarrollan en la zona donde se ubica la unidad médica o inclusive no considerar la preferencia por personal de salud de cierto sexo. En el caso de los servicios de planificación familiar, por ejemplo, se ha encontrado que las mujeres que demandan servicios prefieren ser atendidas por personal de salud femenino. Las deficiencias en la infraestructura, insumos o características de entrenamiento del personal de salud de las unidades médicas pueden constituir una barrera a la utilización de servicios. La ausencia de alguno de los miembros del equipo de salud necesario para operar un quirófano hace la presencia de éste en un espacio de salud no utilizable. La escolaridad es una de las características sociodemográficas de la población que afectan de modo importante la utilización de servicios. En general, un mayor número de años de escolaridad se asocia con un uso o búsqueda de información que permita atender de mejor manera y más oportuna un problema de salud. Las restricciones a la autonomía femenina para tomar decisiones sobre su salud forman parte de los impedimentos de índole cultural que afectan la utilización de servicios de salud. De igual forma, la ausencia que con frecuencia se observa de un hablante de lengua indígena

⁷ *Ibidem*, p. 2.

en las unidades de salud que atienden población monolingüe, también provoca un freno al acceso a los servicios de salud.

En este sentido, acciones que busquen mejorar la conectividad geográfica hacia y desde las unidades médicas; garanticen la gratuidad de los servicios necesarios para resolver el problema de salud; coordinen horarios de servicio entre unidades para el funcionamiento como alternativas para la atención; planeen servicios con un enfoque integral de equipos de salud que incrementen la escolaridad promedio de la población no sólo a través del cumplimiento de lo establecido en la legislación vigente sino también mediante la eliminación del analfabetismo; promueven el mejoramiento de la condición social de la mujer y la igualdad de género; e incorporen una perspectiva multicultural en la atención médica, entre otras, contribuirán a reducir los obstáculos para el acceso y utilización de servicios de salud en el país.

4. *Desigualdad social*

Las diferencias entre las condiciones de vida y el acceso a satisfactores básicos entre distintos grupos de la población, constituyen uno de los obstáculos a vencer para propiciar el ejercicio efectivo de los derechos en México. Las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social⁸ para 2010, indican que 52 millones de mexicanos se encontraban en situación de pobreza. Adicional a las desigualdades geográficas manifestadas por los diferenciales entre entidades federativas, se encuentra el contraste entre las zonas urbanas y rurales, así como la población en condiciones de pobreza al interior de áreas urbanas. El Distrito Federal es indiscutiblemente la ciudad del país que cuenta con los mayores niveles de infraestructura urbana y de servicios; sin embargo, aún en ésta, se identifican grupos que no tienen satisfechos sus derechos sociales, entre ellos el acceso a servicios de salud. Los ancianos y las poblaciones indígenas viven con desventajas sociales y económicas particularmente acentuadas. En el caso de los ancianos, la ausencia de un sistema universal de pensiones que garantice un ingreso a quienes rebasan la edad tradicionalmente considerada de actividad económica, así como la escasez de programas preventivos que de manera oportuna hayan propiciado la reducción de la exposición a riesgos hace que este grupo de la población viva en circunstancias distintivamente vulnerables. La prevalencia de cánceres secundarios a tabaquis-

⁸ Coneval, "Mediciones de pobreza estatal", www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza_2010.es.do (consultada el 19 de febrero de 2012).

mo ejemplifica lo antes señalado respecto a las insuficiencias en cuanto a prevención. Aun cuando la evidencia sobre el efecto nocivo del tabaco ha estado disponible durante varias décadas, las acciones emprendidas para su control fueron infructuosas para impedir la adopción del hábito y el desarrollo de la adicción en quienes hoy son ancianos. En el seno de los grupos indígenas son las mujeres quienes se ubican en una posición más endeble tanto en aspectos sociales como económicos, pero también a consecuencia, en algunos casos, de elementos derivados de los usos y costumbres propios de cada etnia.

5. *Dinámica demográfica*

La acentuada reducción de la fecundidad registrada en los últimos 35 años en el país, conjuntamente con el incremento de la longevidad promedio de la población, han derivado en transformaciones de gran envergadura en la estructura etaria de la población. Entre éstas resalta el aumento en la proporción de ancianos y el incremento en la edad promedio de la población. De forma acelerada, México está pasando de ser una población predominantemente joven a una en proceso de envejecimiento. De hecho, en la actualidad el grupo de edad que muestra las más altas tasas de crecimiento son los adultos mayores. Lo anterior tiene implicaciones tanto para la planeación como para el otorgamiento de servicios de salud y las demandas de atención médica.

La escasez de acciones oportunas en beneficio de la adopción de comportamientos saludables en quienes hoy son ancianos, junto con las limitaciones en el acceso a los servicios de salud, se traducen en una población que al llegar a la etapa adulta mayor, lo hace con riesgos diversos para el desarrollo de enfermedades no transmisibles. La prevalencia actual de *diabetes mellitus* y enfermedades cardiovasculares, entre otras, dan cuenta del deterioro que para las condiciones de salud de la población representan los esfuerzos limitados de educación para la salud y de control de exposición a riesgos.

En términos de los servicios de salud, lo anterior significa, por una parte, una afectación a la calidad de vida de la población anciana, pero también mayor probabilidad de requerir —durante periodos que pueden ser relativamente largos— tratamientos médicos de distinta intensidad.

El análisis de los procesos de dinámica demográfica es un elemento indispensable para la planeación de servicios de salud y, con ello, dar satisfacción del derecho a la salud.

6. *Discapacidad*

En el pasado reciente, la medición y el análisis de la mortalidad proporcionaba elementos suficientes para evaluar el estado de salud de la población. En la actualidad no basta. Con la extensión de la longevidad promedio, la morbilidad ha adquirido un espacio cada vez más importante para el diagnóstico de las condiciones de salud de la población. Se ha mencionado la relevancia de las enfermedades transmisibles como las principales patologías de demanda de atención en el país en contraste con el predominio de los problemas no transmisibles en el patrón de mortalidad.

Un elemento adicional a considerar en la evaluación de las necesidades de salud de una población es la discapacidad. Tanto el mejoramiento de la sobrevivencia promedio como el aumento de la supervivencia de quienes nacen con una discapacidad o la presentan como secuela de una enfermedad o accidente, se traducen en una mayor proporción de personas con discapacidades de distinta naturaleza, intensidad y duración. Ello redundará en un aumento y diversificación de los requerimientos de atención de este grupo poblacional. En el caso de la población con discapacidad, la satisfacción de su derecho al acceso a la atención médica no sólo da cuenta de la preservación o el mejoramiento de su condición de salud, sino que se vuelve, junto con el educativo, en un elemento clave para su inserción cabal en la sociedad.

La visibilización, estudio de sus condiciones de vida y adecuación de acciones preventivas y de atención destinadas a la población con discapacidad, son aspectos centrales en el proceso de justiciabilidad del derecho a la salud.

7. *Ejemplos de riesgos, problemas y problemáticas de salud actuales*

Ciertos aspectos específicos sobre salud representan en la actualidad desafíos no sólo para la prestación de servicios médicos, sino también para la política pública en general. El embarazo en la población adolescente es uno de éstos. La ocurrencia de embarazos no planeados, en general, refleja la falla de uno o más de los factores que requieren conjuntarse para el ejercicio de una sexualidad libre de riesgos. A la inmadurez física, psicológica y emocional que acompaña la adolescencia, se suma que el entrenamiento escolar que la sociedad debe proporcionar aún se encuentra en curso. La modificación del curso de trayectoria de vida como consecuencia de un embarazo en la etapa adolescente debe ser una preocupación no sólo por lo que significa para quienes se tornan padres en situaciones de alta vulnerabilidad

sino también para la sociedad. Aún más alarmante resulta el hecho de que con frecuencia la crianza de hijos de padres adolescentes queda a cargo exclusivamente de la madre, lo que puede contribuir a exacerbar condiciones de desigualdad.

Desde hace más de una década los niveles de suicidio han estado aumentando en el país. Al cambio en la magnitud de éste, se añaden como elementos de preocupación el que éste se lleve a cabo a edades más tempranas y el incremento de su ocurrencia en la población femenina. Indiscutiblemente los factores que subyacen a que un suicidio acontezca son de muy diversa naturaleza. No obstante, es innegable que se trata de una problemática con un fuerte contenido social. El análisis integral de los casos de suicidio, así como de los intentos de suicidio, es indispensable para establecer un diagnóstico con miras a diseñar un programa que atienda eficazmente este fenómeno.

A la violencia autoinfligida que representa el suicidio se añade el incremento de otras formas de violencia igualmente lacerantes para la sociedad. La violencia de género, la violencia entre generaciones al interior de la familia, la violencia específicamente dirigida contra ancianos son formas de agresión, algunas de las cuales sólo recientemente aceptamos que existen en el país.

Las distintas formas en las cuales se manifiestan las condiciones nutricionales de la población dan cuenta de la heterogeneidad y desigualdad del país. Al tiempo que se observa un incremento en la prevalencia de sobrepeso y obesidad, continúan registrándose defunciones por desnutrición e identificándose personas con déficits nutricionales. Ambos fenómenos son igualmente importantes desde el punto de vista de la salud pues mientras el sobrepeso y la obesidad constituyen factores de riesgo para el desarrollo de patologías que afectan severamente la calidad de vida de la población, la *diabetes mellitus*, por ejemplo, las carencias nutricionales, particularmente en edades tempranas, se asocian con daños irreversibles al crecimiento y desarrollo cognitivo. La educación nutricional es innegablemente un elemento necesario en la adopción de una dieta equilibrada o la transformación de hábitos que derivan en el sobrepeso o la obesidad, pero también lo es garantizar las condiciones de acceso regular a los alimentos tanto en cantidad como en calidad a fin de eliminar las condiciones de malnutrición que aún subsisten. Cabe recordar el reciente reconocimiento que hizo el gobierno mexicano del acceso a la alimentación como uno de los derechos sociales.

8. *Planeación del sector salud*

Entre el inicio de la etapa moderna de atención médica —es decir la implementación de los esquemas de seguridad social y de servicios de salud con un enfoque no asistencialista y a cargo del Estado— y el momento actual, las condiciones de vida de la población mexicana se han transformado de manera sustancial. La organización del sistema de salud y su actualización requiere incorporar como un insumo no sólo a los elementos que pudieran asociarse a dichas transformaciones, por ejemplo las modificaciones en los perfiles de mortalidad y morbilidad, sino también el aumento en la prevalencia de la discapacidad y su diversificación, así como las vinculadas al incremento de la longevidad promedio y la proporción de ancianos. La exposición a conjuntos de riesgos de mayor heterogeneidad y durante periodos más largos también deviene en problemas de salud cuya atención puede requerir un alto nivel de especialización. La urgencia de contar con un mayor número de médicos entrenados en geriatría o en las distintas formas de atención oncológica, ilustra lo indispensable de llevar a cabo un ejercicio de planeación integral del sector que no únicamente incorpore los elementos antes mencionados, sino también la búsqueda del funcionamiento horizontal entre las distintas instituciones que lo integran. Ello significaría que se estaría en condiciones de garantizar no sólo responder de manera cabal a las necesidades de salud de la población, sino también de otorgar servicios equivalentes al interior del sector, haciendo un mejor uso de la infraestructura y los recursos con los que se cuenta.

9. *Análisis continuo del sistema de salud*

La disponibilidad de información estadística sobre salud, suficiente en cobertura y con desagregación por características demográficas, geográficas y causas, cuya amplitud de temas recabados refleje la complejidad de las transformaciones en los perfiles de morbimortalidad y de discapacidad, y para la cual su compilación y divulgación se lleven a cabo de manera oportuna, es un elemento central no sólo para el análisis de las condiciones de salud, sino también para el diseño de programas e intervenciones, el monitoreo de los efectos de éstos, el examen de los procesos de organización y el otorgamiento de la atención médica, la evaluación de los resultados obtenidos, la medición del acceso, uso y calidad de los servicios médicos y el estudio del ejercicio cabal de los ciudadanos de su derecho a una vida saludable.

La expansión y el fortalecimiento de la investigación sobre salud es otro de los aspectos medulares para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Los resultados emanados de ésta deben ser empleados como insumos básicos que retroalimenten las acciones preventivas, de educación para la salud y la práctica médica.

Los datos derivados tanto de la explotación de la información estadística como los obtenidos mediante investigación, deben ser los elementos que sustenten la normatividad en materia de salud y orienten los contenidos de las guías de práctica clínica. A su vez, la actualización sistemática tanto de las normas oficiales como de los lineamientos de atención médica a la luz de los avances científicos y tecnológicos, se vuelve uno de los criterios de evaluación de la organización de los servicios de salud.

La construcción de indicadores que den cuenta de la compleja interacción entre factores sociales, culturales, ambientales, genéticos y de servicios de salud, así como la ocurrencia de la morbimortalidad o discapacidad, es también una actividad que requiere estimularse a fin de contar con elementos que coadyuven a evidenciar con mayor profundidad las transformaciones que tienen lugar en la salud de los mexicanos.

IV. ACCIONES INTERSECTORIALES

Si bien la eficiencia o eficacia de la atención médica depende en gran medida del desempeño del sector salud, muchas de las situaciones que afectan las condiciones de salud tienen su origen en factores externos a los servicios de salud. La eliminación de algunas de las barreras al acceso a la atención que fueron comentadas con anterioridad, exige la realización de acciones en ámbitos distintos del de la salud. Las acciones de índole intersectorial se presentan como un factor indispensable de considerar en la búsqueda por mejorar la salud de la población. A manera de ejemplo, el mejoramiento de las condiciones de comunicación terrestre, así como la disponibilidad de vehículos de transporte propiciarían en muchos casos una demanda más temprana de servicios de salud, con el consecuente mejoramiento de la oportunidad diagnóstica y de tratamiento. Los problemas de desabasto o encarecimiento de alimentos favorecen un contexto de mayor riesgo para el desarrollo de patologías. La observancia de las regulaciones que atañen al uso de vehículos de transporte como el uso de cinturón de seguridad, conservar los límites de velocidad, no conducir bajo el influjo de sustancias farmacológicas o ilegales, por ejemplo, redundan en una disminución de los

riesgos de sufrir accidentes y, con ello, la de esta demanda de servicios de salud específicos.

La disminución de la desigualdad en salud presente en el país y la reducción de los rezagos registrados respecto a lo alcanzado por otras naciones, exige una estrategia integral que no sólo considere los aspectos estrictamente médicos de organización de los servicios, educación para la salud, prevención, atención, formación de recursos humanos, infraestructura, equipamiento y financiamiento, sino también el que el estado de salud es resultado de la conjunción de factores biológicos, sociales, ambientales, culturales y geográficos, por señalar algunos, y su manifestación se ve no sólo afectada por las decisiones gubernamentales en materia de salud sino también simultáneamente por las que tienen lugar o dejan de llevarse a cabo en otros espacios.

V. EVIDENCIA DEL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA SALUD

Los esfuerzos por garantizar que la población ejerza de manera cabal su derecho a la salud incluyen, además de los aspectos legislativos y administrativos, aquellos destinados a evidenciar la traducción del ejercicio del derecho en un mejoramiento de las condiciones de salud. Lo anterior conlleva la conformación de un sistema de monitoreo y evaluación que mediante el uso de indicadores objetivos permita medir los cambios y avances en el estado de salud de los mexicanos. Los aspectos tradicionales de utilización y acceso deben verse complementados con una visión de efectividad de los mismos, reflejados no sólo en la satisfacción del derecho sino incluso en haber logrado una mayor calidad de vida a través del mejoramiento de la salud de la población. Elementos como el descenso de la mortalidad asociada a patologías para las cuales se tiene información preventiva, de diagnóstico temprano o de tratamiento eficaz, la disminución de las discapacidades a cuya ocurrencia contribuye la ausencia de prevención o las deficiencias o retrasos en la atención médica, la reducción del número de episodios de enfermedad o la postpuesta del desarrollo de complicaciones asociadas a padecimientos crónicos, son ejemplos de los ángulos que deberán ser contemplados en la valoración de la satisfacción del derecho constitucional, humano y social a la salud.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CÁRDENAS, Rosario, “Las causas de muerte en México”, en GÓMEZ DE LEÓN, José y RABELL, Cecilia (eds.), *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional de Población, 2002.
- CONAPO, *Principales indicadores de salud reproductiva. ENADID 2009*, México, Conapo, 2009.
- , “Indicadores demográficos básicos”, www.conapo.gob.mx
- CONEVAL, “Mediciones de pobreza estatal”, www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza_2010.es.do
- DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN EN SALUD, *Base de datos de defunciones generales 1979-2010*, Sistema Nacional de Información en Salud-Secretaría de Salud, www.sinais.salud.gob.mx
- INEGI, *Estadísticas históricas 2009*, 2010a.
- , *Estadísticas histórica 2009*, 2010b.

INTERDEPENDENCIA ENTRE DINÁMICA DE LA POBLACIÓN
Y DESARROLLO ECONÓMICO

LA SOCIEDAD MEXICANA DE HOY. LA INTERRELACIÓN ENTRE POBLACIÓN Y DESARROLLO*

Rolando CORDERA CAMPOS**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La demografía y sus panoramas globales*. III. *De las políticas de poblamiento a las políticas de control poblacional*. IV. *Población, desarrollo y economía política*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo ilustrará la interrelación entre población y desarrollo, entendida como la búsqueda de una nueva sintonía entre la economía y la sociedad; en especial entre la política económica y la social, en la perspectiva de un desarrollo económico concebido como un proceso integral, es decir económico, social y cultural, cuyo horizonte sea el de los derechos humanos. Su cumplimiento e inscripción en la agenda del desarrollo deberá convertirse en el criterio maestro de evaluación de la calidad y ritmo del propio crecimiento económico.

“La magnitud y el incremento de la población en México derivan del rápido crecimiento demográfico observado hasta los años setenta, así como el descenso de la natalidad y la mortalidad y el aumento en la pérdida neta por la migración, a partir de entonces”, declaraba el Consejo Nacional de Población (Conapo) en 1998; sin embargo, la realidad en la primera década del siglo XXI fue ligeramente distinta. Con los años se ha modificado el tamaño, la estructura y la distribución de la población, hemos pasado de familias numerosas a familias nucleares y hasta unifamiliares. De un México predominantemente rural a uno urbano, con niveles de esperanza de vida, escolaridad, migración en todos sus tipos muy distintos y mayores a los presentados en el siglo pasado.

* Texto presentado en el Seminario Hacia una Nueva Ley General de Población, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 7 de diciembre de 2011.

** Profesor emérito en la Facultad de Economía de la UNAM.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, hay 112 millones de mexicanos, cuatro millones más que lo estimado por el Conapo; lo que aunado a los problemas estructurales del desarrollo económico y social, obligan a llevar la reflexión demográfica así como la jurídico-política a las relaciones entre la sociedad y el desarrollo. Además, abre la necesidad de preguntarse por los modos en que la sociedad mexicana ha organizado sus sistemas de reproducción y supervivencia; dicho en otras palabras, cómo nos hemos desarrollado.

Las relaciones entre población y economía, o entre demografía y desarrollo nunca son exógenas. A cada formación demográfica suele acompañar una “familia” de modelos de desarrollo o formaciones económico-sociales, aunque nadie afirme que estamos frente a un modo demográfico de producción social, como solía hacerse en el pasado respecto de la producción material. Se trata de vínculos complejos, interrelacionados e interdependientes. Sin embargo, lo dicho no impide tratar de pensarlas como si fueran una sola: lo que se busca es conocer el desarrollo de una población, articulada por instituciones y cultura que, al hacerlo, cambia pautas de reproducción, uso del territorio, visiones sobre la edad, la vida, la muerte.

Es desde esta perspectiva que deriva la fascinación que la demografía ha ejercido sobre el resto de las disciplinas sociales, así como los terrores y temores que su estudio puede generar al tratar de establecer relaciones fuertes, leyes de hierro o bronce, entre la población, sus ritmos de crecimiento y tamaño absoluto, y las capacidades de la naturaleza y de la economía social misma para asegurar la reproducción de la especie.

II. LA DEMOGRAFÍA Y SUS PANORAMAS GLOBALES

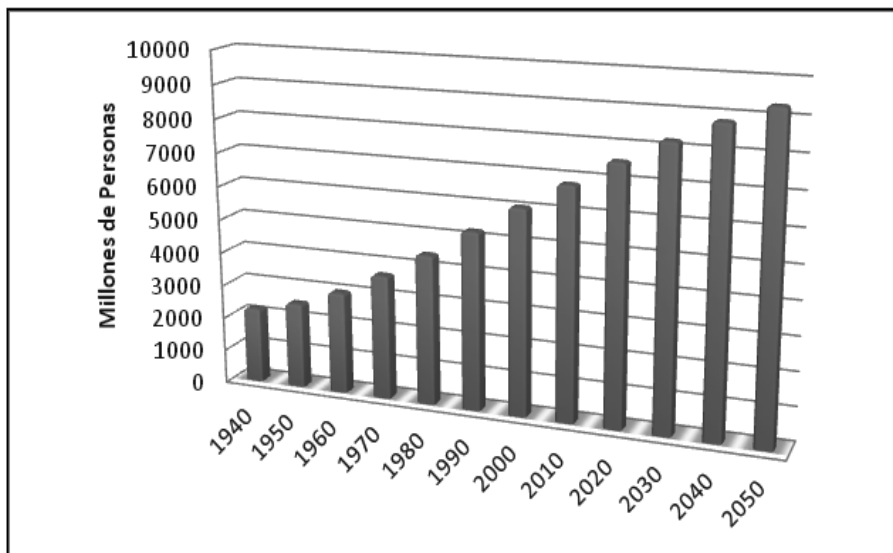
Cuando tratamos de vincular población con medio ambiente en general, los panoramas que hicieron célebre a Malthus¹ y le merecieron a la nascente economía política el apelativo de “ciencia lúgubre”, tienden a volverse apocalípticos. La raza humana aparece de nuevo como proclive al suicidio.

La demografía hace todo tipo de jugarretas, sobre todo cuando se toma demasiado en serio sus capacidades predictivas. Sabemos que —aunque desde luego menos que los economistas— los demógrafos se equivocan en sus predicciones, pero aun así tenemos que admitir que sus estudios actuales constituyen serios motivos de alerta. Recientemente cruzamos la barrera de

¹ Malthus, Thomas Robert, *Ensayo sobre el principio de la población*, Ediciones Alta-ya, 1798.

los siete mil millones de seres humanos en el planeta² y muchos demógrafos advierten sobre la probabilidad de que el crecimiento poblacional se estabilice en diez mil millones después de la primera mitad de este siglo, véase la gráfica 1.

Gráfica 1. Población mundial.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Department of Economix and Social Affairs de la Organización de las Naciones Unidas, 2011.

También se ha podido observar a través del tiempo que las capacidades de alimentación han crecido exponencialmente y seguirán así, incluso sin considerar los desarrollos transgénicos, y que las tendencias a la urbanización permiten imaginar modelos de poblamiento que no signifiquen un daño directo y absoluto sobre el suelo disponible, como ocurrió en el pasado. Sin embargo, deben reconocerse los desafíos provocados por el aumento en los precios de los alimentos básicos y las llamadas “crisis alimentarias”; 2008, por lo que advierten muchas previsiones sobre el tema alimentario, no fue sino una primera advertencia.

² Livi Bacci, Massimo, *Historia mínima de la población mundial*, Ariel, 2011.

Las nuevas oleadas migratorias han abierto las puertas a formas de *apartheid*, ciudadanía restringidas, micro guerras civiles permanentes. La expansión de la población amenaza la reproducción política e institucional de su propio entorno a pesar de los portentosos incrementos en la riqueza mundial logrados en la “Era de los extremos”, como la bautizó Hobsbawm.³

Si no se produce la estabilización prevista (por la ONU), llegará un momento en que el incremento de la población mundial a las tasas actuales conducirá inevitablemente a una catástrofe, de un tipo o de otro. Hay un punto más allá del cual ese incremento producirá efectos negativos masivos y globales.

Por otra parte, no tenemos verdadera experiencia de lo que significa la estabilización del crecimiento demográfico... No sólo no sabemos cómo conseguirla, sino tan sólo cómo mantenerla durante largos periodos: ¿asegurándonos de que cada generación tenga más o menos las mismas dimensiones que la anterior? ¿O se darán fluctuaciones con altibajos tremendos? Y todavía sabemos menos sobre lo que puede pasar cuando, como está sucediendo hoy en día, una parte del mundo deja de reproducirse y otra, en cambio, presenta un fuerte excedente de población y por tanto de emigrados potenciales. Se suele creer que en los países de altísimas tasas de natalidad se producirá un gran flujo de movimientos migratorios en dirección a los países ricos. Pero una de las características más definitorias del mundo de hoy es que los países ricos tratan de prevenir, o de impedir directamente, la inmigración —como lo hacen hoy Estados Unidos, Alemania e incluso España (ahora no tan rico)—.

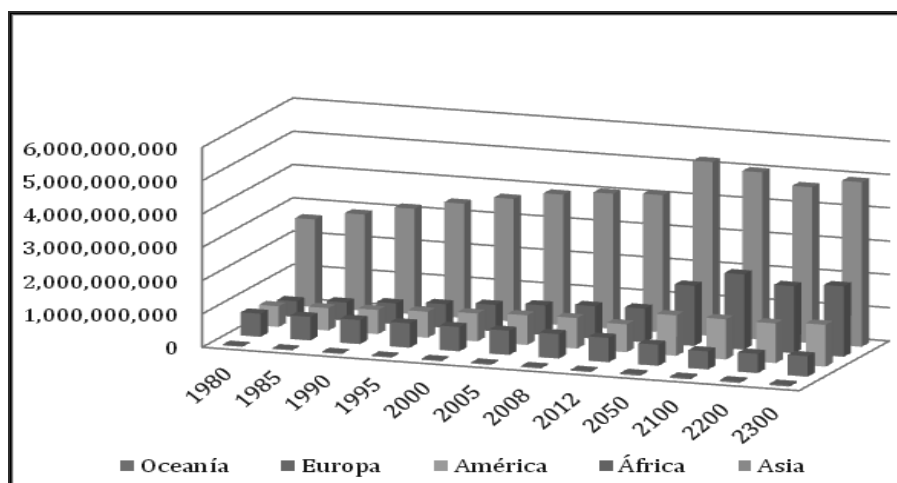
Y sin embargo... parece inevitable que, de una forma o de otra, los países que no reproducen su población tengan que importar trabajo a bajo costo o gente que haga los trabajos que los naturales del país ya no quieren hacer. Y me parece totalmente inevitable que esa fuerza de trabajo proceda de los países pobres.⁴

Uno de los problemas más urgente es la mala distribución de la población en el mundo que, como se puede observar en la gráfica 2, es dispar. Cerca de 60% de la población corresponde al continente asiático, mientras que el europeo y Oceanía aportan poco menos de 10%, con el agravante de que son los activos de estas sociedades los que incluso se espera decrezcan.

³ Hobsbawm, Eric, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century, 1914-1989*, Londres, Abacus, 1995.

⁴ *Ibidem*, pp. 194-196.

Gráfica 2. Distribución de población en el mundo.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Department of Economix and Social Affairs de la Organización de las Naciones Unidas, 2011.

Enormes flujos, así como convulsiones latentes en la estructura y el carácter social; instituciones y conductas políticas que resumen de manera ominosa el racismo en los Estados Unidos de América y que también se expresa con fuerza a todo lo largo y ancho de la Unión Europea. A lo anterior hay que agregar la creciente dificultad para lograr un crecimiento económico capaz de sustentar un desarrollo social satisfactorio, agravado por la desigualdad en la distribución global de los ingresos y la riqueza, así como por los comportamientos demográficos, panorama que la crisis mundial que estalló en 2008 agudizó.

Para los países pobres que no han entrado de lleno en su transición demográfica, la cuestión se plantea de manera aguda. Con altas tasas de natalidad, necesitan destinar más recursos al sostenimiento de los recién llegados y de sus madres, y eso tiene que restársele absoluta o relativamente a la acumulación de capital necesaria para sostener un crecimiento económico satisfactorio. La transparencia informativa global, junto con la universalización de la democracia y la globalización del monitoreo en materia de derechos fundamentales, no hacen sino acentuar este dilema.

III. DE LAS POLÍTICAS DE POBLAMIENTO A LAS POLÍTICAS DE CONTROL POBLACIONAL

La Ley General de Población de 1974 buscó hacer frente a los desafíos que en México se planteaban con el fin del llamado desarrollo estabilizador y desde las grandes oscilaciones y el estancamiento con inflación en que se resumía entonces lo que luego vino a ser el gran salto globalizador. Así, se pusieron en marcha estrategias y políticas para la planeación demográfica y se llevaron a cabo intentos por modificar en el plano demográfico; la Ley y sus instrumentos aceleraron una transición iniciada años antes y contribuyeron a hacer surgir escenarios demográficos que podrían a su vez contribuir a un crecimiento económico renovado. Renovación que se veía como indispensable habida cuenta de las nuevas restricciones que encaraba la continuidad de la pauta anterior y que se resumían en la dificultad creciente para dinamizar el dilema entre acumulación material y bienestar social. Hoy tenemos que asumir que aquellos dilemas sólo cambiaron de piel y que su relajamiento, que se esperaba lograr con la planeación demográfica, dio lugar a nuevas exigencias.

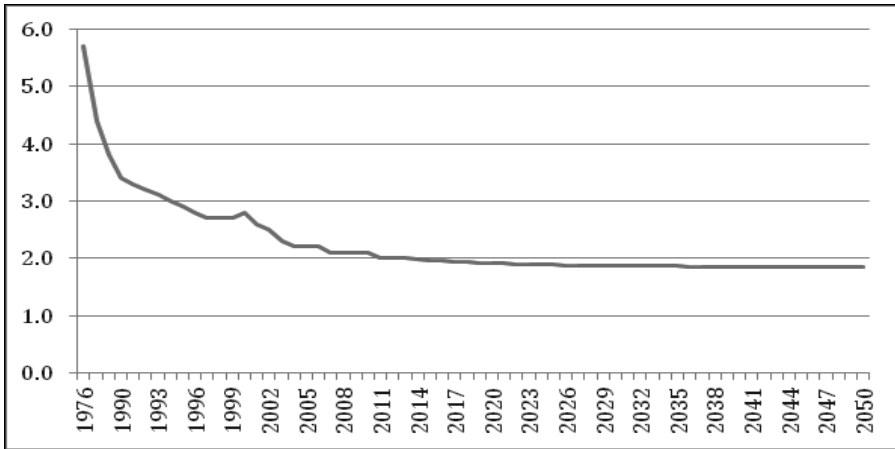
Con esas estrategias y con base en la “nueva” Ley, se buscaba acelerar una transición iniciada años antes y dar lugar a escenarios demográficos más acordes con los requerimientos provenientes del crecimiento económico, que empezaban a verse sobre todo como restricciones al mantenimiento de las altas tasas logradas antes y con las que fue posible dinamizar el dilema siempre presente entre acumulación material y sostenimiento de la población. Se buscaba un alivio a la demanda social elemental portada por los recién llegados, sin advertir que a ese alivio sobrevendrían nuevas presiones y reclamos.

En opinión de Gustavo Cabrera:

A partir de los años cuarenta, la población de México entra claramente a la transición demográfica con la disminución de los altos niveles de mortalidad produciendo la gran expansión poblacional en corto tiempo, treinta años, nunca imaginado y menos previsto.

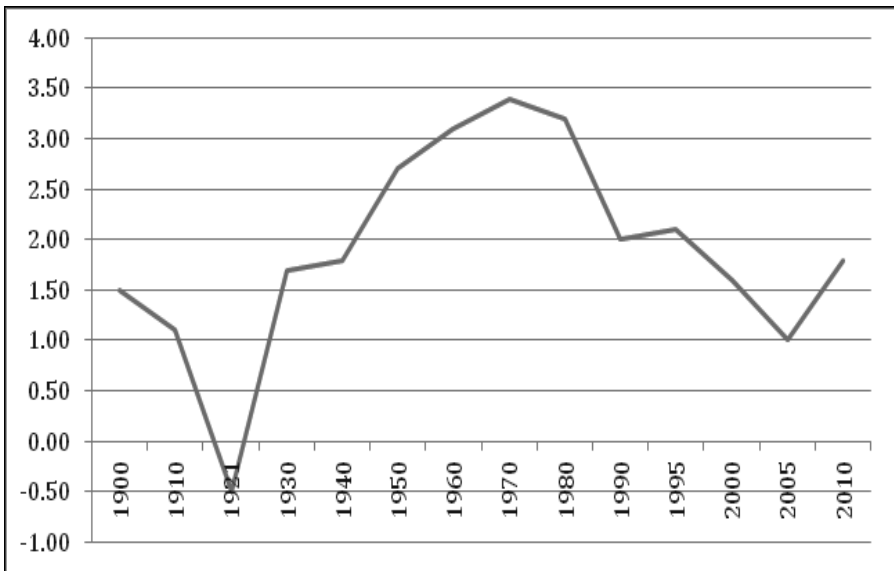
El último fenómeno poblacional del siglo XX se identifica con la siguiente etapa de la transición demográfica, ahora con la disminución de la fecundidad hacia fines de los años sesenta (véase la gráfica 3). Se acelera la baja de fecundidad con la nueva política de población establecida en 1974; se organiza la planeación demográfica previendo el crecimiento poblacional durante el último cuarto del siglo XX al año 2000. Ciertas metas... se logran; otras no se alcanzan (véase la gráfica 4).

Gráfica 3. Tasa global de fecundidad.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Conapo, 2011.

Gráfica 4. Crecimiento de la población.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Conapo, 2011.

La evolución demográfica no ha terminado, asienta proféticamente Cabrera en su presentación del libro de Luz María Valdés sobre la población en el tercer milenio. Con otro perfil los retos seguirán en el siglo XXI: retos al proyecto de país; a su conducción política, económica, social e internacional; retos al empleo, a la salud, a la educación, a la alimentación, a la vivienda, a la seguridad social; retos a la familia, a la mujer, a los trabajadores, a los indígenas; en fin, retos al bienestar en condiciones adversas que hay que superar en un tiempo demográfico y social que no permite más sacrificios a las generaciones actuales y futuras.⁵

A 37 años de haberse promulgado la Ley, el Legislativo debería asumir explícitamente el gran inventario de necesidades básicas no satisfechas, de desigualdad de ingreso, riqueza y oportunidades, y del desperdicio cotidiano del llamado bono demográfico como resultado sobre todo del ínfimo crecimiento económico registrado en los últimos 30 años. Las expectativas que se tenían a principios del nuevo siglo de combinar productivamente la demografía con la nueva economía del cambio estructural no se han cumplido. Éste es el gran divorcio que marca nuestro presente y condiciona el futuro nacional; sobre todo si se toma en cuenta que las nuevas realidades demográficas de la transición han seguido ampliando la brecha entre juventud, empleo decente y espacios en la educación media superior y superior.

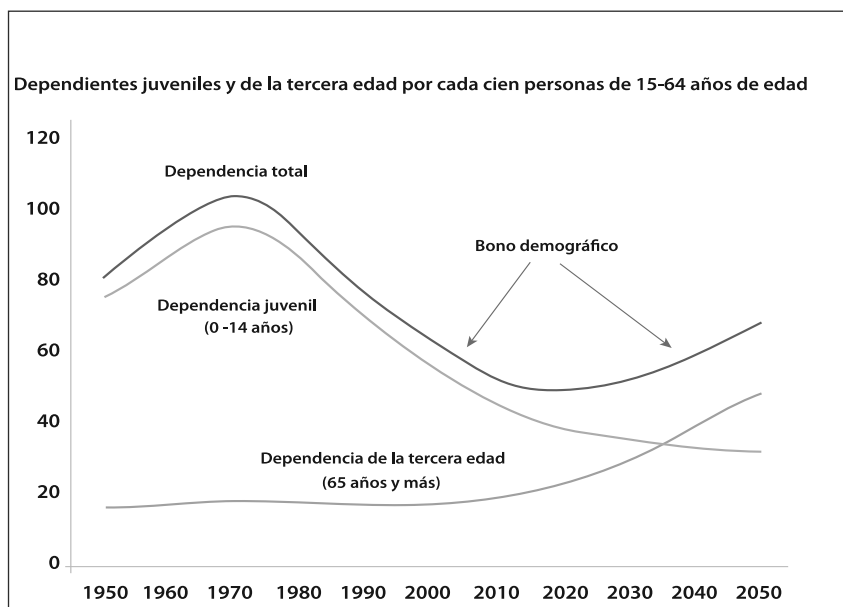
Cabrera señalaba que en México se tienen retos muy grandes que tienen que ver con la población y la satisfacción de sus necesidades, con la oferta de bienes y servicios suficientes y con un “deseable” desarrollo de la economía; sin embargo, la transición demográfica, además de “pedir” también “da” la oportunidad histórica de un bono demográfico que abone al desarrollo (véase la gráfica 5). Así lo planteó con rigor José Gómez de León⁶ y fue recogido en los documentos oficiales con que el gobierno del presidente Fox quiso inaugurar y dar rumbo a la nueva era de la democracia, el cambio, la alternancia.

Sin caer en ningún reduccionismo, puede decirse que como pocas veces antes, los planes y programas de desarrollo del gobierno panista propusieron enfáticamente al cambio demográfico como uno de los pilares de sus propuestas de expansión renovada y mejoramiento social. Empero, esas expectativas no se han cumplido y, en el mejor de los casos, se han pospuesto, lo que no ha implicado que las nuevas realidades demográficas de la transición hayan parado su marcha. Más bien, agravan la encrucijada económica y social del México del cambio.

⁵ Valdés, Luz María, *Población, reto del tercer milenio*, México, Porrúa-Grupo Editor-UNAM, Coordinación de Humanidades, 2000, p. 9.

⁶ Gómez de León, José, “Retos y oportunidades demográficas del futuro de la población”, en Millán, Julio y Alonso Concheiro, Antonio, *México 2030, nuevo siglo, nuevo país*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Grafica 5. Bono demográfico en México 1950-2050.



FUENTE: Elaboración Propia.

“El esfuerzo social que ha significado el cambio demográfico de los pasados veinticinco años (que arrancan con la promulgación de la Ley General de Población), abre una ‘ventana’ de oportunidad que comienza a cobrar expresión hasta hoy y que perdurará aproximadamente otros 25 o 30 años”, apuntaba Gómez de León.

Esta ventana de oportunidad consiste esencialmente en que, por primera vez en la historia demográfica de México, por razones que podríamos llamar intrínsecamente demográficas (es decir, descontando perturbaciones poblacionales extraordinarias como fue la Revolución), los incrementos absolutos anuales de la población comenzaron a disminuir desde aproximadamente 1995. Al inicio esta disminución será mínima, pero irá profundizándose conforme avance el siglo XXI.

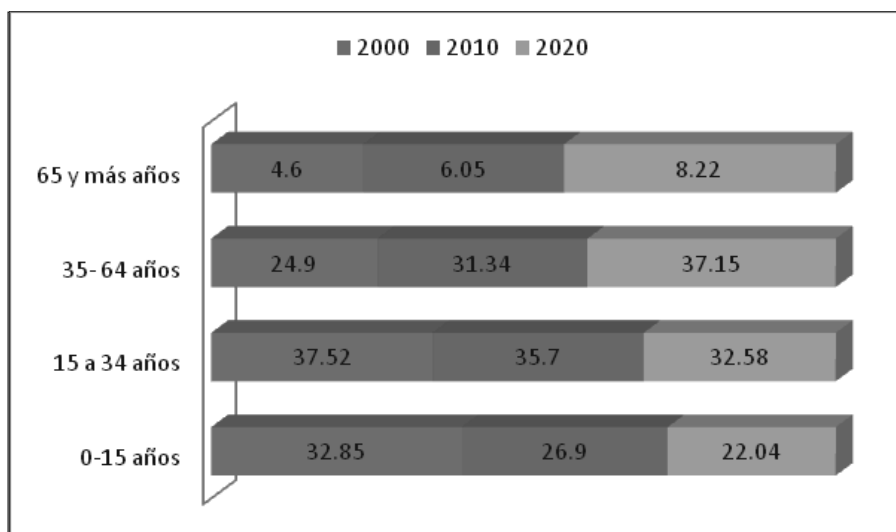
La proporción de niños y jóvenes en relación a la población en edad de trabajo disminuirá progresivamente con el tiempo (habrá menos estudiantes por trabajador) lo que permitirá hacer mayores inversiones en la educación y mejorar su calidad (véase la gráfica 6). Por otro lado, la proporción de la población en edad avanzada respecto de la población en edad de trabajo será considerablemente baja y no comenzará a aumentar significativamente sino hasta el año 2030; es decir, las presiones de la población no serán críticas sino hasta entrado el siglo XXI, dando

margen para consolidar los esquemas de capitalización para la vejez e incrementar el coeficiente de ahorro. En ello reside la ‘ventana’ de oportunidad demográfica de la que hablamos. El reto es formular e instrumentar las medidas que permitan aprovechar más cabalmente esta oportunidad, tomando en cuenta que en ese lapso habrá un volumen considerable de población en edades de trabajo.⁷

Por su parte, López Juárez, de la Asociación Mexicana de Planificación Familiar, hablaba de dos bonos demográficos. Uno, el juvenil que encarna la población de 10 a 24 años y que ha empezado a generar nuevas e ingentes demandas en materia de educación y salud, pero que a la vez recoge grandes potencialidades como fuerza de trabajo renovada, y otro, el productivo, que se refiere a la

relación muy ventajosa entre la población productiva y la población dependiente, algo, nos dice, inusitado en nuestro país... [que] pasará de una relación entre población productiva y población dependiente de 1.65 en el año 2000 a 2.14 en el año 2030. Es decir, por cada persona menor de 15 años o mayor de 65, habrá más de dos personas productivas.⁸

Gráfica 6. Estructura demográfica de la población.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos censales de 2011.

⁷ Gómez de León, José, “Retos y oportunidades demográficas del futuro de la población”, *cit.*, pp. 84 y ss.

⁸ Valdés, Luz María, *Población, reto...*, *cit.*, p. 241.

De acuerdo con el Consejo de Población, en los últimos 40 años los cambios por edades son marcados; la proporción de población menor de 14 años pasó de 47.5 a 34.7%; correlativamente, la población en edad de trabajar (15 a 64 años) aumentó su participación de 48.8 en 1970 a 61% en 2010. Los mexicanos “adultos mayores” es decir, de 65 años y más pasaron de 3.7 a 4.4% del total.

En realidad, las oportunidades deben verse no sólo como ventanas o bonos sino también como estructuras de relaciones sociales que pueden o no ser articuladas por el Estado y la política nacional para hacerlas confluir en mejores panoramas de existencia colectiva e individual. De esta articulación, de su calidad y ritmos, así como de su traducción en instituciones que aseguren su duración, depende que estas ventajas se aprovechen y se vuelvan realidades y plataformas de reproducción social ampliada; de lo contrario, el “bono” se vuelve un “pagaré”, como lo hemos visto, por lo menos en el último quinquenio.

No sobra insistir que el relajamiento de la dependencia que proviene del gran peso de la población infantil si bien deja espacios para la acción educativa y para una reasignación de los fondos públicos, no releva a la sociedad y al Estado de nuevas demandas producto del cambio global, económico y cultural en el que México está inmerso. Piénsese en las enormes tareas de educación sexual y reproductiva derivadas de la explosión juvenil que a juzgar por ciertos indicios se han soslayado en el último decenio. O a la importancia que la educación continua y la capacitación permanente tienen para la calidad de la vida, en sociedades adultas y maduras y en economías sometidas a la mutación acelerada en los mercados de trabajo, las ocupaciones y las profesiones, para tener una idea aproximada del gran esfuerzo financiero e institucional, de planeación y políticas de población que el país tiene por delante.

Lo que abruma de los logros y las ventajas obtenidas por la política de población son los desafíos que, a medida que pasa el tiempo, se presentan como implacables bloqueos materiales y, a juzgar por la manera en que se les aborda en el presente, también como diques mentales que nos refieren a los grandes rezagos en materia de acumulación de capital de los últimos 30 años, así como al imperio de un pensamiento único que en prácticamente todo el mundo ha quedado fuera de lugar, se conjugan en el presente en un ominoso panorama económico de estancamiento “estabilizado” y en una situación social de extensa pobreza de masas, aguda concentración de ingreso, riqueza, oportunidades.

La situación se agrava si se incluyen el desconcierto político imperante, la crisis fiscal del Estado y la dificultad de los partidos políticos para dar

lugar a la construcción sostenida de un nuevo régimen efectivamente democrático y participativo.

Lo ocurrido hasta ahora nos obliga a citar de nuevo a Gustavo Cabrera: “en el siglo XXI, con un cambio poblacional sin transformaciones económicas fundamentales, se producirá la demografía de la pobreza”.⁹

Es claro que la circunstancia demográfica al terminar la primera década del nuevo milenio ha dejado atrás algunas de las viejas problemáticas pero ya nos enfrenta a nuevas encrucijadas. Somos un país grande y todavía predominantemente poblado por jóvenes y jóvenes adultos; registramos altas concentraciones poblacionales en las urbes y también millones de mexicanos dispersos. Nos hemos reproducido como un país segmentado con muchos pobres y tipos de pobreza, empeñado en un diario y lamentable home-naje al barón de Humboldt que nos bautizó como la tierra de la desigualdad.

IV. POBLACIÓN, DESARROLLO Y ECONOMÍA POLÍTICA

De cómo ha México asumido las grandes irrupciones demográficas y de cómo ha controlado su población, tenemos que ir hoy al encuentro de un nuevo relato de historia y desarrollo: ha sido el Estado nacional mexicano capaz de disponer de los medios para darles a sus habitantes la esperanza creíble de una vida buena, digna de vivirse dentro de sus fronteras, capaz de alimentar nuevas y mejores formas de solidaridad nacional, cohesión social y libertad con democracia. Desde este mirador, podría decirse que la Ley llegó cuando su necesidad era aguda, cuando el momento económico y social pasaba de ser difícil y se tornaba adverso y hostil para los propósitos establecidos por el legislador. Cuando el país se instalaba en la antesala de lo que luego se conoció como la “década perdida”.

A partir de 1975, México entró en la primera fase turbulenta de la globalización que se abrió con las crisis petroleras y fue propulsada por el fin de la era de Bretton Woods. Luego vino la gran crisis de la deuda y también el sueño petrolero que, de auge inesperado pasó a pesadilla con el posterior ajuste decidido por el gobierno del presidente De la Madrid para salvar una situación que se veía como desesperada.

Desde entonces, la economía dejó de crecer y se empezó a trazar una trayectoria inferior a la histórica, dominada por la inestabilidad y el lento crecimiento promedio; en unos cuantos años el mercado de trabajo se dislocó e hizo erupción el México informal; se procedió a hacer reformas

⁹ *Ibidem*, p. 239.

estructurales que, en lo inmediato, minaron la de por sí frágil legitimidad revolucionaria del Estado pero, sobre todo, su capacidad de modular el cambio desatado y subsanar las dislocaciones sociales y productivas provocadas por las reformas.

En los momentos en que entraba en su transición demográfica final del siglo XX, México pudo abrir espacios de aliento para sus jóvenes que por millones daban cuenta de que la “bomba demográfica” había ya explotado. En efecto, a partir de la década del setenta del siglo XX, aumentó la disponibilidad para la educación media y media superior, y nuevas capas sociales urbanas tuvieron acceso, aunque limitado y sostenido, a los estudios superiores en instituciones públicas. Sin embargo, no se crearon las condiciones para que ese aliento se volviese oportunidad concreta en el mercado, la investigación superior, la enseñanza o el desarrollo tecnológico. Así, junto con esa explosión demográfica de “nueva generación”, encarnada en los millones de jóvenes urbanos que definen el panorama del México finisecular, llegó la explosión de la informalidad y de la marginalidad metropolitana que, también a su manera, definen la imagen profunda del México moderno. De país de niños y pobres, pero con una economía en crecimiento, México se transformó en país de jóvenes urbanos, igual o más pobre y desigual que antes y sin crecimiento económico sostenido —al menos en esta primera fase—.

En palabras de Gómez de León:

Las presiones más fuertes sobre el mercado de trabajo alcanzaron sus niveles más elevados (y se mantienen elevados) durante los periodos más críticos recientes de contracción económica en el país (las crisis de 1982-1986, y después la de 1995-1996). Se trata, de una desafortunada coincidencia que, justo cuando desde el punto de vista demográfico más se necesitaba dinamizar el poder de absorción de la mano de obra en la economía, ocurrieron severos choques que contrajeron el mercado de trabajo... La población en edad de trabajo seguirá creciendo en forma significativa hasta llegar a 87.8 millones en el año 2030, cuando alcance su máximo histórico. Es revelador notar que este volumen equivaldrá entonces a la población total de México en 1993. Tal es la inercia de crecimiento que aún domina la dinámica demográfica de la población en edad de trabajo, y el reto que representa para una economía la demanda de empleos que esta dinámica significa.¹⁰

Las estimaciones de la cara “informal” y masiva de la transición demográfica que ha determinado las férreas tendencias a la concentración del ingreso y el empobrecimiento de millones son diversas, pero todas regis-

¹⁰ *Ibidem*, p. 95.

tran tendencias al alza a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX. Por ejemplo, la OCDE ha estimado que la informalidad urbana ha tenido el siguiente comportamiento: 24.7% en 1980; 29.9% en 1985; 36% en 1990; 37.9% en 1995, para alcanzar en 2010 el 60%. Y se compone por población cada vez más educada y calificada.

Al estudiar los efectos de la globalización en la desigualdad y la pobreza, Hernández Laos y Velásquez Roa apuntan:

El estancamiento y la desaceleración en el crecimiento de la economía mexicana durante los ochenta y noventa, producto de la notable disminución en el dinamismo del proceso de acumulación de capital, y no obstante el creciente flujo de capital externo en los noventa, hicieron imposible para el sector moderno de la economía la absorción de los nuevos entrantes la fuerza de trabajo, cuyo dinamismo se acrecentó en las últimas décadas como producto de la *transición demográfica* y del notable aumento de las tasas de participación.¹¹

Puede parecer paradójico pero, de acuerdo con los criterios usados por estos autores, la importancia relativa del sector moderno de la economía mexicana en los años ochenta y noventa del siglo pasado se redujo; así, y considerando las tendencias demográficas referidas, se amplió el sector informal urbano y, con ello, se acentuaron las tendencias a la mala distribución del ingreso. En su opinión,

Las lecciones del caso mexicano apuntan a señalar que a las realidades del dualismo tradicional se estaría añadiendo una dicotomía en el seno del sector moderno... una parte del mismo continuaría orientado al abastecimiento del mercado interno, en tanto que otro, con características de enclave, estaría orientado hacia la exportación y con muy pocas vinculaciones con el resto de la economía mexicana.¹²

Consideran que esta suerte de “trialismo” dislocó el sendero de integración económica nacional intentado en el pasado, que llevó a mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y que, aunado al mediocre crecimiento económico global observado, contribuyeron a una ampliación de la pobreza.

Tomar en serio no sólo a la demografía sino a la economía política debería ser parte de las conclusiones de este coloquio. La complejidad de los procesos sociales obliga a la economía política a dejar der ser una disciplina

¹¹ *Ibidem*, p. 111.

¹² *Ibidem*, p. 185.

“avergonzada” por la gran confusión y la recesión, que requiere la pronta recuperación del sentido común que solamente lo puede dar el cultivo de la sociedad y de la historia. Nuestra economía política tiene que demostrar con firmeza moral y claridad política, que no hay leyes ni mandatos que condenen a vivir en una economía mediocre y estancada.

La economía política es compromiso ético y social, no ciencia exacta e infalible como lo han sostenido los globalistas y mercadólogos. La economía política mexicana no puede admitir ya más que un país con el tamaño económico y demográfico como el de México, siga registrando las magnitudes de pobreza y las cuotas de desigualdad que lo marcan.

V. BIBLIOGRAFÍA

- GÓMEZ DE LEÓN, José, “Retos y oportunidades demográficas del futuro de la población”, en MILLÁN, Julio y CONCHEIRO ALONSO, Antonio, *México 2030, nuevo siglo, nuevo país*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique y VELÁSQUEZ ROA, Jorge, *Globalización, desigualdad y pobreza, lecciones de la experiencia mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Plaza y Valdés, Editores, 2003.
- HOBBSAWM, Eric, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century, 1914-1989*, Londres, Abacus, 1995.
- , *Entrevista sobre el siglo XXI*, en POLITO, Antonio (ed.), Barcelona, Editorial Crítica, 2000.
- LIVI BACCI, Massimo, *Historia mínima de la población mundial*, Ariel, 2011.
- MALTHUS, Thomas Robert, *Ensayo sobre el principio de la población*, 1798.
- OCDE, “Perspectivas del empleo 2008 ¿Cómo se sitúa México?”, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/51/40905864.pdf>
- VALDÉS, Luz María, *Población, reto del tercer milenio*, México, Porrúa-Grupo Editor-UNAM, Coordinación de Humanidades, 2000.

DEMOGRAFÍA, ECONOMÍA Y DESARROLLO SOCIAL

Ciro MURAYAMA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Veinte millones de nuevos jóvenes entre 2010 y 2020*. III. *Rezago educativo*. IV. *El panorama del empleo*. V. *El acceso a la salud*. VI. *Pensiones para pocos*. VII. *El hambre como amenaza y realidad para la población mexicana*. VIII. *A modo de conclusión*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Los procesos económicos, demográficos y sociales se determinan mutuamente a lo largo del tiempo. La estructura económica influye y se ve influenciada por los cambios en la demografía, a la vez que la dimensión y la composición de la población también encuentran determinantes en las capacidades productivas y de distribución de bienes de la sociedad. Pautas sociales, que son a la vez económicas, como la incorporación de la mujer al mercado de trabajo acaban por incidir en variables demográficas clave, como son las tasas de natalidad.

Por lo anterior, los procesos demográficos no pueden ser cabalmente entendidos sin tomar en cuenta la dinámica y la estructura de la economía, ni una comprensión plena de la marcha de la economía de un país puede prescindir de la explicación demográfica.

La estrecha relación entre economía, demografía y pautas sociales aparece en diversos momentos históricos, en ocasiones generando círculos venturosos de retroalimentación que dan lugar a avances sustantivos en el bienestar poblacional —fin último de la actividad económica—.

Es el caso de México hacia la década de los años setenta del siglo XX, cuando el proceso de industrialización económica impulsó la urbanización y, a la vez, la propia expansión del sector servicios —del comercio para distribuir los bienes generados en la industria, así como despachos conta-

* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

bles y oficinas administrativas, además de los sectores educativo y de salud para atender a una población paulatinamente más concentrada en centros urbanos— dio lugar a la ampliación de las ocupaciones “femeninas” —secretarías, maestras, enfermeras, vendedoras, etcétera— lo que facilitó la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.¹

A su vez, la incorporación de más mujeres a la ocupación y su permanencia en ella se explican por la reducción de las tasas de fecundidad, aunque el menor número de hijos por mujer también se ve favorecido por su condición laboral. Así, una mujer que tiene menos hijos es más proclive a participar en la actividad económica y una mujer económicamente activa tiene menos hijos.

Pero en toda esa transformación hay cambios sustantivos de índole social y cultural también. La emancipación de la mujer, el incremento de la escolaridad femenina, la popularización en el uso de anticonceptivos como método de control natal no fueron ajenos al cambio demográfico y, según se apuntó, todo esto se vio favorecido por una estructura económica que dejaba de ser predominantemente rural.

El ejemplo anterior quiere reforzar la idea de que no hay dinámicas demográficas que puedan explicarse sin realizar consideraciones económicas y sociales, y que la economía en ningún momento permanece ajena al cambio demográfico.

En las décadas que siguieron al final del desarrollo estabilizador en la economía mexicana, en particular a partir de la crisis de los años ochenta del siglo XX, las relaciones entre economía y demografía continuaron estrechas, aunque se modificaron frente a las pautas anteriores. Así, por ejemplo, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo se debió, sobre todo, a la caída de los salarios medios y a la consiguiente necesidad de las familias de aumentar el número de perceptores de ingresos por hogar. Lo anterior continúa acelerando la expansión de las tasas de participación en la actividad económica.

En virtud de que fue hacia los años setenta que se redujeron las tasas de fecundidad pero siguió alto el número total de nacimientos en el país, en las décadas siguientes México experimentó una drástica ampliación de la población en edad joven. Esta dinámica que dio lugar a lo que se llamó el “bono demográfico”, esto es, unas tasas de dependencia poblacional históricamente bajas, también implicó una expansión de la población que deman-

¹ Rendón, T., *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el siglo XX*, México, CRIM-UNAM, 2003.

dó educación media superior y superior, por un lado, así como de la fuerza de trabajo que quiere incorporarse al mercado.

Esta oleada juvenil en el presente mexicano ocurre en un periodo histórico que se caracteriza por el bajo crecimiento del producto. Es decir, por una baja capacidad de ampliar la producción al ritmo que la demografía permitiría (de ser utilizada productivamente la fuerza de trabajo) y demanda.

En la segunda década del siglo XXI, México tiene el enorme desafío de romper el estancamiento de la economía para generar los recursos suficientes para la incorporación productiva de las generaciones jóvenes más numerosas de su historia, y para crear la riqueza y los acuerdos sociales e institucionales necesarios para enfrentar el envejecimiento de la población que se producirá inexcusablemente como producto de la comprobada reducción de las tasas de natalidad.

Alinear la economía con las prioridades demográficas es, quizá, el reto mayor de las actuales generaciones de mexicanos para construir un futuro colectivo incluyente.

En este texto, además de esta introducción, se presentan seis breves apartados que resumen algunos de los desafíos en materia económica y social que se desprenden de la dinámica poblacional. Se refieren, por una parte, a la expansión de la población joven a lo largo de los años 2010-2020; al rezago educativo y los esfuerzos que deben realizarse en la materia; a la situación del empleo; al acceso a los servicios de salud; a estado en que se encuentra el sistema de pensiones individualizadas, así como a la pobreza alimentaria.

II. VEINTE MILLONES DE NUEVOS JÓVENES ENTRE 2010 Y 2020

De acuerdo con las proyecciones demográficas del Consejo Nacional de Población (Conapo), entre 2011 y 2020, un total de 20.4 millones de mexicanos cumplirán 18 años. El año en que más jóvenes llegan a la edad adulta es 2011, con 2 millones 73 mil, y para 2020 lo harán un millón 975 mil personas, de tal suerte que hay una ligera reducción de 4.7% en las cohortes que cada año cumplen la edad de ciudadanía, lo que se explica por el descenso de la natalidad.

Los jóvenes que podrán reclamar por primera vez su credencial para votar en esta década tienen actualmente entre 9 y 18 años; los menores están cursando el tercer grado de primaria, y los más grandes están en edad de culminar el bachillerato. Todos ellos en teoría son parte del llamado “bono demográfico”, de esa oportunidad única que significa tener una baja tasa

de dependencia poblacional, esto es, de que contemos con una alta proporción de mexicanos en edad productiva respecto a la población que hay que mantener.

Sin embargo, el “bono”, para ser tal, tiene que ejercerse: debemos incorporar productivamente a los millones de jóvenes con que cuenta el país al empleo y antes a la educación.

Los datos de permanencia en la educación básica, de acceso y conclusión de estudios en el nivel medio superior, así como los que se refieren a la incorporación al empleo muestran, no obstante, niveles de exclusión temprana que pueden volverse marginación de por vida y, por supuesto, el desperdicio de la oportunidad excepcional de generación de riqueza que, por una vez, la dinámica demográfica nos brindó.

En materia de educación, a partir de los datos que ofrece el 5o. Informe de Gobierno del presidente Calderón,² se pueden hacer estimaciones gruesas acerca de cuántos de los jóvenes que están cumpliendo 18 años en esta década, los 20.2 millones, van a culminar el bachillerato. En la educación primaria se puede hablar de cobertura prácticamente universal, con una eficiencia terminal del 95%.³ La secundaria, por su parte, tiene una absorción de 96.5% (egresados de primaria que continúan al siguiente nivel), y su eficiencia terminal es de 82.9%. Así, de 100 niños que empezaron la primaria, culminan la secundaria nueve años después sólo 79 (78.75), por lo que el 21% de los alumnos estará rezagado o habrá abandonado su escolaridad básica.

La educación media superior tiene una absorción de 87% y una eficiencia terminal de 63.6 (que surge de estimar la eficiencia tanto en bachillerato como en profesional técnico). De los 79 alumnos que terminaron la secundaria, van a acceder a la educación media superior 69 (68.5) y la van a concluir 44 (43.6). En suma, de cada 100 alumnos que inician la primaria tendremos que, doce años después, sólo 44 concluyen el bachillerato. En cambio, 56 de cada 100 llegan a la edad adulta habiendo abandonado la escuela. Más de la mitad de los jóvenes de esta segunda década del siglo XXI no serán siquiera rechazados de la educación superior, pues no conta-

² Calderón, Felipe, *V Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, México, Presidencia, 2011, p. 48 del anexo estadístico.

³ Para los cálculos se toman en cuenta los datos del ciclo escolar 2010-2011. Por supuesto, puede haber variaciones en los indicadores a través del tiempo, pero para fines de exposición de los escenarios a que nos enfrentaremos puede ser útil atender al sentido general de las cifras.

rán con el certificado escolar requerido para llamar a las puertas de alguna universidad.

En términos absolutos, habrá 11.5 millones de nuevos ciudadanos en este decenio que no habrán concluido su bachillerato. El dato es crítico: diversos estudios de las Naciones Unidas demuestran que, al menos, hay que contar con doce años de escolaridad para no caer en una situación de pobreza. Así que la mayoría de los jóvenes actuales habrán perdido buena parte de sus oportunidades de incorporación productiva y de generación de un ingreso suficiente para toda su vida por el abandono temprano de la escuela. Baste decir que países como Chile o Brasil consiguen que el 75% de sus jóvenes cursen la educación media superior.

Estos jóvenes aumentarán el rezago educativo que, como se verá en el apartado siguiente, aún lastra el país.

III. REZAGO EDUCATIVO

Las cifras de rezago escolar que se desprenden de los resultados del Censo 2010, dadas a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), permiten comprobar que en México se encuentran abismos hasta de medio siglo de diferencia en indicadores sociales básicos entre entidades federativas.

La persistencia de la elevada desigualdad social en México hace que en su territorio en un mismo año, convivan realidades que bien podrían corresponder a muy distantes momentos históricos. Por ejemplo, Veracruz en 2010 tuvo un rezago educativo de 26.5% (es la población que no contaba con educación básica), similar al que había en el promedio nacional en 1990 (26.6%). Así, Veracruz vive en atraso de 20 años frente a la media en este sensible indicador educativo y social.

Peor están las cosas en cuatro entidades cuyo rezago educativo es más profundo que el registrado por el conjunto del país hace dos décadas: Guerrero con 27.9%; Michoacán, 28.5%; Oaxaca, 29.9% y Chiapas 32.9%. Dichos estados no han conseguido, todavía, colocarse en el promedio alcanzado por el país en el ya no tan cercano 1990.

En cambio, las entidades de alto ingreso tienen actualmente un rezago educativo (el Distrito Federal con 9.4%, Nuevo León con 11.8% y Coahuila con 12.9%) que al conjunto del país le tomará alcanzar, de seguir las tendencias actuales, otros veinte años. En suma, puede hablarse de una diferencia en rezago educativo entre entidades de 40 años en el México contemporáneo.

El caso extremo lo brindan Chiapas y el Distrito Federal. Si se mantiene el ritmo de reducción del rezago educativo que registró Chiapas entre 1990 y 2010 (cayó en 24%), alcanzar las cifras del Distrito Federal en 2010 (frente al que tiene en la actualidad un rezago superior en 71%) le va a costar al estado del sureste unos cincuenta años (allá por 2060).

Si se considera al tiempo como el recurso escaso que es, las diferencias en años y décadas que costará a los estados pobres llegar al nivel actual de las entidades más prósperas, revelan que se están perdiendo millones de años de vidas que son condenadas al subdesarrollo, a la precariedad, a estadios de carencia que este país fue capaz de dejar atrás en el pasado en determinadas zonas. La coexistencia de condiciones de vida propias del pasado, con otras donde sí se aprovecha el avance de la economía y del progreso, es una muestra más de la desigualdad extrema que se revela en cada indicador sobre la realidad nacional.

Las cifras del Coneval revelan que el abatimiento promedio que logra el país en las carencias sociales entre la última década del siglo XX y la primera del XXI, no implica necesariamente un avance similar para todos, ni convergencia en los niveles de vida de la población o en sus oportunidades reales de bienestar. Tomando de nuevo al rezago educativo, éste se redujo en México en 27% entre 1990 y 2010. Pero seis entidades avanzaron con mayor lentitud: Michoacán (-18%), Guerrero (-21%), Oaxaca (-22%), Puebla y Veracruz (-23%), así como Chiapas (24%). Mientras, el mayor progreso lo consiguen, una vez más, los estados con mejor punto de inicio, por lo que la desigualdad se agudiza. ¿No será hora de preguntarse sobre la pertinencia de hacer de la focalización el eje de la política social, como la que se ha desplegado precisamente en estas dos décadas, ante la evidencia de que los estados pobres se siguen quedando atrás y se ahonda la divergencia en el desarrollo nacional?

Por otra parte, la reducción promedio del rezago educativo, que debe ser reconocida, no puede obviar el volumen de población que la sigue padeciendo, y que para un país de ingreso medio alto, como nos considera el Banco Mundial, o de desarrollo humano elevado, como cataloga Naciones Unidas, son inaceptables. El 19.4% de la población se encuentra, de acuerdo con los datos del Censo de Población de 2010, en una situación de rezago educativo; son más de 21 millones de mexicanos que no consiguieron cubrir su educación básica.

No se trata sólo de personas mayores, que en épocas lejanas no alcanzaron el nivel de enseñanza obligatoria. El problema es que el 23% de las personas mayores de 16 años nacidas después de 1982 (esto es, que a lo sumo

tendrían 28 años de edad al momento de la realización del Censo de 2010), presentan rezago educativo. Además, un 6% de los mexicanos que en 2010 tenían entre 6 y 15 años de edad no iban a la escuela ni habían concluido su formación obligatoria. Estos niños y jóvenes de hoy son mexicanos para quienes la posibilidad del bienestar se pierde en un futuro inalcanzable, mientras que la pobreza es el viejo lastre del pasado que la desigualdad perpetúa.

IV. EL PANORAMA DEL EMPLEO

En lo que hace al empleo, a partir de las cifras que brinda la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI, se puede saber que la tasa de participación económica de los jóvenes de entre 14 y 19 años de edad es del 30 y 66% para los que tienen entre 20 y 29 años. Es decir, dos de cada tres jóvenes adultos desean trabajar. De mantenerse esa tasa de actividad, tendríamos unos 13.5 millones de personas jóvenes en esta década queriendo encontrar una ocupación, que serán adicionales a las que ya se encuentran en el mercado de trabajo.

Entre 2001 y 2010, una década en que la economía mexicana creció de manera errática —con años de crecimiento del 6% como en 2006, y de caídas abruptas de más 7% del PIB como en 2009—, pero en el que el entorno internacional fue más favorable que el que se espera para el decenio en curso, el país generó sólo 2.2 millones de ocupaciones formales, entendidas como nuevos trabajadores afiliados al Seguro Social. De seguir el bajo crecimiento económico —inferior al 3% en promedio— y, por consiguiente, la baja creación de empleo formal, tendremos a más de 10 millones de mexicanos jóvenes buscando trabajo sin encontrarlo.

A la fecha, México cuenta con la mayor cantidad y calidad de fuerza de trabajo de su historia. El país superó los 50 millones de trabajadores en activo al cerrar 2011, según informó el INEGI a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del cuarto trimestre de ese año.

Disponer de 50 millones de trabajadores es, por un lado, una noticia magnífica para la economía mexicana. Como el trabajo es un factor productivo, el potencial de crecimiento económico se encuentra en un máximo histórico: se tiene en abundancia capacidad humana para generar riqueza. Si acaso, una decena de países más en el mundo pueden tener la ventaja de disponer de tal cantidad de población en edad y disposición de trabajar. Además, en términos históricos, los trabajadores están mejor capacitados, preparados y son más sanos que en toda etapa previa: la escolaridad promedio ha cre-

cido, también el número de profesionistas y avanzan los indicadores básicos de salud. Por supuesto, hay problemas graves en la calidad del sistema educativo, pero al día de hoy hay más trabajadores preparados en diferentes campos y capacitados para hacer las más diversas tareas productivas que en cualquier otro momento.

Cincuenta millones son más que el volumen total de la población que tenía el país en 1970, y más de cuatro veces el tamaño de la oferta laboral de entonces.

De los 50.2 millones de personas que conforman la Población Económicamente Activa del país, 47.8 millones están ocupadas y 2.4 millones en el desempleo.

En la industria se emplea uno de cada cuatro mexicanos (23%); en las actividades primarias labora el 14% de la población (lo que refleja la ínfima productividad del campo, que concentrando tal porcentaje de trabajadores aporta apenas un 5% del PIB), mientras que en el sector servicios se ubican seis de cada diez trabajadores (62%).

En lo que toca a la posición en la ocupación, 65% (33 millones) son trabajadores subordinados, por lo que la enorme mayoría del empleo se sigue estructurando alrededor de relaciones laborales tradicionales entre patrón y empleado. Poco más de una quinta parte de los trabajadores es por cuenta propia (22%), y sólo 4.7% son empleadores.

Acompañando la gran cifra de los 50 millones de mexicanos deseosos de contribuir productivamente a la economía, hay datos que revelan lo mal que se aprovecha tal oportunidad, pues la calidad del empleo es sumamente precaria. Del total de trabajadores, apenas 30% está adscrito al Seguro Social. El 45% gana hasta tres salarios mínimos (menos de 180 pesos diarios). Uno de cada diez trabajadores (9%) no tiene ingresos y el 13% percibe menos de un salario mínimo. El 16% gana entre tres y cinco salarios mínimos. En el extremo superior, que puede considerarse de un ingreso adecuado, apenas se localiza al 8% que gana más de cinco salarios mínimos. Así, sólo uno de cada 12 trabajadores tiene una remuneración que supera los 8,700 pesos al mes.

Otro dato relevante es que el 27% de los trabajadores mexicanos labora más de 48 horas a la semana, lo que indica que más de una cuarta parte extiende la jornada hasta niveles que se consideran de sobre trabajo, extenuantes, porque el ingreso es muy bajo. Con esta calidad del empleo trabajar no implica, siquiera, escapar de la pobreza.

Si se aplica la metodología de la Organización Internacional del Trabajo, se podrá ver que la informalidad laboral no es de 14 millones, sino de 28.5 millones de trabajadores.

La fuerza de trabajo en México es multitudinaria, principalmente joven aún, más sana y educada que en el pasado. Esos 50 millones son las caras del llamado “bono demográfico”. Sin embargo, los bajos niveles de inversión productiva y el conjunto de políticas que favorecen el magro crecimiento económico están dando lugar a que esa disposición única de capital humano esté siendo dilapidada.

V. EL ACCESO A LA SALUD

En México, el acceso a los servicios de salud no es universal aún, si bien se realizan esfuerzos importantes para extender la cobertura del acceso a la salud. Así, a los servicios de protección social en salud que desde mediados del siglo XX se extendieron a la población con empleo formal y a sus familias, a partir de la primera década del siglo XXI se ha sumado el Seguro Popular, que es un mecanismo de protección social en salud para toda la población con independencia de su situación laboral. Ahora, el reto es que la extensión en la cobertura de los servicios se traduzca no sólo en ampliación de la población beneficiaria sino de las capacidades reales de atención, incluyendo infraestructura, medicamentos y personal.

Aun con los esfuerzos realizados, de acuerdo con datos del Censo General de Población de 2010, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, órgano encargado de la medición de la pobreza en el país, dio a conocer que 33.2% de la población carece de acceso a los servicios de salud, lo que implica 37 millones de personas. En ciertas entidades federativas, la carencia de acceso a los servicios de salud supera al 40% de los habitantes, como ocurre en Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

En el caso de la mujer, se identifica un porcentaje de acceso a los servicios de salud ligeramente mayor que en el promedio de la población de hombres (66 vs. 63% respectivamente), lo cual puede explicarse en buena medida porque su pertenencia a las instituciones de la seguridad social se da a través de su participación directa en el mercado formal —como pasa con los varones, aunque con éstos en mayor proporción— y por el hecho de ser cónyuge o familiar directo en línea ascendente o descendente de un trabajador formal —con mayor frecuencia que los varones—. Para decirlo con claridad, el hecho de que las mujeres sean esposas de trabajadores formales con mayor frecuencia que los hombres de trabajadoras formales, hace que

en términos relativos se encuentre una mayor proporción de mujeres como derechohabientes de la seguridad social y, por tanto, de los servicios de salud. Aun así, la exclusión de la mujer de los servicios de salud es muy alta, prácticamente una tercera parte.

La exclusión de los servicios de salud es un problema que afecta al conjunto de la población mexicana, sin permitir que exista algún grupo etario o de sexo que pueda considerarse privilegiado, sino que la discriminación en el acceso a este derecho afecta por igual a individuos de cualquier sexo y edad. Es un problema estructural.

VI. PENSIONES PARA POCOS

Santiago Levy⁴ realiza un hallazgo con graves implicaciones para el futuro del país: con el actual sistema de pensiones buena parte de los trabajadores en activo no va a alcanzar a recibir una pensión mínima al final de su vida laboral.

Levy analiza la trayectoria laboral de quienes estaban afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cuando entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social. Sus pesquisas revelan que “en el periodo de diez años bajo estudio [hasta 2007], un trabajador inscrito en el IMSS en 1997 pasó sesenta y siete por ciento de ese tiempo en el empleo formal y treinta y tres por ciento en una condición laboral diferente”,⁵ esto es, estuvo ocupado como informal, fue desempleado inactivo u otra situación. Si se mira por niveles salariales, los trabajadores de bajos ingresos, pasaron el 49% de su tiempo en el empleo formal y 51% en otra condición; es más, sólo el 16.2% estuvo empleado todo el tiempo en una ocupación formal y, en el otro extremo, uno de cada cinco trabajadores (19.5%) estuvo sólo un año en el sector formal. Para los trabajadores de altos salarios la movilidad laboral es menor: el trabajador promedio permaneció 7.7 años en el sector formal y el 23% del tiempo restante en otra condición laboral.

Estos datos demuestran que no es tan cierta la tesis de la rigidez del mercado de trabajo en México, pues hay bastante flexibilidad para el ingreso y la salida y, como dice Levy, “el problema para los trabajadores de bajos salarios es la corta duración del empleo formal”.⁶ Además, la alta movilidad “ocurre en periodos de crecimiento bajo, medio y alto del PIB”.⁷

⁴ Levy, Santiago, *Buenas intenciones, malos resultados*, México, Océano, 2010.

⁵ *Ibidem*, p. 124.

⁶ *Ibidem*, p. 134.

⁷ *Ibidem*, p. 157.

Si el porcentaje de trabajadores afiliados al IMSS no se modifica drásticamente, y la estancia promedio en el mercado formal es de dos terceras partes del tiempo, entonces quiere decir que los trabajadores formales son remplazados continuamente por otros trabajadores que llegan a la formalidad —aunque luego salgan con relativa facilidad de ella—. Del análisis de Levy puede desprenderse que hay una especie de gran puerta giratoria en el mercado formal de trabajo, donde siempre hay gente entrando y saliendo, así que el aforo se mantiene constante pero la composición cambia de forma permanente. Esta observación tiene una importancia de primera magnitud para el tema de las pensiones, pues para alcanzar la jubilación no sólo es importante haber llegado al empleo formal, sino permanecer en él y cotizar de manera continua durante mil 250 semanas, es decir, haber trabajado de forma ininterrumpida durante 24 años. Hasta 1997, a la pensión mínima se accedía tras haber cotizado 500 semanas, por lo que el cambio legal multiplicó por 2.5 veces el tiempo de cotización para contar con una pensión por jubilación en la vejez.

Ahora bien, Levy considera no sólo los datos del IMSS sino también la información de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), y descubre que “el tiempo promedio en la formalidad de la totalidad de los trabajadores sujetos a la actual ley del Seguro Social fue de cuarenta y cinco por ciento”.⁸ De esa observación puede estimarse que de mantenerse la movilidad de entrada y salida del mercado formal, tras 24 años de trabajo no se habrán cotizado 1,250 semanas sino apenas 563 (el 45%), que equivalen a sólo 10 años de cotización. O, dicho de otra forma, que al acabar los 24 años de trabajo, habría que laborar otros 29 años para alcanzar las 1,250 semanas. En total, una vida laboral de 53 años de duración. Así que quien haya empezado a trabajar con 25 años de edad, bajo el actual modelo, tendría que laborar hasta los 78 años —por encima de la esperanza de vida actual— para tener derecho a la pensión.

De acuerdo con Levy, los trabajadores que laboran permanentemente en el sector formal son “de veinte a veinticinco por ciento de la totalidad”,⁹ por lo que sería ese porcentaje el que en efecto pueda alcanzar las semanas mínimas de cotización en apenas dos décadas y media de trabajo.

Los datos demuestran que el modelo de pensiones que se adoptó en México hace catorce años partió de un supuesto errado: la estabilidad en el trabajo formal. Como ello no es así, millones de trabajadores hoy pagan su ahorro forzoso a las Afores sin que vayan a estar en condiciones de cumplir

⁸ *Ibidem*, p. 137.

⁹ *Ibidem*, p. 155.

el tiempo de cotización que marca la ley y, por lo tanto, de disfrutar de la pensión mínima para la que contribuyen.

Ante esta evidencia, una postura responsable con el futuro de los trabajadores y con el del país debe llevar a un cambio de fondo en el actual modelo de pensiones, a menos que se decida enviar a la vejez precaria a millones de personas.

VII. EL HAMBRE COMO AMENAZA Y REALIDAD PARA LA POBLACIÓN MEXICANA

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 21.8 millones de mexicanos tienen ingresos que no les permiten cubrir sus necesidades alimenticias básicas. Representan el 19.4% de la población y, en sólo dos años, entre 2008 y 2010, crecieron en casi tres millones y medio de personas. Esto revela que si bien el deterioro económico puede tener efectos nocivos generalizados, se ensaña en particular con la población más débil y muestra que en muy poco tiempo una persona pobre puede convertirse en una que pase hambre ante la ausencia de instituciones y redes de protección efectivas para evitar que la gente caiga en la miseria.

Asimismo, siguiendo a Coneval, los hogares por debajo de la línea de bienestar mínimo para alcanzar el umbral determinado por el valor de la canasta alimentaria, son los que no llegan a ganar 978 pesos mensuales en las zonas urbanas, y en 684 pesos en las zonas rurales. La cifra no podía ser más contundente: México, un país de ingreso medio alto según la clasificación del Banco Mundial, y una de las primeras doce economías del orbe, no es capaz de brindar a uno de cada cinco de sus habitantes un ingreso que le permita comer. La presencia de la pobreza tan extendida y del hambre en México, siendo un país que pese a todo se industrializó y que se ha modernizado en muchos aspectos, sólo se explica por la pésima distribución del ingreso: es básicamente la desigualdad lo que nos hace y mantiene subdesarrollados.

En 2008 el porcentaje de mexicanos que no podían adquirir una canasta alimentaria mínima fue de 16.7% y, como ya se dijo, subió a 19.4% en el promedio nacional, pero en algunos estados la situación empeoró de manera crítica: en Sinaloa (con un aumento del 73.4%), Jalisco (49.9%), Querétaro (46.2%), Baja California Sur (45.6%) y Chihuahua (43.9%).

Ahora bien, para cubrir las necesidades alimenticias no sólo hay que tener un ingreso mínimo sino poder acceder a los alimentos mismos. Aquí la situación es más preocupante, lo que refleja las insuficiencias de abasto prevaletentes en amplias zonas del país.

El Coneval señala, en su más reciente medición de la pobreza, que 28 millones de personas enfrentan una situación de carencia en el acceso a la alimentación. De 2008 a 2010, el porcentaje pasó de 21.7 a 24.9%, con un aumento absoluto de 4.2 millones de personas. Deberíamos reflexionar si puede haber un dato más revelador del fracaso económico y social que vive México al iniciar la segunda década del siglo XXI: la cuarta parte de la población, uno de cada cuatro, sufre carencia en el acceso a la alimentación.

Esta carencia, se ha extendido de forma desigual en las regiones y en las entidades. Incluso en estados prósperos como Nuevo León y Sonora, la carencia de acceso a la alimentación creció en cerca del 5%, lo mismo que en Yucatán. Aumentó en más de cinco puntos porcentuales en Colima, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas. En tres estados la expansión de esta carencia fue superior al 10%: en Baja California Sur y Campeche, así como en la entidad más poblada del país, el Estado de México.

El desafío alimentario sigue presente en la realidad nacional. Todo el cambio estructural, la apertura de los mercados, la liberalización incluso del comercio de productos agrícolas que contempló el Tratado de Libre Comercio, no consiguieron resolver el problema económico más elemental de una sociedad humana: alimentarse.

Cuando surge el interrogante de la calidad de los alimentos, el panorama se oscurece más. De acuerdo con un estudio del Instituto Nacional de Salud Pública encargado por el Coneval, en el 21% de las localidades rurales con presencia indígena no se expenden frutas y en 13% no se venden verduras, aunque en el 100% se encuentran grasas, azúcares y bebidas, por ejemplo.

La desnutrición crónica en niños menores de cinco años, que venía disminuyendo, afectaba en 2006 al 30.8% de la población perteneciente al 20% de los hogares más pobres del país. Al mismo tiempo, se constata un aumento preocupante del sobrepeso y la obesidad, en especial entre la población de menor ingreso.

La alimentación está volviendo a ser un tema crítico de México. No hay cifras recientes de alcance nacional, posteriores a la crisis, acerca de cómo ha crecido la desnutrición o el sobrepeso y la obesidad, problemas vinculados al bajo ingreso, la carencia de acceso a los alimentos y la baja calidad de los mismos.

VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN

La población mexicana encara en las primeras décadas del siglo XXI un serio problema de acceso al bienestar. La dinámica económica de los últimos 30 años no se ha correspondido con las potencialidades que le ofrece una fuerza de trabajo en expansión, más numerosa, sana y educada que en cualquier otro momento previo; pero dicha dinámica económica tampoco responde a las necesidades poblacionales en materia de acceso a la educación, a la salud, al empleo de calidad, a la seguridad social de cara al envejecimiento, y no se ha sido capaz siquiera de asegurar el acceso de los mexicanos a la alimentación.

A los mexicanos que les tocará llegar a la edad de aportar ingresos a sus hogares en estos años, les espera un horizonte dominado por la informalidad y la precariedad laboral. Jóvenes que, además, en su mayoría, no contarán con educación media superior.

La economía mexicana y el sistema educativo nacional no están siendo capaces de absorber lo que un día se entendió como bono demográfico. Ante este panorama, no pueden ser pospuestas las acciones para retener en el sistema educativo a la mayoría de jóvenes que no completan al menos doce años de educación formal.

México debe reactivar su crecimiento a tasas cercanas al 7% anual para que haya opciones productivas de inserción laboral de los jóvenes a actividades económicas legítimas.¹⁰ Es una tarea para esta década; la próxima será demasiado tarde. La política de la economía debe estar supeditada a las necesidades de la población; y el acceso de los mexicanos a los derechos sociales y a los bienes básicos no puede posponerse por otras prioridades de la conducción económica.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- CALDERÓN, Felipe, *V Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, México, Presidencia, 2011.
- CONEVAL, *Índices de rezago social 2010 a nivel municipal y por localidad*, México, Coneval, 2011.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, tercer trimestre de 2010, 2011.

¹⁰ Murayama, Ciro, "Ejército delincuencia de reserva", *Nexos*, México, núm. 409, 2012.

- LEVY, Santiago, *Buenas intenciones, malos resultados*, México, Océano, 2010.
- MURAYAMA, Ciro, “Ejército delincencial de reserva”, *Nexos*, México, núm. 409, 2012.
- RENDÓN, T., *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el siglo XX*, México, CRIM-UNAM, 2003.

EL EMPLEO: UN RETO GLOBAL DE POLÍTICA PÚBLICA*

Guadalupe ESPINOSA**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El crecimiento económico de México entre 1970 y 2010*. III. *Algunas reflexiones*. IV. *Recomendaciones*. IV. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El panorama del empleo en el mundo durante los últimos años, revela serios desafíos. Algunos autores aseguran que el desempleo, los bajos salarios y la inestabilidad, son reconocidos como los más urgentes de resolver, por encima de la corrupción y otros problemas sociales que afectan a la mayoría de las sociedades.

El crecimiento de la población económicamente activa ha sido modesto, especialmente en las economías de altos ingresos. En consecuencia, la participación de la fuerza de trabajo ha disminuido, de manera más significativa en los países no europeos de altos ingresos. Esta disminución es una consecuencia de la depresión del mercado de trabajo que¹ hace que las personas desistan de buscar trabajo. Debido al bajo crecimiento de la población en Europa, las tasas de participación de la fuerza de trabajo prácticamente no varían en promedio (aunque pueden existir importantes variaciones según el país y el grupo de edad). En las economías emergentes la población económicamente activa ha crecido, pero el crecimiento de la población también

* Este trabajo es parte de una investigación que hicieron María Elena Cardero y Guadalupe Espinosa, para el Instituto Nacional de las Mujeres y la División de Estudios Superiores de la Facultad de Economía de la UNAM en 2010. Aunque esta investigación se orientó a la participación de las mujeres en el empleo y particularmente en el informal, el capítulo introductorio aborda algunos aspectos del empleo y el desempleo en el país, para caracterizar más adelante la participación de las mujeres en el empleo informal.

** Investigadora independiente.

¹ ILO, *An Update on Employment and Labor Market Trends in G20 Countries*, Informe de la OIT para la Cumbre del G20 en Seúl, Corea, Ginebra, OIT, noviembre 11 y 12 de 2010

ha sido importante, por lo que las tasas de participación de la fuerza de trabajo han tenido sólo pequeños incrementos.

Cuadro 1. Tasas de desempleo para 2009 y 2010 en países del G20.

	<i>Último periodo con información</i>	<i>Tasa de desempleo Último periodo con información de 2009</i>	<i>Tasa de desempleo Último periodo con información de 2010</i>	<i>Tasa de variación del desempleo</i>
Argentina	2o. trimestre	8.6	8.1	-0.5
Australia	3er. trimestre	5.7	5.4	-0.3
Brasil	agosto	8.5	7.2	-1.3
Canadá	3er. trimestre	8.4	8.3	-0.1
China+ ₂	2009	4.3		
Francia	agosto	9.2	9.8	0.5
Alemania	agosto	7.7	7.1	-0.5
India	2009	2.7		
Indonesia	1er. semestre	8.1	7.4	-0.7
Italia	agosto	7.5	8.4	0.9
Japón	agosto	5.0	5.1	0.1
Corea	agosto	3.8	3.9	0.1
México	2o. trimestre	5.1	5.3	0.2
Holanda	agosto	3.5	4.6	1.0
Rusia	agosto	8.6	7.8	-0.8
Arabia Saudita	2009	5.7		
Sudáfrica	2o. trimestre	23.4	25.3	1.8
España	agosto	17.7	20.0	2.3
Turquía	2o. trimestre	14.5	12.4	-2.1
Reino Unido	julio	7.4	7.8	0.4
Estados Unidos	3er. trimestre	9.2	9.8	0.6

FUENTE: OIT Ante un panorama laboral mixto para 2010, la OIT exhorta al G20 a poner más atención en el empleo. Comunicado de Prensa, Ginebra 2010.

En la región de América Latina,² el desempleo ha llegado a niveles muy altos y aunque en algunos países los salarios han mejorado, el ritmo de este aumento ha sido muy lento. La brecha de los salarios entre trabajadores calificados y no calificados es cada día mayor y los salarios de estos últimos han llegado a ser tan bajos que no pueden salir del círculo de la pobreza. El riesgo de perder el empleo es cada día mayor; sin embargo, cada vez me-

² Véase CEPAL, "Panorama social de América Latina", *Progreso económico y social en América Latina*, BID.

nos trabajadores están asegurados contra esta eventualidad. Por otra parte, en toda la región se percibe un deterioro de los indicadores de la calidad del empleo, aumento del empleo informal³ y menos trabajadores cuyo empleo les da acceso a esquemas de seguridad social y/o de salud.

Las investigaciones sobre el empleo y el desempleo explican la situación desde diversos puntos de vista; a su vez, las recomendaciones de política pública son acordes a la forma de aproximación al problema. Se sostiene, por ejemplo, que la situación es el resultado de las privatizaciones y reformas comerciales que han provocado el desplazamiento de trabajadores de sectores manufactureros y buenos empleos públicos hacia sectores de baja productividad; asimismo, a la demanda creciente de trabajadores calificados debida a la globalización del comercio y el resultante desplazamiento de trabajadores no calificados con la consecuente caída de salarios de estos últimos; al incremento de la oferta de mano de obra, particularmente la femenina, etcétera.

En su conjunto, las investigaciones sugieren la necesidad de profundizar en los diagnósticos y privilegiar los efectos que tienen en el mercado laboral, no sólo en aspectos como las cuestiones macroeconómicas, reformas estructurales o cambios tecnológicos, sino también en las tendencias demográficas relacionadas con la participación de mujeres y hombres en la fuerza laboral, así como en la migración que era considerada una de las salidas al problema del empleo y que, sin embargo, ahora se ve obstaculizada por la situación crítica de los Estados Unidos, ya que se ha detectado una significativa reducción en los flujos de población hacia aquel país.⁴

En este texto, se hace una breve reseña del crecimiento económico de México en los últimos años, para posteriormente, con información censal y las encuestas de empleo del INEGI, hacer un repaso sobre la manera en que se han manifestados los indicadores del empleo en las últimas dos décadas. Se parte de la premisa de que el trabajo es considerado un derecho humano, uno de los ejes de la integración social y una herramienta básica en contra de la pobreza. Sin embargo —y sin menospreciar el efecto de factores económicos externos— consideramos que los programas de desarrollo económico y social, no se han adecuado a las necesidades que han planteado el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de la población.

³ Freije, Samuel, *Causas, consecuencias y recomendaciones de política*, Venezuela, IESA-BID, 2003.

⁴ Samaniego, N., “La crisis, el empleo y los salarios en México”, www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam16/ECU001600604.pdf

II. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE MÉXICO ENTRE 1970 Y 2010

El crecimiento económico de México en los últimos años, ha sido moderado y se ha caracterizado por cambios drásticos y acelerados en la estructura económica. Entre 1970 y 1981 la economía creció en 6.8% y la tasa de desempleo en 2.9%, mientras que la población aumentó de 48 a casi 67 millones. A partir de entonces, el escenario cambió en nuestro país; el crecimiento medio cayó entre 2000 y 2010 a 2.1%, mientras que el desempleo aumentó hasta llegar a 4.9 en 2010; el Censo de Población de 1995 ya registraba más de 91 millones de habitantes.

En los censos de población se registra un aumento constante de la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la cual pasó 19.0 en 1970 a 33.3 en el censo de 2010.

Uno de los cambios drásticos que experimentó México en los años ochenta fue la apertura comercial, que trajo consigo, entre otros efectos, un crecimiento elevado de la importación de insumos para la producción, ocasionando la destrucción de cadenas productivas y de puestos de trabajo que se generaron durante la etapa de sustitución de importaciones. A este efecto negativo sobre el empleo, se sumó el originado en la modernización o eliminación de empresas productoras de bienes de consumo final atribuible a la competencia que ejercen los bienes importados de cualquier parte del mundo, dado que la mexicana es una de las economías más abiertas del mundo.

Un acercamiento más puntual a los datos oficiales sobre la dinámica del empleo nos revela que para el último trimestre del 2011, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI estima una población económicamente activa (PEA) de 49.5 millones de personas y una población ocupada (PO) de 46.8 millones de personas. Por su parte, el Censo de Población y Vivienda del 2010, registra una PEA de 44.7 y una PO de 42.7 millones de personas. Una diferencia significativa, aun considerando que en la ENOE la definición de la PEA sólo incluye a personas de 14 años y más, mientras que el Censo incluye en esta definición a la población de 12 años y más.

Para estimar la dinámica del crecimiento de la PEA y los retos que éste conlleva, es importante señalar que las cifras registradas diez años atrás, tanto del Censo de 2000 como con los datos de la Encuesta Nacional de Empleo (previa a la ENOE) para este mismo año, se reportó en esta última, una PEA total de 39.6 millones y el Censo un total de 34.2 millones de personas. Es decir, la ENOE registra un incremento de la población que se incorpora al mercado de trabajo de más de seis millones y el Censo un incremento de alrededor de diez millones de personas. En este caso, ambas fuentes incorpo-

ran a la población de 12 años y más. Pero también es destacable el aumento de la tasa de desempleo en ambas fuentes, en el Censo pasó de 1.3 a 4.5% y en las encuestas creció de 4.2 a 5.0%.

Cuadro 1. Población económicamente activa, población ocupada y desocupada en el Censo de Población y Vivienda, la Encuesta de Empleo y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
Millones de personas.

	<i>Censo 2000</i>	<i>ENE 2000*</i>	<i>Censo 2010</i>	<i>ENOE 2011**</i>
Total PEA	34.2	39.6	44.7	49.5
Población ocupada	33.7	38.9	42.7	46.8
Población desocupada %	1.3	4.2	4.5	5.0

Fuente: INEGI.

* Trimestre abril-junio de 2000.

** Trimestre julio-septiembre de 2011.

La población ocupada también registra un aumento significativo en ambas fuentes, en el Censo 2010 el aumento que registra con relación al de 2000 es de aproximadamente nueve millones de personas, mientras que en las encuestas es de alrededor de siete millones, en cuya cifra posiblemente influye la no cobertura de la población entre doce y menos de catorce años de edad.

El crecimiento de la población ocupada registrado por el Censo del 2010 con respecto al Censo de 2000, se da principalmente en el sector de servicios, de 53.8 a 60.9%; en cambio, tanto en el sector primario como en el sector secundario, la proporción de la población ocupada disminuyó con respecto al año 2000: de 16.1 a 13.4 en el primero y de 27.7 a 24.4 en el segundo,⁵ como lo muestra el siguiente cuadro.

⁵ INEGI: ENE 2000- ENOE 2009. Cuestionario Ampliado Censo 2010.

Cuadro 2. México: Población ocupada por sectores de actividad (distribución porcentual). Censos 2000 y 2010. ENE/ENOE 200-2011

<i>Años</i>	<i>Censo 2000</i>	<i>ENE 2000</i>	<i>Censo 2010</i>	<i>ENOE 2011</i>
Total Sector de actividad económica (Millones de personas)	33.7	38.0	42.7	46.8
Primario Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	5.3 (15.8)	6.7 (17.6)	5.7 (13.36)	6.7 (14.49)
Secundario Industria extractiva y de la electricidad, industria manufacturera. Construcción	9.4 (27.9)	10.8 (28.4)	10.4 (24.4)	11.1 (22.80)
Terciario Comercio, restaurantes y servicios de alojamiento, transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento, servicios profesionales, financieros y corporativos, servicios sociales, servicios diversos, gobierno y organismos internacionales. No especificado	19.0 (56.3)	20.5 (54.0)	26.1 (60.87)	28.7 (62.8)

FUENTE: INEGI: ENE 2000-ENOE tercer trimestre 2011. Cuestionario Ampliado, Censo 2010.

Ya desde finales de los años ochenta, el sector servicios se transformó en el principal creador de empleos, en particular de puestos asalariados. Si bien este sector abarca actividades de alta productividad que ofrecen puestos de trabajo bien retribuidos, predominan en él las actividades de baja productividad y condiciones precarias de trabajo. Este aumento del empleo en las actividades terciarias se debe en parte a que las inversiones, sobre todo de las de capital nacional, tienden a concentrarse en el comercio y los servicios mucho más que en el pasado, debido a que la producción doméstica —agropecuaria e industrial— ahora compite con productos del exterior. Junto con lo anterior, las estrategias de sobrevivencia que realizan numerosos sectores de la población mexicana para contrarrestar la caída de los salarios reales y la insuficiente creación de empleos asalariados, ha dado lugar a un crecimiento inusitado de actividades de pequeña escala y del trabajo no asalariado, sobre todo en el comercio y en determinados servicios como la preparación de alimentos, actividades de reparación y transporte.

Hoy en día, el trabajo agropecuario sigue siendo una actividad numéricamente importante en la estructura ocupacional del país, ya que involucra a una de cada seis personas ocupadas; sin embargo, ha perdido importancia en términos de su aportación al producto nacional y a su capacidad para retener a las personas en el propio sector.

Se puede observar que el empleo ha crecido poco frente a la expansión de la PEA y las vías más accesibles de percepción de ingresos para importantes sectores de la población han sido el empleo informal o la emigración. Por otra parte, entre 2005 y 2011, los salarios reales en el empleo formal se han reducido, principalmente para las mujeres, mientras que en el trabajo informal han logrado permanecer estables.

De los aproximadamente 42.7 millones de personas ocupadas que registra el Censo 2010, solamente 28.8 millones de personas tienen una condición de asalariada, definidas como las *personas de 12 y más años de edad que en la semana de referencia trabajaron para un patrón o empleador del sector público o privado; y que reciben un pago, sueldo, salario o jornal. En esta categoría se encuentran los empleados, obreros, jornaleros, peones y los ayudantes con pago.*⁶

Cuadro 3. Proporción de población ocupada según ingresos declarados en el Censo 2000-2010 y en la ENE 2000-ENOE 2011.

<i>Ingresos según salarios mínimos</i>	<i>Censo 2000</i>	<i>Censo 2010</i>	<i>Ingresos según salarios mínimos</i>	<i>ENE 2000</i>	<i>ENOE 2011</i>
Hasta 1 salario mínimo	12.3	8.85	Hasta 1 salario mínimo	15.8	13.0
+ de 1 hasta 2 salarios mínimos	30.3	22.14	+ de 1 salario mínimo hasta 2	28.4	22.7
+ de 2 hasta 3 salarios mínimos	17.6	20.76	+ de 2 salarios mínimos hasta 3	18.3	21.3
+ de 3 a 5 salarios mínimos	14.0	18.63	+ de 3 salarios mínimos hasta 5	14.0	16.0
+ de 5 a 10 salarios mínimos	8.0	9.84	+ de 5 salarios mínimos	10.5	8.4
Más de 10 salarios mínimos	3.8	4.20			
No recibe ingresos	8.4	7.67	No recibe ingresos	10.0	8.6
No responde	5.4	7.9	No responde	3.0	10.0

FUENTE: INEGI: Censos 2000 y 2010. ENE 2000 y ENOE tercer trimestre 2011. En las encuestas no existe la desagregación de + de 10 salarios mínimos.

⁶ Glosario Censo 2010.

Aunque en diferentes proporciones, la población que obtiene como ingreso hasta un salario mínimo ha disminuido, al igual que la que está en la franja de más de uno hasta dos salarios mínimos. Si bien la información sobre los ingresos mayores a cinco salarios mínimos no es comparable —ya que se hacen agregaciones diferentes para una y otra fuente— es posible apuntar que, en la información censal estos ingresos han tenido un ligero repunte, no así en las encuestas. En los periodos observados, más del 60% de la población ocupada recibe ingresos sólo hasta por tres salarios mínimos y la población que no recibe ingresos por su trabajo se ha mantenido en promedio alrededor del 8%.

La dinámica demográfica y la pérdida de competitividad internacional de la economía nacional, han tenido mucho que ver con el desempleo que se ha acumulado en los últimos diez o quince años. Este desempleo es de carácter estructural, es decir, ocurre en una economía con bajos niveles de acumulación.

Cuadro 4. Población desocupada según sexo.
Censo 2010, ENOE 2011

<i>Situación de actividad por sexo</i>	<i>CENSO 2010</i>	<i>ENOE 2011</i>
Población económicamente activa	44'701,044	49'577,700
Población ocupada	42'669,675	46'815,997
Población desocupada	2'031,369 (4.5)	2 761 703 (5.5)
<i>Hombres</i>		
Población económicamente activa	30'045,138	30'952,910
Población ocupada	28'447,257	29,283,838
Población desocupada	1'597,881 (5.3)	1'669,072 (5.4)
<i>Mujeres</i>		
Población económicamente activa	14'655,906	18'624,790
Población ocupada	14'222,418	17'532,159
Población desocupada	433,488 (2.9)	1'092,631 (5.9)

FUENTE: INEGI: Censos 2000 y 2010. ENOE, tercer trimestre de 2011.

El Censo 2010 registra más de dos millones de personas desocupadas, refiriéndose al término “desocupadas” como las personas de 12 y más años

de edad que en la semana de referencia buscaron trabajo porque no estaban vinculadas a una actividad económica o trabajo.⁷ Las proporciones de la población desocupada que se obtuvieron a partir de la ENOE son más altas.

La normatividad internacional sobre el trabajo, a la que México ha estado tradicionalmente vinculada, ha establecido estándares mínimos bajo los cuales los países deberán sujetarse para la creación de empleo. Entre éstos se consideran el ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para los trabajadores y sus familias.

El Censo 2010 incluyó una pregunta para las personas asalariadas, indagando si recibía cualquiera de las siguientes prestaciones: servicio médico, aguinaldo, vacaciones pagadas, reparto de utilidades o prima vacacional, ahorro para el retiro y otras prestaciones. Un 62% de esta población recibe al menos una de estas prestaciones, siendo el aguinaldo el que lo recibe la mayor proporción de población, seguido por el servicio médico. Por su parte, la ENOE 2011 registró que de la población ocupada, más del 60% no contaban con esquemas de salud o de bienestar social (30.1 millones).

Hoy en día probablemente hay alrededor de 30 millones de mexicanos, que sin seguro de desempleo, se genera una ocupación en su domicilio, en el ambulante, en puestos fijos o semifijos, y en empresas formales en condiciones encubiertas de informalidad, en las cuales no reciben seguridad social ni las prestaciones laborales que establece la ley.

El hecho de que el trabajo constituya la fuente primordial de ingresos de la mayoría de las familias mexicanas, sin que exista seguro de desempleo, aunado a la carencia de ahorro, hace que los problemas ocupacionales de México se manifiesten, más que en aumentos en la tasa de desempleo abierto, en la precarización del empleo asalariado y no asalariado y en un número creciente de proveedores de ingreso en el hogar. Debido a la caída de los ingresos familiares, personas que hubieran podido dedicarse exclusivamente al estudio o a los quehaceres del hogar, han tenido que integrarse a la producción o venta de mercancías.

La proliferación de actividades de muy pequeña escala, el incremento del trabajo familiar sin pago y el trabajo asalariado a destajo, así como el aumento de la población trabajadora sin acceso a prestaciones, son muestras de la merma sufrida en la calidad de los empleos.

Este fenómeno, al que se ha denominado *informalización del empleo*, constituye la modalidad principal en que se ocupa de la fuerza de trabajo que no encuentra ocupación en el empleo formal. Otra de las manifestaciones de esta informalización del trabajo es el deterioro de sus condiciones

⁷ *Idem.*

laborales y de vida. Entre los asalariados ha aumentado el porcentaje de los que ganan poco, tienen relaciones de trabajo inestables y carecen de seguridad social y otras prestaciones, mientras que los trabajadores no asalariados ganan en promedio menos que los asalariados y también se encuentran al margen de la seguridad social.

Las fuentes censales del INEGI nos muestran que durante el periodo 2000-2010, la proporción de trabajadores asalariados se mantuvo prácticamente sin cambio, así como la de los empleadores (67.3 y 67.6 y 2.5 y 2.9 respectivamente). Entre los trabajadores por cuenta propia registra un aumento de un punto porcentual (23.0 y 24.2) y una disminución también de alrededor de un punto porcentual entre los trabajadores sin pago (4.5 y 3.2).⁸

La ENOE 2011 muestra algunas diferencias, ya que de los más de 46 millones de población ocupada que se registran en ese año, 63% son trabajadores asalariados, 4.6% están en la categoría de percepciones no salariales, los empleadores son también aproximadamente el 5%, el 23% es de trabajadores por cuenta propia, 6.5% son trabajadores no remunerados y el resto son categorías no especificadas y desocupadas.

El deterioro del empleo y de la productividad ha afectado a la población en general, pero de manera particular, a aquella que no tiene acceso a los mecanismos institucionales existentes. Al no tener alternativas ante la creación de empleo formal, estar desempleada y no tener ingresos ni protección social, esta población se inserta en la informalidad, fuera de los marcos legales y de las regulaciones y desempeñando actividades micro empresariales, asalariadas, por cuenta propia o como ayudantes familiares sin remuneración.

La información de la ENOE da cuenta de la manera que las actividades informales han proliferado en todos los sectores de la economía. Actualmente se calcula que aproximadamente 37% de la población ocupada está dentro del sector que la propia encuesta denomina “de los hogares” y que incluye el sector informal,⁹ el trabajo doméstico remunerado y la agricultura

⁸ Presentación de Resultados Censo 2010.

⁹ La definición del sector informal de la ENOE incluye a: “todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una situación identificable e independiente de esos hogares. El criterio operativo para determinar la situación no independiente de las unidades de producción con respecto *al hogar*, lo da la ausencia de prácticas contables convencionales, susceptibles de culminar en un balance de activos y pasivos; el que no se realicen, quiere decir que no hay una distinción entre el patrimonio del hogar y el de la empresa, ni tampoco hay una distinción entre los flujos de gasto del negocio de los del hogar (por ejemplo, gastos de electricidad y teléfono, uso de vehículos, etcétera)”. El trabajo doméstico remunerado y la agricultura de subsistencia también se incluyen.

Cuadro 5. Población ocupada según tipo de unidad económica y condición de empleo formal e informal 2000, 2009, 2011. ENE/ENOE¹⁰

	2000				2009				2011			
	<i>Formal</i>		<i>Informal</i>		<i>Formal</i>		<i>Informal</i>		<i>Formal</i>		<i>Informal</i>	
Total de ocupados	13,668,483		24,545,635		15,406,954		27,979,548		16,738,965		30,165,290	
<i>Hombres</i>	8,598,782		16,459,733		9,456,352		17,671,301		10,390,408		18,981,688	
Empresas constituidas en sociedad y corporativas	5,108,377	60	922,268	5.6	5,343,760	57	1,081,904	6.1	5,950,186	57.3	1,089,469	5.7
Negocios no constituidos en sociedad	1,264,567	15	6,543,294	40	1,205,540	13	7,193,789	41	1,257,143	12.1	7,755,391	40.9
Privadas	108,324	1.3	130,121	0.8	158,523	1.7	133,310	0.8	169,388	1.6	134,670	0.7
Públicas	2,021,798	24	500,506	3	2,589,845	27	361,500	2	2,647,157	25.5	333,877	1.8
Empleo informal en empresas formales	8.096,189 (49)				8.770,503 (50)				9,313,407			
Sector informal ENOE	18,039	0.2	6,836,541	42	127,947	1.4	7,394,240	42	149,045	1.4	7,914,642	41.7
Trabajo doméstico remunerado +	26,022	0.3	166,337	1	22,206	0.2	142,369	0.8	24,683	0.2	157,753	0.8
Agricultura de subsistencia +	399	0	1,252,163	7.6	1,434	0	1,282,838	7.3	1,075	0.0	1,508,784	7.9
Total empleo informal de hogares	44,460		8,255,041		151,587		8,819,447		349,606		9,581,179	
Situaciones de carácter especial y no especificado	6,769	0.1	108,503		7,097	0	81,351	0	191,731	1.8	87,102	0.3
<i>Mujeres</i>	5,069,701		8,086,902		5,950,602		10,308,247		6,348,557		11,183,602	

¹⁰ Para esta estimación, siguiendo los criterios de la OIT, incluimos como *trabajadores informales* a todos aquellos que no cuentan con esquemas ni de salud ni de seguridad social como beneficios de su relación laboral. De manera que la cifra de informalidad incluye tanto a los trabajadores del sector informal identificados en la ENOE, como a los identificados con este criterio

Cuadro 5. Continuación

Empresas constituidas en sociedad y corporativas	2,359,360	48	534,097	6.6	2,671,303	45	532,312	5.2	2,979,764	46.9	460,216	4.1
Negocios no constituidos en sociedad	577,387	11.7	2,023,907	25.0	612,866	10	2,545,140	25	629,147	9.9	2,587,241	23.1
Privadas	229,236	4.6	103,504	1.3	350,122	5.9	214,611	2.1	328,269	5.2	194,685	1.7
Públicas	1,648,751	33	335,496	4.1	2,227,198	37	360,558	3.5	2,288,160	36.0	346,383	3.1
Empleo informal en empresas formales	2. 997,004 (37)				3. 652,621 (35)				3.588,525 (32.1)			
Sector informal ENOE	18,039	0.2	6,836,541	42	127,947	1.4	7,394,240	42	29,819	0.5	5,349,719	47.8
Trabajo doméstico remunerado +	120,870	2.4	1,386,228	17	68,441	1.2	1,655,324	16	42,561	0.7	1,881,261	16.8
Agricultura de subsistencia +	399	0	1,252,163	7.6	1,434	0	1,282,838	7.3	0	0.0	313,290	2.8
Total empleo informal de hogares	44,460		8,255,041		151,587		8,819,447		144,760	2.3	7,544,270	67.5
Situaciones de carácter especial y no especificado	4,653	0.1	29,745	0.4	1,248	0	53,000	0.5	50,837	0.8	50,807	0.5

FUENTE: ENE 2000, ENOE 2009, 2011 (tercer trimestre).

de subsistencia. Adicionalmente hay que señalar que 49.1% del empleo informal de los hombres y 32% del empleo informal de las mujeres, se realiza en empresas formales.

El empleo informal se ubica en mayor o menor medida en todos los tipos de unidades económicas. Obviamente, la mayor proporción se concentra entre los trabajadores por cuenta propia, las unidades no registradas y en los hogares. Sin embargo, la diversificación de la producción ha propiciado que cada vez más, se establezcan relaciones informales de trabajo con unidades empresariales registradas o formales.

La significativa proporción de población asalariada sin prestaciones sociales que reporta el Censo 2010, así como la registrada por la ENOE que no tiene acceso a ningún esquema de salud ni seguridad social a partir de su relación laboral, nos revelan que la informalidad es un fenómeno creciente y cada vez más importante en la medida que el empleo formal se reduce y las personas necesitan encontrar una manera de obtener un ingreso para sobrevivir.

III. ALGUNAS REFLEXIONES

En este contexto, el empleo formal se ha reducido prácticamente en todos los sectores de la economía y el resultado de esta reducción se ha traducido en un aumento en la informalidad y en la presencia de importantes retos para el desarrollo regional y del país de manera que las medidas de política económica y social que se adopten son muy importantes.

En general, la informalidad se puede reducir de manera eficiente, en la medida de que existan políticas públicas que apoyen la expansión del empleo formal, con la creación de empleos a través de la expansión de los sectores que lo producen, por ejemplo una política industrial adecuada con buenos incentivos para cada empleo; con la promoción de empleo entre pequeños empresarios pero que esté vinculada a la capacitación y a la simplificación de los trámites de registro; junto con la instrumentación de una buena política agrícola que promueva y apoye a este sector pueden ser instrumentos eficaces para diseñar una política de empleo que brinden oportunidades económicas, apoyos a los emprendimientos dentro de marcos legales, así como extender la protección social y alentar el diálogo social.

El marco en el que se define una política pública está dado a partir de las evidencias y percepciones que el Estado tiene sobre los problemas que afectan a los ciudadanos. El medio idóneo para cuantificar y calificar estas evidencias en el caso del empleo son los censos de población, los que con

la complementariedad de las encuestas de empleo proporcionan la información estadística cuantitativa y cualitativa para instrumentar las acciones más relevantes, reconocer a los grupos a los que deben ser dirigidas y cómo se entregan dichas acciones, modificar su orientación, posibilitar su evaluación, etcétera.

De ahí la importancia de que a partir de estas fuentes de información se puedan construir series históricas confiables, para lo que se requiere que mantengan un marco común de conceptos que puedan ser comparables a través de los años y que se incluya información particularmente sobre las variables socioeconómicas que puedan incidir en una mejor identificación de las necesidades de los grupos de personas.¹¹

IV. RECOMENDACIONES

- Una premisa básica para la creación de empleo formal es la del crecimiento económico, mientras que éste se propicie, se facilitará la creación de empleo formal, y con éste la incorporación de esta población a los esquemas de salud y bienestar.
- Crear mecanismos para que los trabajadores informales puedan incorporarse a esquemas de salud y bienestar, lo que implicaría reformas a los esquemas actuales, entre los que pudiera considerarse la creación de modelos de cofinanciamiento, lo que supondría una especie de regulación del trabajo informal, pero también requeriría de la respectiva asignación de recursos en el presupuesto de la nación.
- Se requiere ofrecer a los trabajadores informales, principalmente a los empresarios, el crédito y la correspondiente capacitación en gestión, y asistencia técnica en los campos de la gerencia. A todos, ya sea empresarios o trabajadores por su cuenta, ofrecerles la capacitación en tecnologías de información y otros campos que les permitan fortalecer sus capacidades y, como consecuencia, contar con un mayor potencial para emplearse y enfrentar las situaciones de riesgo que se presentan con mayor frecuencia a los trabajadores informales quienes no cuentan con un seguro de desempleo.
- Los esquemas de protección social y/o bienestar deben ser reformados para cubrir la totalidad de los riesgos de desempleo, accidentes de tra-

¹¹ En este sentido, por mencionar una pérdida importante, ha sido la de las características de la vivienda del hogar donde se levanta la Encuesta de Ocupación y Empleo, la que los usuarios confiamos se pudiera recuperar algún día.

bajo, jubilación, etcétera, de toda la población económicamente activa, tanto urbana como rural.

- Como se muestra en el texto, hay una gran cantidad de trabajadores informales dentro de la formalidad. Es necesario fiscalizar a estas empresas para que incorporen a todos sus trabajadores formales e informales a la seguridad social.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL, *The Informal Sector: What Is It, Why Do We Care, and How Do We Measure It?*, 2001, siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/CHI.pdf
- CABALLERO, M. N., *Incorporación de empresas del sector informal en la economía formal*, Documento interno, México, Servicio de Administración Tributaria, 2004.
- FREIJE, Samuel, *El empleo informal en América Latina y el Caribe: causas, consecuencias y recomendaciones de política*, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Desarrollo Social, Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- HEYES, Jason (ed.), *Tackling unregistered work through social dialogue: Paper for the High Level Conference on Social Dialogue, and Local Development*, University of Birmingham, Reino Unido, Informe Final 2005-2007, Proyecto Unión Europea-OIT, 2007.
- HUSSMANN, R., “Defining and Measuring Informal Employment”, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo-Oficina de Estadística, 2004.
- INEGI, Encuesta Nacional de Empleo. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004.
- , Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, México, 2005-2008.
- , Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, México, 2008.
- LORÍA, E. y SÁNCHEZ A., *El empleo en México*, México, División de Posgrado de Economía, UNAM, Cuaderno de Trabajo, 2007.
- NEGRETE, Rodrigo, “El trabajo no protegido”, Presentación en el IX Encuentro Internacional de Estadísticas de Género, Aguascalientes, INEGI, 2008.
- , “¿Por qué han sido bajas las tasas del desempleo abierto en México?: Una guía básica ilustrada”, *Revista de Información y Análisis*, INEGI, núms. 14 y 15, 2001.

- PORTES, A. y HALLER, W., *La economía informal*, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 2004.
- RODARTE, R., “Experiencias en la medición del sector informal en México. Cultura y estadística geográfica”, *Revista de Información y Análisis*, INEGI, núm. 23, 2003.
- SAMANIEGO, Norma, *El crecimiento explosivo de la economía informal*, México, UNAM, Economía, vol. 5, núm. 13, 2009.
- OIT, “El dilema del sector no estructurado”, Conferencia Internacional del Trabajo, 78a. Reunión Ginebra, 1991.
- , “Decent Work and the Informal Economy”, Ginebra, VI Informe de la 90a. Conferencia Internacional del Trabajo, 2002.
- , “Employment Sector: Women and Men in the Informal Sector: A Statistical Picture”, 2002, disponible en <http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/download/menwomen.pdf>
- , “Conferencia Internacional del Trabajo”, Ginebra, Sesión 90 de 2002, VI Informe, Trabajo decente y economía informal, Punto 6 de la Agenda, 2002.
- , *Employment in the informal economy*, Integration working paper núm. 53, 2007, en www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/.../kilm07
- , *World of Work Report. Income Inequalities in the Age of Globalization*, Ginebra, 2008.
- PORTES, Alejandro *et al.* (eds.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore, Md., John Hopkins University Press, 1989.
- TOKMAN, Víctor, *Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre de 2007.
- TREJO, J., *La ocupación en el sector informal. 1995-2003 INEGI*, México, INEGI, 2004.

PRECARIEDAD LABORAL Y DESEMPLEO EN MÉXICO

Brígida GARCÍA GUZMÁN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La participación de la población en la actividad económica: principales transformaciones*. III. *Precariedad de los trabajadores asalariados*. IV. *Consideraciones finales*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Durante la primera década del siglo XXI, México experimentó altibajos en su crecimiento económico, y hacia finales de la misma se vio nuevamente inmerso en una importante crisis. La desaceleración del crecimiento económico en 2009 constituyó un reto adicional de proporciones excepcionales para un país con problemas laborales caracterizados como urgentes de tiempo atrás. En el contexto anterior, nuestro objetivo en este trabajo es analizar la situación laboral en la primera década del siglo XXI, lapso en el cual se profundizó la puesta en práctica de una estrategia económica de corte neoliberal, ahora en manos de gobiernos conservadores pertenecientes al Partido Acción Nacional (PAN). Consideramos que esta perspectiva de mediano plazo puede ayudar a precisar de mejor manera los problemas persistentes, así como delinear los nuevos ángulos de deterioro.

Nuestro estudio parte de una visión sociodemográfica integral de la fuerza de trabajo, en la que inicialmente interesa señalar la magnitud de la participación de la población en la actividad económica según sus dos componentes principales: ocupación y desocupación. La desocupación abierta, personas que buscan una ocupación o empleo sin encontrarlo, usualmente es el fenómeno que recibe más atención de los medios de comunicación y de diversos actores sociales en coyunturas económicas difíciles, por lo que consideramos relevante retomarlo y explorar facetas menos conocidas del

* El Colegio de México.

mismo. Además de lo anterior, buscamos delimitar la magnitud de algunos grupos que han ido adquiriendo cada vez mayor relevancia y que en nuestras encuestas de empleo forman parte de la población económicamente inactiva (por ejemplo, quienes no estudian ni trabajan, o aquellos que se encuentran disponibles para trabajar, pero que no buscan activamente una ocupación o empleo).

En lo que toca al análisis de las características de la población ocupada, en países como el nuestro se ha hecho hincapié en la persistencia o ampliación de los sectores denominados como informales y/o marginales, lo cual es esperable cuando las oportunidades económicas se tornan particularmente graves. Sin embargo, en las últimas décadas se ha llamado además la atención a la precarización del empleo asalariado, medido con indicadores como la ausencia de prestaciones sociales o de contratos permanentes. Con base en estas consideraciones buscamos precisar la posible ampliación de la población ocupada en el sector informal o en los micro negocios, pero también lo que ha sucedido con la población asalariada en términos de ausencia de protección social y de inestabilidad laboral.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera. En una primera parte presentamos para el periodo 2000-2009, cifras de las encuestas de empleo sobre la evolución de la población activa e inactiva, así como de sus diversos subcomponentes, tanto para hombres como para mujeres (ocupados, desocupados, disponibles, otros inactivos). Asimismo, nos detenemos en la cambiante composición por rama de actividad económica (agricultura, comercio, servicios), así como en el examen de la importancia que adquieren los micronegocios, a medida que crecen las dificultades económicas.

En una segunda parte nos concentramos en los trabajadores asalariados, su evolución y su precariedad. Presentamos indicadores también para 2000-2009 de la existencia de prestaciones de salud y de contratos permanentes y temporales. En esta sección subrayamos los cambios experimentados por las encuestas de empleo en México en el periodo estudiado, los cuales pueden haber afectado en alguna medida las tendencias que se presentan. Un fenómeno que en este contexto despierta nuestro interés es el posible crecimiento de los trabajadores con contratos temporales, dado que se ha planteado para otros países de América Latina que se ha recurrido al empleo temporal ante la reducida posibilidad de crear las plazas permanentes que son necesarias. En particular, importa explorar los niveles salariales de los trabajadores en las distintas situaciones de contratación y acceso a las instituciones de salud.

En las consideraciones finales, reflexionamos sobre los distintos rasgos del entorno laboral que enfrentamos en el país en la actualidad. Nuestra intención es que el análisis sea útil y amplíe las opciones posibles para las acciones que buscan mejorar las deterioradas condiciones de trabajo y el bienestar de la población mexicana.

II. LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA: PRINCIPALES TRANSFORMACIONES

Al inicio de los años dosmil, México experimentó tasas de crecimiento económico nulas o muy reducidas, pero el país llegó a crecer a un ritmo de 4.8% en 2006. Lamentablemente, a partir de ese año dicha tasa de crecimiento comenzó a descender y en 2009 el resultado oficial de la recesión económica experimentada ha sido un tasa negativa de crecimiento del PIB de -6.5% (INEGI, 2010). Estos vaivenes evidencian las dificultades que se han enfrentado para mantener niveles de crecimiento moderados desde la puesta en marcha de la estrategia económica orientada hacia el exterior, así como la vulnerabilidad del país frente a la situación económica de Estados Unidos, destino principal de nuestras exportaciones. La crisis financiera que enfrentó ese país a partir de 2008-2009 ha sido reiteradamente señalada como la principal causa de la recesión mexicana, pero otros factores internos como la falta de dinamismo de la inversión pública y del financiamiento bancario han sido señalados como aspectos cruciales para explicar el lento crecimiento económico del país en los últimos lustros.¹ ¿Cómo evolucionó la población activa en la década 2000-2009? ¿Cuáles fueron los grupos de trabajadores más afectados?

1. *Trabajadores ocupados, desocupados, disponibles*

La población económicamente activa creció de aproximadamente 39 millones en 2000 a casi 46 millones en el segundo trimestre de 2009 (cifras de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE). La proporción de hombres que participó en la actividad económica (tasa de participación masculina) en este periodo siguió la tendencia descendiente que se ha venido observando de tiempo atrás (de casi 80% en 2000 a 77% en 2009). Esto ha sido tradicionalmente atribuido al alza en los niveles de escolaridad y a la

¹ Ros, Jaime, "La desaceleración del crecimiento económico en México desde 1982", *El trimestre económico*, vol. LXXV, núm. 299, julio-septiembre de 2008.

importancia cada vez mayor de las actividades no agrícolas, lo cual tiende a reducir las proporciones de activos jóvenes y de edad madura, respectivamente. En cambio, las tasas femeninas se incrementaron, también de la misma manera que lo vienen haciendo desde hace muchos años (de 38% en 2000 a 41% en 2009). En su caso, lo que primordialmente cuenta es la ampliación de puestos y expectativas laborales en el comercio y los servicios, así como la incorporación de las mujeres al autoempleo y a los negocios familiares cuando las condiciones económicas así lo han ameritado. A lo anterior se añaden factores como el descenso de la fecundidad, el cual influye en la creciente incorporación femenina en el mercado de trabajo.

Como se sabe, la población económicamente activa está conformada por la población ocupada más la desocupada. Es usual en el caso mexicano que interese principalmente destacar las carencias que presenta la población ocupada, sobre todo en lo que respecta a bajos niveles de ingreso y ausencia de prestaciones sociales. Además de lo anterior, la crisis de 2009 nos obliga a hacer especial hincapié en lo sucedido con la desocupación abierta. En el segundo trimestre de ese año 2009, la tasa de desocupación alcanzó el nivel de 5.2% (véase cuadro 1).² Hemos seleccionado el segundo trimestre para comparar los diversos años porque es el que usualmente se encuentra menos afectado por las fluctuaciones estacionales de la actividad económica. Sin embargo, hay que puntualizar que en el tercer trimestre de 2009 la tasa de desocupación mexicana llegó a alcanzar 6.2%, y que este indicador ha fluctuado alrededor del 5.2% en los trimestres posteriores (entre 2.2 y 2.9 millones de personas afectadas desde que inició el 2009, cifras de la ENOE). Hay que tener en cuenta que aun con estos niveles el país se sitúa por debajo del promedio de América Latina en lo que toca a la desocupación abierta.³ No obstante, no deberíamos soslayar el hecho de que —en términos absolutos— nunca antes de este año tantos mexicanos y mexicanas buscaron activamente una ocupación o empleo sin encontrarlo.⁴

² El cuadro 1 se basa en ejercicios de compatibilidad de información entre las encuestas de empleo, llevados a cabo por el propio INEGI; al interpretar estos datos tomamos siempre en cuenta los diferentes criterios seguidos en su captación.

³ Organización Internacional del Trabajo, *Panorama laboral 2009. América Latina y el Caribe*, Lima, OIT, 2009.

⁴ Es común que nuestros funcionarios gubernamentales enfatizen el relativamente bajo nivel que alcanzan las tasas de desocupación mexicanas, especialmente en comparación con Estados Unidos y los países de la OCDE. En estas declaraciones usualmente no se toma en cuenta que, a diferencia de los países desarrollados, en México no se cuenta con un seguro de desempleo nacional, y que las personas tienen que aceptar o crear ellas mismas un sinnúmero de ocupaciones que muchas veces no permiten una sobrevivencia digna.

Cuadro 1. Población económicamente activa e inactiva.
Hombres y mujeres (2000-2009).
(porcentajes)

<i>Año</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tasas de actividad económica masculina	79.9	79	78.7	78	78.6	77.7	78.7	78.2	78.3	76.8
Tasas de actividad económica femenina	38.0	37.2	37.8	37.3	39.5	39.6	40.7	41.4	42.0	41.2
Población económicamente activa ^a	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b
Población ocupada	97.4	97.4	97.1	97	96.3	96.5	96.8	96.6	96.4	94.8
Población desocupada	2.5	2.6	2.9	3.0	3.7	3.5	3.2	3.4	3.5	5.2
Población no económicamente activa	100.0 ^c	100.0 ^c	100.0 ^c	100.0 ^c	100.0 ^c	100.0 ^c	100.0 ^c	100.0 ^c	100.0 ^c	100.0 ^c
Disponibles para trabajar	13.5	12.1	11.7	12.1	13.6	14.3	15.0	15.8	15.1	17.8
No disponibles	86.5	87.9	88.3	87.9	86.4	85.7	85.0	84.2	84.9	82.2

^a De 14 años y más.

^b Los números absolutos de la población económicamente activa son: 39'043,393 en 2000; 39'061,884 en 2001; 40'085,234 en 2002; 40'417,155 en 2003; 42'100,766 en 2004; 42'274,306 en 2005; 43'575,476 en 2006; 44'411,852 en 2007; 45'460,003 en 2008; 45'709,355 en 2009.

^c Los números absolutos de la población no económicamente activa son: 28'370,285 en 2000; 29'506,766 en 2001; 30'128,365 en 2002; 31'033,361 en 2003; 30'508,975 en 2004; 31'328,194 en 2005; 30'999,176 en 2006; 31'339,342 en 2007; 31'524,473 en 2008; 33'008,979 en 2009.

FUENTES: 2000-2004 Encuesta Nacional de Empleo (ENE); 2005-2009 Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI.

Además de los desocupados abiertos, es muy importante puntualizar que algunos grupos de la población no económicamente activa —como son los disponibles para trabajar pero que no buscan activamente un empleo— también se incrementaron de manera notable en el periodo 2000-2009. Como se puede observar en el cuadro 1, dicho aumento fue paulatino pero sistemático

entre 2000 y 2008, y en el año de la recesión se incrementaron en casi tres puntos porcentuales (de 15% en 2008 a 17.8% en 2009). En números absolutos, estas personas disponibles pero que desisten de buscar trabajo o que no lo buscan porque consideran que no tienen posibilidades de encontrarlo, se incrementaron en alrededor de un millón entre los segundos trimestres de 2008 y 2009 (cifras de la ENOE). Estamos sin duda alguna ante números preocupantes de desempleados abiertos y de desempleados desalentados.

2. Terciarización, salarización

La población ocupada también experimentó cambios de singular importancia durante y al término de la primera década del siglo XXI. Los trabajadores agropecuarios (sector primario de la economía) sufrieron una reducción muy acentuada porque pasaron de representar 17.6% de la fuerza de trabajo en 2000 a sólo 13% en 2009 (véase cuadro 2). La tendencia hacia el descenso de las actividades agrícolas es un fenómeno ampliamente conocido a nivel nacional e internacional, a medida que se urbaniza la población y la economía, tanto en países desarrollados como no desarrollados. Sin embargo, sorprende la rapidez con la que se viene dando este descenso en México.⁵ Éste ha sido acompañado por incrementos en las corrientes migratorias hacia los Estados Unidos, especialmente en la primera parte de la década del 2000. Aunque sabemos que la migración mexicana hacia los Estados Unidos se ha desacelerado con las dificultades económicas que se iniciaron en 2008-2009 en ambos países, no hay duda de que una de las características actuales de la vida rural en el país es la pérdida de importancia de los quehaceres agrícolas y el consiguiente aumento de los no agrícolas. Esta es una de las razones por las cuales se plantea el surgimiento de una “nueva ruralidad” en México (y también en muchos países latinoamericanos).⁶

⁵ Según las encuestas de empleo, el sector primario representaba 29% de la fuerza de trabajo en 1979; 27% en 1991; 17.6% en 2000; 13% en 2009. Véase, Pacheco, Edith *et al.*, *Empleo atípico, empleo precario*, México, El Colegio de México, 2010.

⁶ Grammont, Huber C., “La nueva ruralidad en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. esp. 66, 2004, pp. 279-300.

Cuadro 2. Evolución reciente de la población ocupada en México según diversas características^a. Hombres y mujeres (2000-2009). (porcentajes)

<i>Año</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sector de actividad económica	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b
Primario	17.6	17.5	17.3	16.2	15.8	14.9	14.3	13.5	13.1	13
Secundario	28.4	27.6	26.7	26.6	26.5	25.5	25.6	25.7	25.5	23.9
Terciario	54.0	54.9	56.0	57.2	57.7	59.0	59.4	60.1	60.6	62.9
Posición en la ocupación	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b
Trabajadores <i>subord.</i> y <i>remuns.</i>	63.9	63.4	63.0	63.2	63.3	64.3	65.4	65.5	65.9	66.1
Empleadores	4.3	4.5	4.4	4.1	4.3	4.7	4.9	5.0	4.9	4.5
Trabajadores por cuenta propia	23.4	24.0	24.2	24.8	24.5	23.6	22.8	22.6	22.5	23
Trabajadores remunerados	8.3	8.0	8.4	7.9	7.8	7.4	7.0	6.8	6.7	6.5
Trabajadores en micronegocios no agrícolas	44.8	45.3	46.5	47.0	46.9	48.4	47.9	48.3	48.5	48.6

^a De 14 años y más.

^b Los números absolutos de la población ocupada son: 38'044,501 en 2000; 38'065,752 en 2001; 38'939,664 en 2002; 39'221,542 en 2003; 40'561,014 en 2004; 40'791,814 en 2005; 42'197,775 en 2006; 42'906,656 en 2007; 43'866,696 en 2008; 43'344,281 en 2009.

FUENTES: 2000-2004 Encuesta Nacional de Empleo (ENE); 2005-2009 Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI.

Por su parte, los trabajadores manufactureros, de la industria extractiva, eléctrica y de la construcción (sector secundario), perdieron importancia de forma paulatina durante la década que analizamos, pero se observa un declive ligeramente mayor de 2008 a 2009 (representaban 28.4% de la fuerza de trabajo en 2000, 25.6% en 2006, 25.5% en 2008 y 24% en 2009, cuadro 2). La industria maquiladora ha sido factor crucial para mantener la importancia de la fuerza de trabajo industrial mexicana, la cual ha sido mayor que

la de varios países latinoamericanos.⁷ No obstante, en años recientes también dicha actividad se ha visto seriamente mermada por los altibajos de la economía estadounidense y la competencia que se tiene con China por las exportaciones hacia ese mercado.

Finalmente, los trabajadores de ambos géneros en comercio y servicios (trabajadores terciarios), se incrementaron de forma notable en la década 2000-2009 (de representar 54% de la fuerza de trabajo en 2000, pasaron a 63% en 2009, cuadro 2). Hay que recordar que el sector terciario es un espacio muy heterogéneo, razón por la cual no es siempre fácil conocer a fondo el significado de la “terciarización” de la economía y de la fuerza de trabajo en países como México. Por un lado, aquí se agrupan actividades que muchas veces se encuentran formalmente establecidas como los servicios al productor (financieros, profesionales) y los sociales (educación, salud). Por otro, están generosamente representadas en el sector terciario las actividades del comercio al por menor y los servicios personales, las cuales son generalmente desempeñadas por cuenta propia o en micronegocios, y proporcionan las más de las veces magros ingresos. En el decenio que analizamos han ganado terreno en términos relativos el comercio al por menor y los servicios profesionales, financieros y corporativos (datos de las encuestas de empleo no presentados en los cuadros).

Además de los aspectos anteriores, es muy importante para los fines de este trabajo dar cuenta de la evolución de la población ocupada según su condición de asalariados, por cuenta propia, familiares no remunerados, empleadores, en todos los sectores económicos (segundo panel del cuadro 2). Durante mucho tiempo preocupó en México la importancia constante de los trabajadores por cuenta propia, por sus bajos niveles de ingreso y casi total ausencia de prestaciones sociales; sin embargo, en los últimos lustros ha comenzado a despertar inquietud lo que ocurre al interior de la población asalariada.⁸

Las proporciones de trabajadores asalariados que laboran en todo tipo de establecimientos se mantienen en niveles muy semejantes en el periodo 2000-2004, y comienzan a crecer de manera paulatina a partir de 2005. Esta tendencia podría estar influenciada por los cambios llevados a cabo en el cuestionario de la ENOE. En dicha encuesta se pregunta a cada perso-

⁷ CEPAL, *Panorama Social 2006*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, 2006.

⁸ García, Brígida, “Población económicamente activa: evolución y perspectivas”, en García, Brígida y Ordorica, Manuel (coords.), *La población*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 363-392.

na de manera más amplia (que en su predecesora la Encuesta Nacional de Empleo, ENE) sobre la existencia de un jefe o superior. Es probable que esto haya llevado a detectar mayor número de personas asalariadas (subordinadas, según la terminología de dicha encuesta) en situaciones donde las fronteras entre ser asalariado y por cuenta propia permanecen borrosas. Este sería el caso de la subcontratación o descentralización de los procesos productivos que se sostiene ha crecido con la flexibilización de los mercados de trabajo. De cualquier manera, es importante tener en cuenta que en 2009 dos terceras partes de la fuerza de trabajo del país se declaró como asalariada (subordinada), ya sea de forma directa o indirecta, y que los cambios en las demás categorías de posición en la ocupación fueron de menor importancia en la primera década del siglo XXI.

No obstante lo anterior, hay que dejar establecido que los asalariados pueden laborar en pequeñas, medianas y grandes empresas, como también formar parte del creciente sector de los micronegocios. En conjunto, la población asalariada (además de la por cuenta propia) que laboraba en micronegocios de hasta cinco trabajadores, representaba 45% del total de la fuerza de trabajo en 2000 y se elevó a casi 49% en 2009 (cuadro 2). He aquí una tendencia que habría que subrayar, puesto que usualmente la fuerza de trabajo en los micronegocios presenta condiciones de trabajo más deficitarias.

III. PRECARIEDAD DE LOS TRABAJADORES ASALARIADOS

La precariedad de los trabajadores asalariados mexicanos era ya muy acentuada al comienzo de los años dos mil. En esa fecha, apenas 55% de ellos contaba con acceso a las instituciones de salud y sólo 54% tenía contratos escritos. Estas condiciones han permanecido, e incluso se han deteriorado en alguna medida, en el transcurso del primer decenio del siglo XXI (véase el cuadro 3).⁹

⁹ En el caso de las prestaciones, en el cuadro 3 hemos optado por las instituciones de salud. En trabajos anteriores García, Brígida, “Población...”, *op. cit.*, habíamos presentado información sobre todo tipo de prestaciones, pero hemos llegado a la conclusión de los datos más comparables a lo largo de la década que analizamos se refieren al acceso a las instituciones de salud. En la ENE se hacía una sola pregunta sobre prestaciones y las opciones de respuesta eran: aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo, participación de utilidades, IMSS, ISSSTE, SAR, crédito para vivienda, seguro médico particular o seguro de salud, entre otros. En cambio, en la ENOE se hacen tres preguntas: las dos primeras atañen a los trabajadores subordinados e indagan sobre aguinaldos, vacaciones con goce de sueldo, reparto de utilidades, crédito para vivienda, guardería, tiempo para cuidados maternos o paternos, fondo de retiro SAR o Afore, seguro de vida, seguro privado para gastos médicos, préstamos

Cuadro 3. Trabajadores asalariados (subordinados y remunerados)
según acceso a las instituciones de salud y contratos.
Hombres y mujeres (2000-2009).
(porcentajes)

<i>Año</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Acceso a las instituciones de salud	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b
Con acceso	55.2	56	54.4	53.6	53.8	54.2	53.6	54.9	54.5	53.6
Sin acceso	44.8	44	45.6	46.4	46.2	44.9	45.6	44.2	44.7	45.6
No especificado	0	0	0	0	0	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8
Acceso a contratos	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b	100.0 ^b
-										
<i>Con contrato escrito</i>	53.7	54.2	53.1	52.9	53.4	50.5	50.5	52.0	51.3	52.6
De base	46.2	47.2	46.2	45.7	45.7	41.7	41.8	42.9	42.6	43.8
Temporal	7.1	6.8	6.8	7.1	7.5	8.5	8.5	9.0	8.5	8.5
No especificado	0.4	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.3
<i>Sin contrato escrito</i>	46.2	45.8	46.9	47.0	46.6	48.7	48.7	47.2	47.9	46.3
<i>No especificado</i>	0.1	0	0	0.1	0.1	0.8	0.8	0.8	0.8	1.1

^a De 14 años o más.

^b Los números absolutos de la población de trabajadores subordinados y remunerados son: 21'900,013 en 2000; 21'879,785 en 2001; 22'251,155 en 2002; 22'538,503 en 2003; 23'213,185 en 2004; 26'230,272 en 2005; 27'592,042 en 2006; 28'104,010 en 2007; 28'905,410 en 2008; 28'639,156 en 2009.

FUENTES: 2000-2004 Encuesta Nacional de Empleo (ENE); 2005-2008 Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI.

En 2009 la proporción de trabajadores que no tenía acceso a las instituciones de salud y a los contratos escritos permanece alrededor del 54 y 53%,

personales y/o caja de ahorro; la tercera se le hace a todos los ocupados y se refiere al acceso a la atención médica (IMSS, hospital o clínica naval, militar o de Pemex, ISSSTE, ISSSTE estatal, otra institución médica).

respectivamente. En lo que respecta a los contratos, interesa señalar que en 2009 sólo 43.8% de los asalariados tenía contratación permanente o de base (46.2% en 2000), y que se insinúa un aumento de la contratación temporal, especialmente en 2005-2007 (cuadro 3).¹⁰ Estos resultados reafirman y actualizan lo indicado por diversos analistas sobre nuestra realidad nacional: la precariedad laboral en el país no sólo se mantiene elevada, sino que se vislumbra un empeoramiento en los últimos años.¹¹

La precariedad laboral (entendida aquí como la ausencia de prestaciones de salud y de contratos) es entonces una realidad que sigue enfrentando una magnitud verdaderamente importante de asalariados mexicanos (cerca de 13 millones en ambos casos en el segundo trimestre de 2009, según la ENOE). Por lo anterior, consideramos relevante profundizar en las características demográficas y socioeconómicas de los trabajadores en distintas situaciones de precariedad. En lo referente a contratos, interesa destacar no únicamente los rasgos de quienes carecen de ellos, sino también la situación que caracteriza a quienes cuentan con contratos temporales en comparación con contratos permanentes. En muchos contextos nacionales preocupa el aumento de la contratación temporal, y en el caso mexicano necesitamos aportar evidencias sobre la temporalidad como un rasgo adicional de precariedad.

Características sociodemográficas y económicas de los trabajadores en distintas situaciones de precariedad

En la primera y cuarta columnas del cuadro 4 se presentan algunos datos que serían los esperados, puesto que allí se indica que son notoriamente los jóvenes y aquellos con menor escolaridad quienes más carecen de contratos

¹⁰ Para ser congruentes, también habría que dejar establecido aquí que el resultado sobre los trabajadores temporales podría estar influenciado en alguna medida por el cambio operado en los cuestionarios de las diferentes encuestas. A diferencia de lo que sucedía en la ENE, en la ENOE la primera opción de respuesta sobre duración de los contratos es la temporal. En este contexto hay que recordar que en los estudios sobre reestructuración productiva y flexibilidad laboral realizados por autores como Enrique de la Garza para los años noventa, usualmente se ha encontrado que los trabajadores en las empresas más formalmente establecidas continuaban teniendo contratos y que éstos eran permanentes en su mayoría, véase Garza, Enrique de la, “La flexibilidad del trabajo en México (una nueva síntesis)”, en Brígida García, *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, México, El Colegio de México, 2002, pp. 375-404.

¹¹ Véase Salas, Carlos, “Empleo y trabajo en México, 2001-2006. Un balance inicial”, *Trabajo*, año 3, núm. 4, enero-junio de 2007, pp. 133-160; Rojas García, Georgina y Salas Páez, Carlos, “Precariedad laboral y la estructura del empleo en México 1995-2004”, en Pacheco, Edith *et al.*, *cit.*.

permanentes y prestaciones de salud. Asimismo, la agricultura, la construcción y los servicios diversos son las ramas donde más imperan este tipo de prácticas. Podrá observarse también que esta información no permite sostener que en México la fuerza de trabajo femenina asalariada esté en peor situación que la masculina en estos aspectos de ausencia de contratación escrita y prestaciones de salud para datos y análisis en esta misma dirección (véase cuadro 4).¹²

En la segunda y quinta columnas del cuadro 4 se indican a su vez los porcentajes de trabajadores cuyos contratos son permanentes y cuentan con prestaciones de salud, quienes —como también sería de esperar— están más representados entre los de edad madura, los más escolarizados, así como entre aquellos que laboran en los servicios sociales, en el gobierno y en la industria extractiva. Se trata en todos los casos de actividades económicas usualmente ejercidas bajo condiciones formales de contratación. Para las mujeres se confirma una mejor posición relativa en lo que toca a contratos permanentes y existencia de prestaciones de salud. Este resultado se debe principalmente a la importante presencia femenina en los servicios sociales, uno de los sectores donde más se establecen relaciones indefinidas de contratación (datos de la ENOE no presentados en los cuadros).

Cuadro 4. Trabajadores subordinados y remunerados por tipos de contrato y prestaciones de salud según características sociodemográficas y económicas.
Hombres y mujeres (2009).
(porcentajes)

	<i>Contratos</i>			<i>Prestaciones de Salud</i>	
	<i>Sin contrato</i>	<i>Con contrato permanente</i>	<i>Con contrato temporal</i>	<i>Sin prestaciones de salud</i>	<i>Con prestaciones de salud</i>
Total	47.4	43.8	8.8	46.4	53.6
Jóvenes	63.8	25.3	10.9	63.6	36.4
Mayores	42.6	49.2	8.2	41.4	58.6

¹² Véase Rojas García, Georgina y Salas Páez, Carlos, “Precariedad...”, *cit.*; Muñoz, José Alberto, “Un acercamiento a la inestabilidad laboral de los trabajadores asalariados. Estimación a partir del segundo trimestre de la ENOE, 2006”, tesis de maestría en demografía, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2008.

Mujeres	43.6	47.1	9.3	44.1	55.9
Hombres	49.6	41.9	8.5	47.8	52.2
Sin escolaridad	86.8	11.1	2.1	83.3	16.7
Primaria	73.3	21.9	4.8	69.2	30.8
Secundaria	55.5	36.6	7.9	52.5	47.5
Preparatoria y más	25.9	62.2	11.9	28.0	72.0
Agricultura	91.2	6.7	2.1	87.1	12.9
Ind. extractiva y eléctrica	10.7	73.4	15.9	9.6	90.4
Ind. transformación	35.5	55.9	8.6	31.2	68.8
Construcción	77.9	14.0	8.1	72.0	28.0
Comercio	46.4	46.4	7.2	43.0	57.0
Restaurantes y hoteles	61.9	31.6	6.5	58.9	41.1
Transportes	49.8	44.2	6.0	47.8	52.2
Servicios profesionales	28.3	55.8	15.9	32.3	67.7
Servicios sociales	10.2	76.8	13.0	15.0	85.0
Serv. diversos	85.3	11.9	2.8	82.5	17.5
Gobierno	8.7	72.9	18.4	17.4	82.6

FUENTE: Estimaciones propias con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), segundo trimestre, 2009.

En lo que toca a los trabajadores temporales (tercera columna del cuadro 4), se presentan algunas cifras que son de llamar la atención. En primer lugar, sorprende que la importancia de este tipo de trabajadores aumente a medida que se incrementa la escolaridad. Además, son la industria extractiva, los servicios profesionales y el gobierno, las ramas que más se distinguen de las demás en lo que respecta a la importancia de los trabajadores eventuales.¹³ Estos datos de la ENOE son ilustrativos de una situación de posible precariedad entre los trabajadores relativamente más calificados (especialmente si nos referimos a los servicios profesionales y al gobierno). La situación imperante en los servicios profesionales merece resaltarse, sobre todo si también subrayamos que más de una cuarta parte de estos traba-

¹³ Estas últimas cifras, según ramas de actividad económica, se han mantenido en el tiempo (1995 y 2004), según es posible concluir de los datos incluidos en el trabajo de Rojas García, Georgina y Salas Páez, Carlos, "Precariedad...", *cit.* (cuadro 3).

jadores desempeñan sus labores sin contratos de trabajo y una tercera parte no cuenta con prestaciones de salud (primera y cuarta columnas, cuadro 4).

Para profundizar en las distintas situaciones de precariedad, presentamos en el cuadro 5 información sobre los diferentes niveles ingresos que se perciben (medianas de ingresos por hora). Allí podemos comprobar los bajos niveles de ingresos del conjunto de trabajadores asalariados, así como la peor situación relativa de quienes no tienen contratos ni prestaciones de salud. Los temporales presentan una situación intermedia entre quienes no tienen contratos y quienes gozan del privilegio de los contratos permanentes. Estos primeros resultados son especialmente reveladores, pero se podría argumentar que están afectados por una serie de aspectos como podrían ser la escolaridad, la edad, la condición de hombre o mujer o la rama de actividad donde se labora. Para dar respuesta a este tipo de razonamientos, estimamos una regresión lineal teniendo en cuenta (o controlando estadísticamente) esta serie de factores (véase el cuadro 6).¹⁴

Cuadro 5. Medianas de ingreso por hora de los trabajadores subordinados por tipos de contrato y prestaciones de salud según características sociodemográficas y económicas. Hombres y mujeres (2009). (pesos de 2009)

	<i>Contratos</i>			<i>Prestaciones de Salud</i>	
	<i>Sin contrato</i>	<i>Con contrato permanente</i>	<i>Con contrato temporal</i>	<i>Sin prestaciones de salud</i>	<i>Con prestaciones de salud</i>
Total	16.7	26.7	22.1	16.7	25.0
Jóvenes	15.0	20.0	19.4	15.0	19.4
Mayores	17.4	29.1	23.3	17.4	27.1
Mujeres	16.3	27.4	21.4	16.7	25.6
Hombres	16.7	26.3	22.2	16.7	25.0
S/escolaridad	14.3	17.9	18.3	14.3	17.8
Primaria	16.3	19.4	18.2	15.9	19.4
Secundaria	16.7	20.7	18.2	16.6	20.0
Prepa y más	19.4	34.9	27.8	20.0	33.3

¹⁴ Siguiendo un procedimiento conocido en este tipo de regresiones, la variable dependiente en nuestro modelo es el logaritmo natural de la mediana del ingreso por hora. Al aplicar el logaritmo se suavizan los saltos que puede haber en la distribución de los datos.

Agricultura	14.0	19.7	17.7	13.8	18.8
Ind. extractiva y elec	18.7	40.5	37.5	20.0	39.2
Ind. transformación	16.7	22.2	18.5	16.3	21.2
Construcción	19.6	27.3	25.6	18.8	26.1
Comercio	14.8	20.8	17.9	14.6	20.2
Restaurantes y hoteles	15.5	18.8	17.4	15.5	18.8
Transportes	18.0	25.8	24.8	17.7	25.2
Servicios profesionales	20.0	24.5	19.4	20.7	23.9
Servicios sociales	23.3	46.5	33.9	26.0	46.5
Serv diversos	17.1	25.0	21.9	16.7	23.8
Gobierno	19.4	31.4	27.3	27.6	31.4

FUENTE: Estimaciones propias con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), segundo trimestre, 2009

Cuadro 6. Factores asociados a los ingresos por hora en 2009^a.
(resultados del ajuste de un modelo de regresión lineal múltiple)

	<i>Coefficientes Beta estandarizados</i>	
Hombres	0.061	*
Mujeres ^b		
Mayores	0.137	*
Jóvenes ^b		
Sin escolaridad	-0.030	*
Primaria ^b		
Secundaria	0.042	*
Preparatoria y más	0.278	*
Con contrato permanente	0.121	*
Con contrato temporal	0.016	*
Sin contrato de trabajo ^b		
Agricultura	-0.034	*
Industria extractiva	0.060	*
Industria de transformación ^b		
Construcción	0.085	*

Comercio	-0.058	*
Restaurantes y hoteles	-0.023	
Transportes	0.007	
Servicios profesionales	0.024	*
Servicios sociales	0.187	*
Servicios diversos	0.047	*
Gobierno	0.073	*
Con prestaciones	0.093	*
Sin prestaciones ^b		

^a Variable dependiente: logaritmo natural de la mediana del ingreso por hora.
R²= 0.237

* Variables significativas al nivel de 1%.

^b Categorías de referencia en el modelo.

FUENTE: Estimaciones propias con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), segundo trimestre, INEGI, 2009.

Los coeficientes que se muestran en el cuadro 6 permiten sostener el resultado de que son los trabajadores con contratos permanentes y prestaciones de salud los relativamente más privilegiados al finalizar la primera década del siglo XXI. Asimismo, a igualdad de circunstancias en lo que respecta a edad, nivel de escolaridad, condición de hombre o mujer y rama donde se lleva a cabo la actividad productiva o de servicios, los trabajadores temporales siguen ganando por debajo de los permanentes, aunque ligeramente por encima de los sin contrato. Este resultado se encamina en la misma dirección de otros estudios para diversos países de América Latina,¹⁵ y nos permite reiterar que la situación de temporalidad en nuestro contexto es precaria por partida doble: a la falta de continuidad en la relación laboral se añade el hecho de que no se gana lo mismo que los contratados de manera permanente, aun cuando se tengan algunos de los mismos rasgos sociodemográficos y la misma escolaridad.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo hemos buscado ofrecer un panorama de la evolución de la fuerza de trabajo y de los importantes problemas laborales que siguen aquejando a nuestro país al finalizar la primera década del siglo XXI. Como

¹⁵ Tokman, Víctor y Martínez, Daniel (eds.), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Lima, OIT, 1999.

sabemos, éstos han sido años de fluctuaciones económicas severas, entre las cuales destaca la crisis económica que se inició en 2008-2009.

En nuestro contexto, las tasas de desempleo han permanecido relativamente reducidas en los últimos lustros (a excepción de la crisis de 1995) y los diagnósticos de los mercados de trabajo han hecho principalmente hincapié en las difíciles condiciones laborales (informalidad, bajos ingresos, ausencia de prestaciones sociales) que experimentan muchos trabajadores. Sin embargo, la situación de crisis actual nos obligó a retomar de manera detallada el fenómeno del desempleo abierto, el cual ha sido experimentado por un número inusualmente importante de mexicanos (entre 2.2 y 2.9 millones a partir del inicio de 2009). Dichas tasas han alcanzado niveles especialmente elevados entre los jóvenes y en algunos contextos locales que se han caracterizado por su relativo dinamismo económico. No deberíamos despreciar además el relevante aumento de los desempleados desalentados (que están disponibles para trabajar, pero que no buscan activamente un empleo).

Consideramos que el fenómeno del desempleo en sus diferentes modalidades no ha recibido la atención que merece por parte de nuestros funcionarios gubernamentales, los cuales más bien se empeñan en destacar los aún reducidos niveles de nuestras tasas de desempleo frente a las que experimentan otros países desarrollados y en desarrollo. Las voces a favor de un seguro de desempleo provienen más bien de la oposición política o de funcionarios del Distrito Federal, entidad que ha puesto en marcha un seguro en esa dirección a partir de 2007.¹⁶ Las políticas laborales vigentes en el país forman parte de las llamadas políticas activas de empleo, las cuales están centradas en ofrecer becas de capacitación o hacen hincapié en la necesidad de mejorar los canales de comunicación entre empresas y trabajadores. A nuestro juicio, tanto el número absoluto de desempleados, como la permanencia de tasas relativamente altas de desempleo, deberían llevar a un replanteamiento de la política laboral vigente. Son varios los países de nuestro continente que han desplegado un conjunto amplio de medidas sobre este particular, las cuales pueden ofrecer un marco de referencia para las acciones que sean más factibles de poner en práctica, una vez que se reconozca este problema como uno de los prioritarios del país.¹⁷

¹⁶ Guerra y Guerra, Germán Galileo, *El seguro de desempleo en el Distrito Federal*, Tesis de Maestría en Demografía, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2010.

¹⁷ Coubes, Marie Laure, “Efectos de la crisis financiera mundial en el empleo de las mujeres. Estudio de caso México”, *Reporte preparado para la OIT*, Tijuana, El Colegio

Además del desempleo, sigue siendo muy elevada la cantidad de trabajadores en micro negocios, y en general la precariedad laboral de los asalariados. Los aspectos de la precariedad que merecieron atención especial en este trabajo fueron la ausencia de contratos escritos y la contratación temporal, además de la falta de acceso a las instituciones de salud.

Los trabajadores temporales despiertan un interés creciente, tanto en países desarrollados como no desarrollados. En nuestra región se suele argumentar que estamos ante un fenómeno creciente, y que las escasas ganancias en el mercado de trabajo formal se deben a la contratación temporal.¹⁸ Los resultados de este trabajo indican que los trabajadores temporales están aumentando en forma moderada en el país, aunque las transformaciones en los instrumentos de recolección de información nos dificultan precisar el ritmo de dicho aumento. En las encuestas de empleo se ha cambiado tanto la forma en que se capta a los trabajadores asalariados como la opción de las respuestas en lo que toca al contrato, dándole ahora prioridad a los contratos temporales.

Además de establecer con la exactitud que nos fue posible las tendencias anteriores, en este trabajo nos interesó profundizar en las características sociodemográficas y los niveles de ingreso de los diferentes grupos de trabajadores, según su situación contractual y acceso a las instituciones de salud. Ha sido establecido para otros momentos históricos las desventajas que caracterizan a los trabajadores sin protección social.¹⁹ Hemos pretendido contribuir a esta línea de pensamiento con el análisis de los datos más recientes a nuestro alcance, manteniendo una perspectiva multivariada para precisar las diferencias en la calidad de los empleos. Nuestros resultados permiten reafirmar que los trabajadores sin contratos y sin acceso a las instituciones de salud son los que perciben los ingresos menores. Asimismo, los trabajadores temporales en México perciben remuneraciones más reducidas que los permanentes y sólo ligeramente superiores a aquellos trabajadores sin contrato alguno. Estos últimos resultados se sostienen aun teniendo en cuenta (o controlando en el sentido estadístico), aspectos como la edad, la

de la Frontera Norte, 2009; Organización Internacional del Trabajo, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL-OIT, 2009b.

¹⁸ CEPAL, *Panorama...*, cit.

¹⁹ Véase, para el caso mexicano, Rojas García, Georgina, "Precariedad laboral en el México urbano de fines del siglo XX: comparación de 38 mercados locales de trabajo", en Lozano Ascencio, Fernando (coord.), *El amanecer del siglo y la población mexicana*, Morelos, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias y Sociedad Mexicana de Demografía, 2004; Oliveira, Orlandina, "Jóvenes y precariedad laboral en México", *Papeles de población*, año 12, núm. 49, 2006.

condición de hombre o mujer, la escolaridad y el sector laboral de desempeño.

Los resultados de este trabajo avalan entonces la idea de que los trabajadores temporales y aquellos sin contrato son más baratos para los distintos tipos de establecimientos. En otros países se han puesto en práctica medidas para acortar la brecha en las condiciones laborales de los trabajadores permanentes y los no permanentes, pero se reportan diferentes tipos de resultados en este sentido (exitosos en el Reino Unido, pero menos claros en Chile.²⁰ Le correspondería a las autoridades gubernamentales reconocer y no ocultar estas tendencias y prácticas puestas en marcha en diferentes contextos, si es que realmente se quiere avanzar en el impulso al empleo formal sin acentuar los ya muy elevados niveles de precariedad.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL, *Panorama Social 2006*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, 2006.
- COUBES, Marie Laure, “Efectos de la crisis financiera mundial en el empleo de las mujeres. Estudio de caso México”, *Reporte preparado para la OIT*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2009.
- ECHVERRÍA, Magdalena, “Regulación de la subcontratación y relaciones de poder en Chile”, Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo (ALAST), México, mayo de 2010.
- GARCÍA, Brígida, “Los mercados de trabajo urbanos de México a principios del siglo XXI”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, enero-abril de 2009.
- , “Población económicamente activa: evolución y perspectivas”, en GARCÍA, Brígida y ORDORICA, Manuel (coords.), *La población*, México, El Colegio de México, 2010.
- y OLIVEIRA, Orlandina de, “Transformaciones recientes en los mercados de trabajo metropolitanos de México: 1990-1998”, *Estudios Sociológicos*, vol. 19, núm. 57, septiembre-diciembre de 2001.

²⁰Green, Francis, “Temporary Work and Insecurity in Britain: a Problem Solved?”, *Springer Science and Business Media B.V.*, 2007; Echeverría, Magdalena, “Regulación de la subcontratación y relaciones de poder en Chile”, Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo (ALAST), México, mayo de 2010; Leiva, Sandra, “La subcontratación: elementos teóricos para su comprensión”, Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo (ALAST), México, mayo de 2010.

- GARZA, Enrique de la, “La flexibilidad del trabajo en México (una nueva síntesis)”, en GARCÍA, Brígida, *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, México, El Colegio de México, 2002.
- GRAMMONT, Huber C., “La nueva ruralidad en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. esp. 66, 2004.
- GREEN, Francis, “Temporary Work and Insecurity in Britain: a Problem Solved?”, *Springer Science and Business Media B.V.*, 2007.
- GUERRA Y GUERRA, Germán Galileo, *El seguro de desempleo en el Distrito Federal*, Tesis de Maestría en Demografía, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2010.
- LEIVA, Sandra, “La subcontratación: elementos teóricos para su comprensión”, Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo (ALAST), México, mayo de 2010.
- MARTÍNEZ DE LA PEÑA, Mónica, *Mercado de trabajo y participación económica familiar en Monterrey, 1990-2003*”, tesis de doctorado en estudios de población, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2006.
- MEZA GONZÁLEZ, Liliana, “Mercados laborales locales y desigualdad salarial en México”, *El Trimestre Económico*, núm. 285 vol. LXXII (1), enero-marzo de 2005.
- MUÑOS, José Alberto, *Un acercamiento a la inestabilidad laboral de los trabajadores asalariados. Estimación a partir del segundo trimestre de la ENOE, 2006*, tesis de maestría en demografía, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2008.
- OLIVEIRA, Orlandina, “Jóvenes y precariedad laboral en México”, *Papeles de Población*, año 12, núm. 49, 2006.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Panorama laboral 2009. América Latina y el Caribe*, Lima, OIT, 2009.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL-OIT, 2009.
- PACHECO, Edith, “Evolución de la población que labora en actividades agropecuarias en términos sociodemográficos”, en GARCÍA, Brígida y ORDORICA, Manuel (coords.), *La población*, México, El Colegio de México, 2010.
- ROJAS GARCÍA, Georgina, “Precariedad laboral en el México urbano de fines del siglo XX: comparación de 38 mercados locales de trabajo”, en LOZANO ASCENCIO, Fernando (coord.), *El amanecer del siglo y la po-*

- blación mexicana*, Morelos, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias y Sociedad Mexicana de Demografía, 2004.
- ROJAS GARCÍA, Georgina y SALAS PÁEZ, Carlos, “Precariedad laboral y la estructura del empleo en México 1995-2004”, en PACHECO, Edith *et al.*, *Empleo atípico, empleo precario*, México, El Colegio de México, 2010.
- ROS, Jaime, “La desaceleración del crecimiento económico en México desde 1982”, *El trimestre económico*, vol. LXXV, núm. 299, julio-septiembre de 2008.
- SALAS, Carlos, “Empleo y trabajo en México, 2001-2006. Un balance inicial”, *Trabajo*, año 3, núm. 4, enero-junio de 2007.
- SOLÍS, Patricio, *Inequidad y movilidad social en Monterrey*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos, 2007.
- TOKMAN, Víctor y MARTÍNEZ, Daniel (eds.), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, Lima, OIT, 1999.

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL, MIGRACIÓN INTERNA
E INTERNACIONAL

LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO. ELEMENTOS ESENCIALES PARA UNA NUEVA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

Adrián Guillermo AGUILAR*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La globalización y las nuevas realidades territoriales*. III. *La distribución territorial de la población en México. Tendencias recientes*. IV. *Lineamientos de política*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La actual Ley General de Población, elaborada originalmente en 1974, representó un avance considerable en su momento, particularmente para las cuestiones de carácter migratorio, así como para los programas de planificación familiar que recibieron un tratamiento bastante amplio; lo anterior, junto a la creación del Consejo Nacional de Población, fue trascendente en la discusión del tema de la población en México.

Pero varios de los planteamientos de sus primeros cuatro artículos han quedado como trancos en espera de un nuevo impulso a temas y problemas que han surgido en décadas recientes y que demandan una amplia atención. Una nueva Ley General de Población necesita una visión más moderna que relacione a la población, su dinámica y sus principales características, a variables económicas, ambientales, sociales, y culturales. Entre estos temas no contemplados en la Ley original es indispensable revisar y estudiar la dependencia mutua entre población y territorio.

* El autor desea agradecer la colaboración de las maestras Irma Escamilla y Josefina Hernández en la recopilación de información documental y estadística, los cálculos estadísticos, y la elaboración de cuadros y mapas.

El objetivo de este texto es poner énfasis en aquellos aspectos que caracterizan la reciente distribución de la población en el país y que en consecuencia deben de tomarse en cuenta en una nueva reglamentación en esta materia, así como elaborar algunas recomendaciones para una nueva ley de población. En este sentido es imperativo comprender las implicaciones que tiene el aumento de la población sobre tres aspectos cruciales: i) su concentración o dispersión en el territorio; ii) su relación con el medio ambiente y la distribución regional de recursos naturales; iii) y su relación con derechos fundamentales como son el nivel de escolaridad, el empleo, la calidad de la vivienda, o la salud.

Una revisión y reformulación de este instrumento jurídico debe de priorizar un compromiso de la política pública con una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo económico y social y, por ende, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en el territorio nacional.

Este texto está integrado por tres grandes apartados. En el primero de ellos se discuten las nuevas realidades territoriales motivadas por el efecto del proceso de globalización en el país; en un segundo apartado se enfatizan las tendencias recientes de la distribución de la población según densidad de población, concentración en centros urbanos y rurales, y su relación con el medio ambiente, y en el último apartado se delinean lo que se considera deben de ser lineamientos de políticas indispensables en una nueva ley de población en México.

II. LA GLOBALIZACIÓN Y LAS NUEVAS REALIDADES TERRITORIALES

Particularmente durante los años noventa del siglo pasado se hizo evidente una notoria *reestructuración territorial* en el país, que también afectó a otros países de América Latina. El proceso que ejerció el mayor impacto en esta reestructuración territorial fue la globalización en sus múltiples dimensiones: comercial, financiera, cultural, tecnológica y socioeconómica. La población se desplazó más intensamente entre zonas ya pobladas tanto urbanas como rurales, pero además ocupó nuevos espacios, modificando así el patrón de distribución territorial de la población.¹ La actividad económica mostró dinamismo en ciertas áreas y sectores, pero en otras hizo crisis, aunque en general se registró una relocalización de los procesos productivos en

¹ Aguilar, Adrián Guillermo y Graizbord, Boris, “La distribución espacial de la población en México 1990-2010: cambios recientes y perspectivas diferentes”, en Rabell, Cecilia (coord.), *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012 (en prensa).

el territorio. La inversión en infraestructura y las innovaciones en transporte y comunicaciones facilitaron la conectividad y redujeron la fricción de la distancia.

Bajo estas condiciones se gestó una nueva geografía en la que han coexistido, por un lado, los territorios que lograron una inserción competitiva en la economía mundial (*zonas ganadoras*) y, por otra parte, los que se mantuvieron al margen de ella (*zonas perdedoras*). En esta fase la expresión más visible de estos impactos de la globalización han sido los grandes conglomerados comerciales y financieros en las ciudades, así como en los espacios rurales los complejos agroindustriales, turísticos o maquiladores, vinculados todos a la inversión y la demanda externa.² El crecimiento del intercambio comercial entre regiones, y particularmente con Estados Unidos, incidió ampliamente en dicha reestructuración territorial. Hubo esfuerzos importantes para facilitar este intercambio, como el mejoramiento de infraestructura de transportes y comunicaciones, que entre otros aspectos facilitaron la formación de circuitos productivos *multinacionales*.

Los cambios que han acompañado al proceso de globalización, y en particular el impacto de las nuevas tecnologías y los nuevos sistemas de comunicación e información dieron lugar a una ruptura de las barreras físicas, de las restricciones espaciales, pasando a ser otros los factores determinantes. Las distancias se han relativizado y las barreras físicas se han suavizado, y contrariamente a lo que se argumentaba hace algunos años, la geografía de los lugares ha recobrado una enorme importancia junto a la geografía de los flujos. Diversas localizaciones que en años anteriores no parecían tener ningún atractivo, las nuevas tecnologías y las nuevas conectividades les han brindado nuevas oportunidades para construir una nueva geografía más equilibrada espacialmente.

Se ha destacado el fortalecimiento de una red de metrópolis principales, algunas con características de *ciudades globales* o mundiales, como los polos privilegiados de la economía global, que aunque no son una realidad exclusiva de nuestro tiempo, es ahora cuando han desarrollado sus ventajas competitivas adquiridas. Pero frente a esta realidad también hay que reconocer que una parte importante de la población y de la economía mundial en los países en desarrollo se mueve en espacios locales muy *desarticulados*, y en muchos casos se agudizan las desigualdades espaciales. Pero también es cierto que emergen nuevas realidades territoriales, dentro de las cuales des-

² CEPAL, *La reestructuración de los espacios nacionales*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2000, p. 44.

taca el proceso de metropolización o el papel alternativo de las ciudades medias y pequeñas como centros productivos o innovadores.

Desafortunadamente parece que en este proceso ha predominado la eficiencia tecnológica y la rentabilidad económica frente a otras dimensiones territoriales. Lo cual contribuye a marginar a un gran número de territorios, haciendo de la *exclusión territorial* una característica del proceso de globalización;³ se desarticulan al interior y hacia fuera las comunidades locales tanto en zonas rurales como en periferias urbanas.

Los lugares compiten; mientras unos alcanzan el éxito, otros quedan relegados a un proceso de exclusión territorial por la falta de adaptación de las estructuras territoriales al nuevo modelo dominante, lo cual conduce a situaciones residuales respecto a los espacios que acaparan el crecimiento económico. En este caso, estamos refiriéndonos generalmente a espacios rurales alejados de los centros o ejes del crecimiento; pero también de zonas urbanas que no se han integrado a la lógica de la competitividad pero que representan centros de concentración poblacional —por transferencia espacial— de los excluidos.

Aunque es cierto que en un nivel superior y en términos de redes metropolitanas globales estamos insertos cada vez más en un sistema socioeconómico global, también son más las áreas y las poblaciones que están al margen de esa globalidad que las que se insertan en las redes globales. El desajuste es más geográfico, económico y cultural que demográfico. En este renovado contexto, referirse a los problemas de la distribución de la población es equivalente a señalar una acentuación de los problemas de la urbanización nacional.

Por otra parte, la oposición urbano-rural está siendo sustituida por un *continuum urbano* de transición que en términos cualitativos o de modernización es sinónimo de la urbanización del campo; una urbanización de la población en sus hábitos de conducta y aspectos organizativos, que en sus manifestaciones físicas no necesariamente va unida a la concentración; podemos hablar así de la *urbanización difusa*, un modelo alternativo ya presente alrededor de muchas grandes ciudades. En lugar de haber una división cada vez más marcada, hay un cambio estructural que puede y debe conducir a una diversificación de la base económica productiva local, a una modernización del campo. La población, viva en áreas urbanas o en el mundo rural, podría llegar a integrarse en ese modelo interactivo campo-ciudad

³ Precedo Ledo, A., *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI: desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*, Madrid, Síntesis, 2004.

y ciudad-campo entendido como un tejido urbano continuo, en el que los supuestos de la globalización adquieren una nueva dimensión.

Pero el crecimiento de las ciudades plantea graves problemas de desarrollo que, en muchos casos, es una consecuencia de la carencia de políticas de desarrollo territorial adecuadas, de la ausencia de una gestión política correcta y de la carencia de estructuras organizativas eficientes. En una situación de gobernabilidad deficiente, y de déficits de infraestructura y equipamiento que se acentúan en muchos territorios, a menudo provocan el exceso de concentración urbana. Con este contexto, la globalización y la revolución tecnológica están reforzando la acumulación de ventajas en las concentraciones urbanas. Por lo tanto, además de un problema de crecimiento es un problema de redistribución y de difusión dentro de cada país. Las soluciones apuntan hacia la conveniencia de poner en marcha políticas de redistribución del crecimiento, mediante la implantación de nuevos modelos de desarrollo territorial, complementarios a los actuales.

III. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO. TENDENCIAS RECIENTES

El patrón de distribución de la población en el territorio nacional, que por muchos años fue calificado como sumamente concentrado en el mundo urbano, y de una enorme dispersión para el contexto rural, ha experimentado importantes transformaciones que le dan otras características que nos permiten afirmar que hemos entrado a una nueva fase de esta distribución territorial.

Actualmente podemos afirmar que el patrón de distribución de la población presenta una transición hacia un esquema más equilibrado entre sus componentes, sobre todo en el mundo urbano que tiende hacia la convergencia. En este último destaca la disminución del ritmo de crecimiento de las metrópolis más grandes del país, y su pérdida de poder concentrador de actividades productivas y de población; por otro lado, se han multiplicado las ciudades de menores tamaños, específicamente las medianas y chicas. Considerando la fuerte tendencia de urbanización del sistema de asentamientos, es de esperar un patrón menos concentrado en las ciudades más grandes y, por lo tanto, más equilibrado y disperso para el universo total de centros urbanos, pero también para aquellos centros de carácter mixto que representan una transición entre el mundo urbano y el rural.

Por su parte, la realidad de los asentamientos rurales ha mantenido una fuerte dispersión que se ha mantenido estable en los últimos diez años; des-

afortunadamente muchas de estas localidades muestran un alto y muy alto grado de marginación, particularmente aquellas que se localizan en sitios aislados y de difícil accesibilidad.

1. *Cambios en la densidad y el patrón de poblamiento*

México se encuentra en una fase avanzada de la transición demográfica, donde desde hace varias décadas la fecundidad y la mortalidad continúan disminuyendo; a lo cual hay que agregar una pérdida neta por migración internacional. De acuerdo con las cifras del Censo de Población de 2010, el país registró una población de 112.3 millones de habitantes que significa un incremento de 14.8 millones con respecto al año 2000, lo cual representó una tasa de crecimiento promedio anual de 1.4%. De todos los estados del país, los más poblados son el Estado de México, el Distrito Federal y el de Veracruz, con 15.1, 8.8 y 7.6 millones, respectivamente. Sin embargo, en cuanto al incremento neto de población, los estados con los mayores aumentos fueron: el Estado de México con 2.0 millones de habitantes, Jalisco con 1.0 millones y Chiapas con 875 mil habitantes.

La migración interna e internacional ha sido cada vez más determinante en las brechas de crecimiento de las entidades federativas. La mayor tasa de crecimiento del estado de Quintana Roo no sólo se basa en el segundo mayor aumento proporcional por migración interna, sino también por ser una de las tres entidades con mayores ganancias netas de migración internacional.⁴

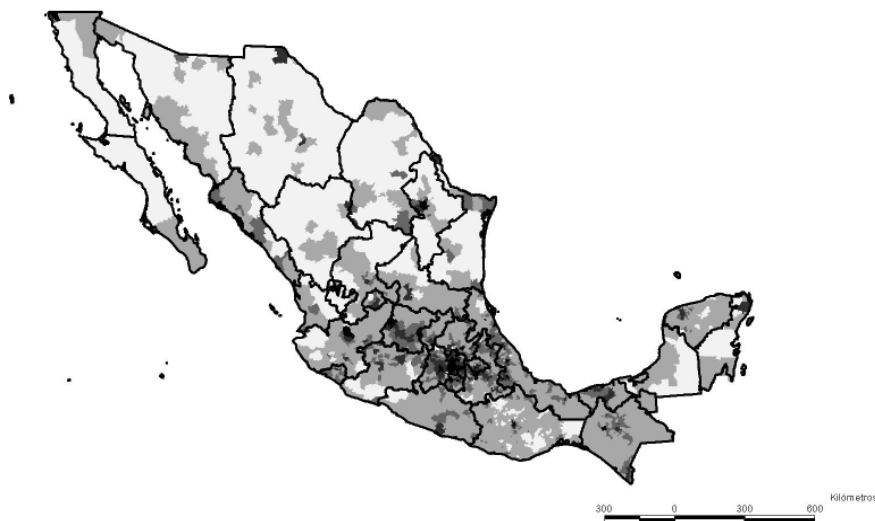
En 2010 la densidad promedio para todo el país alcanzó 57 habitantes por km², mientras que en 1970 era de 25 habitantes por km², lo cual significó un aumento de poco más del doble en tal periodo. Aun con este incremento, persisten desigualdades regionales muy marcadas; el centro del país continuó siendo el espacio de más alto poblamiento y densidades. Se destacan sobre todo los estados de Distrito Federal, Estado de México y Morelos con 5'920,679 y 364 habitantes por km², respectivamente.

Por otra parte, los estados del norte del país y de las penínsulas de Baja California y Yucatán continúan presentando las densidades más bajas, tal es el caso de, Baja California Sur, Chihuahua, Durango con 8.6, 13.7 y 13.2 habitantes por km²; sin embargo, en el segundo caso las densidades altas se han multiplicado, particularmente en espacios muy puntuales donde generalmente se ubican ciudades de cierta importancia regional.

⁴ Partida, Virgilio, "Situación demográfica nacional y estatal", en Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica de México*, México, Conapo, 2006, pp. 11-17.

Una revisión del mapa de densidad de población por municipio de 2010, muestra sobre todo que las densidades aumentaron en ciertas franjas del territorio, y en zonas muy puntuales. En primer lugar destaca la franja central del país donde aumentaron las densidades altas y muy altas, como consecuencia de la expansión metropolitana de las principales ciudades vinculada a una red de comunicaciones que propicia relaciones funcionales y flujos de todo tipo entre ellas. Se aprecia un *eje de fuerte densificación* que se extiende prácticamente desde la ciudad de Veracruz en el oriente hasta la ciudad de Guadalajara. En segundo lugar, en la región norte del país sobresalen las concentraciones puntuales alrededor de centros urbanos fronterizos como Tijuana, Ciudad Juárez o Reynosa y Matamoros; algunas zonas metropolitanas como Monterrey-Salttillo y Torreón-Gómez Palacio; y el corredor costero Sonora-Sinaloa-Nayarit. En tercer lugar, es notorio el incremento poblacional en los territorios de Tabasco y en norte y sur de Chiapas, así como en la Península de Yucatán sobre todo alrededor de las grandes ciudades, y en las zonas de explotación petrolera y actividad turística; destaca el eje de poblamiento en las franjas costeras (véase mapa 1).

Mapa 1. México: Densidad de Población 2010



FUENTE: Cálculos propios a partir del XIII Censo de Población y Vivienda 2010.

De esta manera, en los últimos 35 años la intensidad de ocupación del espacio se incrementó y se pasó de un patrón concentrado rodeado de densidades medias bajas, a un patrón donde se *multiplicaron* los territorios o franjas con altas densidades rodeadas por una gama de densidades altas y medias, especialmente en la parte central del país; a su vez, en las regiones menos pobladas se propagaron los polos (por lo general urbanos) con marcadas concentraciones de población.⁵ Esta mayor intensidad del poblamiento se vio claramente influenciado por el impulso a algunos enclaves como los petroleros, los turísticos, los industriales y las aglomeraciones metropolitanas.

2. *La concentración en los centros urbanos*

El nuevo modelo de desarrollo económico en el país ha favorecido el crecimiento de ciertas ciudades y regiones en el país, lo cual ha contribuido a tener una distribución de menor concentración en las más grandes metrópolis como en décadas anteriores. En los últimos 20 años algunos rasgos muy notables se pueden observar en el comportamiento del sistema urbano nacional: en primer lugar, la disminución del crecimiento demográfico de las ciudades más grandes del país; una dinámica de crecimiento acelerado de las ciudades medias y un crecimiento dentro del promedio de las ciudades pequeñas. Evidentemente que dentro de estas tendencias se notan diferencias regionales muy marcadas que son precisamente producto del “éxito” que han tenido ciertas actividades productivas dentro de la nueva estrategia económica, tal es el caso del turismo o la actividad manufacturera orientada a la exportación.⁶

El primer punto importante a destacar es que el proceso de urbanización, aunque ha bajado su ritmo, mantiene su tendencia al aumento en el territorio nacional. En el periodo 1990-2010 el número de ciudades en el país aumentó de 312 a 384 y la población que residía en ellas pasó de 47.9 a 81.2 millones de personas que representan el 72% de la población nacional. La tasa de crecimiento de la población urbana en el periodo 2000-2010 fue de 2.0% anual.

⁵ Véase Aguilar, Adrián Guillermo y Graizbord, Boris, “La distribución espacial de la población. Concentración y dispersión”, en Gómez de León Cruces J. y Rabell Romero, C. (coord.), *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, México, Consejo Nacional de Población-Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 1043.

⁶ Aguilar, Adrián Guillermo y Graizbord, Boris, “La distribución...”, *cit.*, nota 1.

En segundo lugar, en el caso de las ciudades grandes, en 1990 existían cuatro que superaban el millón de habitantes, que en términos generales mostraron una tendencia a disminuir su ritmo de crecimiento en los últimos 20 años. En 2010 las ciudades de este tamaño llegaron a 11. Aunque en este grupo hay que distinguir dos subgrupos, las cuatro más grandes, Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, donde esta tendencia es más clara; y el resto de estas ciudades las cuales aun son muy dinámicas y cuya tasa de crecimiento está por arriba del 3% con excepción de la ZM de Torreón. Evidentemente lo más notable es el bajo crecimiento de la ciudad de México, que en el último periodo 2000-2010 alcanzó una tasa de 0.90%. Hay que destacar que de estas ciudades dos están en la franja central del país, Toluca y León; y otras dos están en la zona fronteriza, Tijuana y Ciudad Juárez; una última está en la zona de La Laguna aunque con menor dinamismo (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Sistema Urbano Nacional.
Población por tamaño de ciudad, 1990-2010.

Tamaño de localidad	1990		2000		2010	
	Número de localidades	Población	Número de localidades	Población	Número de localidades	Población
5 millones o más	1	15'047,685	1	18'396,677	1	20'116,842
1 millón a 4'999,999	3	7'085,949	8	15'105,087	10	21'252,198
500 mil a 999,999	9	5'730,397	17	11'334,600	22	16'462,922
100 mil a 499,999	46	11'956,155	56	12'927,859	62	13'963,129
50 mil a 99,999	37	2'654,101	42	3'011,830	40	2'810,145
15 mil a 49,999	216	5'449,824	223	5'848,607	249	6'626,045
Total	312	47'924,111	347	66'624,660	384	81'231,281

FUENTE: Cálculos del Conapo con base en el INEGI, XI, XII Censo de Población y Vivienda y Censo de Población y Vivienda 2010.

En el caso de las ciudades más grandes hay que destacar el *proceso de metropolización* en la mayoría de ellas que incluso ha llegado a varias dimensiones intermedias. En gran medida este proceso da cuenta también de una

dinámica expansión urbana periférica que pone en evidencia un fenómeno de *peri-urbanización* con nuevas realidades urbano-rurales, y todo como parte de las nuevas manifestaciones territoriales en el país. En 2005 ya existían 56 zonas metropolitanas en todo el país.

En tercer término, avanza un proceso de consolidación y *concentración urbana en las ciudades medias* que ya se perfilaba desde la década de los setentas.⁷ Estos centros han recibido gran parte de las repercusiones de la desconcentración urbana en la fase de reestructuración económica en el país, particularmente en la forma de relocalización productiva, inversión extranjera, y migraciones urbanas-urbanas. Para 2010 existían 84 ciudades medias dentro de un rango de 100,000 a menos de un millón de habitantes donde residían poco más de 30 millones de habitantes. Estas ciudades crecieron a una tasa promedio por arriba del promedio nacional para la población urbana, y del total de estas ciudades poco más de la mitad creció por arriba de la media. Quizás el rasgo más sobresaliente del crecimiento de estos centros intermedios fue su poder de atracción de población migrante; en el periodo 1995-2000 tuvieron una ganancia de migrantes muy importante, 363 mil personas que fue equivalente a casi el doble de la ganancia de las ciudades grandes con 186 mil personas.

Otro rasgo relevante es que el proceso de metropolización ha llegado a varias de estas ciudades; alrededor de 40 de ellas son actualmente zonas metropolitanas. Las ciudades medias de más alto crecimiento se destacan en la región norte en varios centros fronterizos, y capitales estatales como La Paz, Hermosillo, Chihuahua y Saltillo; en la franja central del país sobresalen algunos centros turísticos como Puerto Vallarta o Manzanillo, ciudades cercanas a la ciudad de México y zonas metropolitanas aledañas como Querétaro, Pachuca, Tehuacán o Apizaco, y capitales estatales con una importante dinámica industrial como Aguascalientes o San Luis Potosí; en las regiones Sur y Península de Yucatán, ante todo sobresalen los centros turísticos como Playa del Carmen y Cancún, capitales estatales como Chilpancingo, Tuxtla Gutiérrez y Chetumal, así como algún centro industrial como Ciudad del Carmen.

Y en cuarto lugar, las ciudades pequeñas aunque aumentaron en número mantienen un bajo ritmo de crecimiento incluso ligeramente por debajo de la media para la población urbana. Para 2010 se contabilizaron 289 ciudades pequeñas donde habitaban 9.4 millones de personas. Su tasa de creci-

⁷ Véase Aguilar, Adrián Guillermo *et al.*, *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*, México, Conaculta-El Colegio de México-UNAM, Instituto de Geografía, Colección Regiones, 1996, p. 403.

miento estuvo por debajo del crecimiento de toda la población urbana y de las ciudades grandes también. En cuanto a su localización, las ciudades pequeñas que más sobresalen en el periodo se ubican en las regiones noroeste, sur y Península de Yucatán (véase cuadro 1).

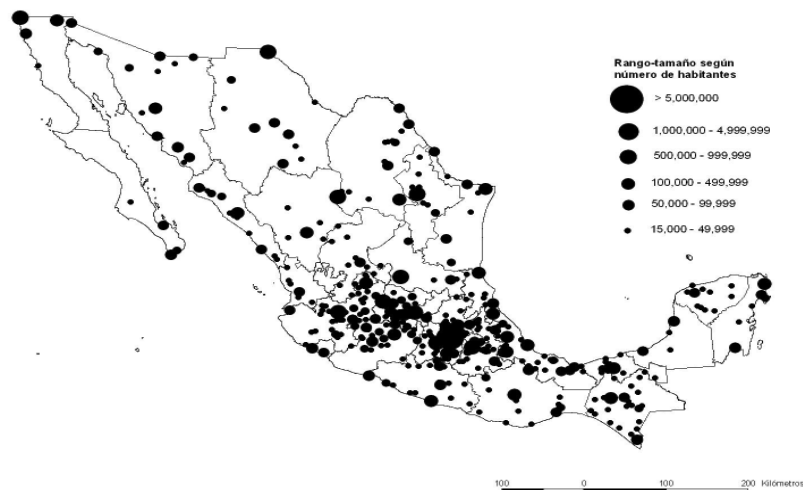
A pesar de que la urbanización ha sido asociada a mejores condiciones de vida y empleos más estables, la realidad es que al interior de los centros urbanos se puede apreciar una fuerte desigualdad social cuyas condiciones de vida son muy precarias, que se manifiesta entre otros aspectos en una importante proporción de sectores urbanos en niveles de marginación. De acuerdo con los cálculos del Conapo,⁸ se indica que la presencia relativa de la marginación tiende a aumentar conforme disminuye el rango de población de las ciudades; es decir, en 2005, 17.2% de la población de las nueve zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes residía en AGEBs urbanas con grados de marginación alto y muy alto; proporción que aumenta a 19.5% en las ciudades medias; y a casi 40% en las ciudades de tamaño pequeño. Lo anterior se combina con una fuerte disparidad regional donde las ciudades del centro y sur-sureste de México muestran una situación mucho más desfavorable, frente a las ciudades del centro-occidente y norte del país.

En conclusión, y considerando la localización de las ciudades que crecieron a una tasa por arriba del promedio, se distinguen las regiones noroeste, centro-norte, noreste y Península de Yucatán; en contraposición, el crecimiento urbano menos intenso ocurrió en las regiones centro y golfo.

El mapa 2 muestra como la distribución de centros urbanos en el país es ampliamente coincidente con las densidades medias, altas y muy altas del mapa de densidades, referido en la sección anterior.

⁸ Consejo Nacional de Población, *Índice de marginación urbana 2005*, México, Conapo, 2009, pp. 27-30.

Mapa 2. Centros urbanos por rango-tamaño, 2010



FUENTE: Cálculos propios a partir del XIII Censo de Población y Vivienda 2010.

3. *El poblamiento disperso en las localidades rurales*

Durante la última década, el sector agropecuario se ha caracterizado por la persistencia de situaciones de pobreza e inseguridad alimentaria entre la población rural, lo cual se expresa en un deterioro generalizado de la calidad de vida de esta población. Ante ello, la población rural ha mantenido un flujo migratorio hacia centros urbanos predominantemente; en el quinquenio 1995-2000 la población migrante de origen rural tuvo como destino en primer lugar las ciudades medias (con 376.6 mil personas); en segundo lugar, las ciudades grandes (con 315.2 mil personas); y en tercer lugar otras localidades rurales (con 211.9 personas). Lo cual evidentemente ha contribuido a un vaciamiento del campo mexicano y a un crecimiento negativo de la población rural en el último quinquenio 2000-2005.⁹

En primer término, y en referencia a las localidades mixtas que representan una etapa de transición entre la realidad rural y la urbana, hay que señalar que estos asentamientos presentan una tendencia al incremento desde 1970 a la fecha. Para 2010 alcanzaron un total de 1,877; la mayoría de ellas en el rango de 5,000 a 9,999 habitantes. No es de extrañar esta tendencia considerando la fuerte tendencia a la urbanización en el territorio nacional

⁹ Reyna Bernal, Angélica y Hernández Esquivel, Juan Carlos, "Poblamiento, desarrollo rural y medio ambiente. Retos y prioridades de la política de población", en Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica de México 2006*, México, Conapo, 2006, p. 195.

y, por lo mismo, la fuerte influencia urbana que reciben las localidades rurales más grandes; además de que la mayoría de estos asentamientos se ubican muy cercanos a ciudades medias o zonas metropolitanas, o en su defecto a lo largo de importantes ejes carreteros.

En décadas anteriores el poblamiento rural ha mostrado una notoria tendencia a la dispersión en un enorme universo de localidades rurales. Así, para 2010, el número de localidades rurales menores a 2,500 habitantes registró un número de 160,731 localidades (véase cuadro 2). La población que ocupa dichas localidades ha llegado a 21.5 millones en el mismo año. Estos datos nos muestran el gran universo de localidades pequeñas y con ello la dificultad de dotarlas de los servicios básicos.

Cuadro 2. Sistema Urbano Nacional.
Población por tipo de localidad, 2010.

<i>Tipo de localidad^a</i>	<i>Número de localidades^b</i>	<i>Población total</i>	<i>% de localidades según tipo</i>	<i>% de población según tipo de localidad</i>
Urbana	384	81,231,281	0.2	72.3
Mixta	1,877	9,532,779	1.2	8.5
Rural	160,731	21,572,478	98.6	19.2
Total	162,992	112,336,538	100.0	100.0

^a Las localidades urbanas son zonas metropolitanas, conurbaciones y localidades mayores a 15 mil habitantes; las localidades mixtas son las que poseen entre 2 500 y 14 999 habitantes; y las localidades rurales son aquellas con menos de 2 500 habitantes.

^b El total de localidades difiere de los resultados por localidad censal presentados por el INEGI debido a que las zonas metropolitanas incluidas en las localidades urbanas incluyen municipios completos.

FUENTES: Cálculos del Conapo con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010; y Sedesol y Conapo (2012), Sistema Urbano Nacional 2010.

La ubicación de la población rural en el territorio establece una diferencia importante en cuanto a sus características socioeconómicas y su vinculación con asentamientos mayores. Generalmente aquella población cercana a vías de comunicación, o centros urbanos tiene un mayor acceso a mercados laborales y/o bienes y servicios, lo cual impacta sus condiciones de vida. Pero en términos generales, la población rural muestra altos niveles de marginación: en 2005, 61% de las localidades menores a 2,500 habitantes mostraban una muy alta y alta marginación, concentrando 14.4 millones de personas en un total de 73,873 localidades; pero estas proporciones cam-

bian según la localización geográfica: del total de localidades rurales, 57% de ellas —que son cercanas a ciudades— registraron muy alto y alto grado de marginación; esta relación aumenta a 68% en aquellas cercanas a centros de población; y a 70% en las que están próximas a carreteras; pero tal proporción aumenta cuando están dispersas y aisladas, el 89% localidades aisladas presentaron alta y muy alta marginación agrupando al 83% de la población rural.¹⁰

En términos generales la situación socioeconómica se agrava cuando se trata de localidades sumamente pequeñas, de una o dos viviendas; o cuando se trata de localidades con una alta presencia de población indígena o predominantemente indígena, las cuales también son sumamente pequeñas y son menores a 50 habitantes. La población indígena es un grupo poblacional que históricamente ha sido excluido del proceso de desarrollo socioeconómico, y en general el nivel de sus rezagos es mayor al promedio de las localidades de alto grado de marginación; según los cálculos del Conapo,¹¹ el 75% de la población de cinco años o más hablante de lengua indígena (4.4 millones) reside en asentamientos con alto y muy alto grado de marginación, proporción que se incrementa a prácticamente al 100% en las localidades predominantemente indígenas.¹² En este sentido las condiciones *micro regionales* son sumamente determinantes de las condiciones del poblamiento rural. Ejemplos extremos de rezagos socioeconómicos están en las zonas más inaccesibles, como la Sierra Madre Occidental entre Sinaloa y Chihuahua, las zonas montañosas de Oaxaca, la Sierra Madre Oriental entre Puebla y Veracruz, las zonas de selva de los Chimalapas, y el sureste de Chiapas.

4. Poblamiento e impacto ambiental

Frente a esta dinámica de poblamiento urbano y rural es muy importante destacar en este apartado los diversos tipos de impactos ambientales que estos asentamientos causan en el entorno que los rodea.

En primer lugar, hay que enfatizar los impactos de los asentamientos sobre los recursos naturales. Por ejemplo, la expansión física de los cen-

¹⁰ Consejo Nacional de Población, *Índice de marginación a nivel localidad, 2005*, México, Conapo, 2007, pp. 25-27.

¹¹ *Ibidem*, pp. 30-32.

¹² Las localidades indígenas de acuerdo con la clasificación del Conapo, son aquellas donde 70% o más de la población de cinco años o más habla alguna lengua indígena, *ibidem*, p. 30.

tros urbanos sobre su entorno inmediato fundamentalmente se manifiesta en cambio en el uso de suelo y destrucción de la cubierta vegetal inmediata, con la consecuente pérdida de suelo de carácter agrícola, y de servicios ambientales vinculados a estas áreas como son: la recarga de acuíferos, la captación de agua de lluvia, la regulación de las condiciones del clima o la captura de gases invernadero por vegetación arbórea. Una alta proporción de la población que se establece en las periferias urbanas lo hace en asentamientos irregulares y precarios en sitios no aptos para la urbanización donde contribuyen al deterioro ambiental.

Otro ejemplo representativo se refiere a la presencia de asentamientos humanos dentro de las Áreas Naturales Protegidas; en 2005 se identificó la presencia de 7,676 localidades dentro de estas Áreas, con una población total de 1.5 millones de personas; de estas localidades, las localidades mixtas eran 48 y las urbanas 11;¹³ el resto eran localidades rurales de pequeñas dimensiones. La mayoría de esta población se encontraba asentada en parques nacionales.

En segundo lugar, las actividades urbanas en mayor medida producen diversos tipos de residuos, tanto sólidos como peligrosos, así como gases que son emitidos a la atmósfera. Por ejemplo, la falta de tratamiento de aguas residuales provoca la contaminación de cuerpos de aguas superficiales y subterráneas. En 2006, la descarga de aguas residuales municipales fue de 242 m³ por segundo; de los cuales, menos de una tercera parte son tratados, o sea, 74.4 m³ por segundo.¹⁴

En tercer lugar, un gran porcentaje de los asentamientos urbanos periféricos se llevan a cabo en zonas frágiles y de alto valor ambiental, que son muy vulnerables a desastres de origen natural como deslizamientos de tierra e inundaciones. Se estima que en las ciudades cada año se asientan cerca de 90,000 hogares en lugares poco aptos y en condiciones precarias, donde los costos de edificación se llegan a incrementar hasta 50%.¹⁵ Si consideramos a toda la población del país, poco más de la tercera parte de ella (36.5%)

¹³ Estos datos los proporcionan Garcés Fierros, César y Ruiz Guzmán, Leticia, “Características sociodemográficas de las áreas naturales protegidas de competencia federal en México”, en Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica de México 2010*, México, Conapo, pp. 201-236, y señalan que las 11 ciudades eran: Ciudad del Carmen, Valle de Bravo, Tepoztlán, Huachinango, Tlaxcala de Xicohténcatl, Ocotlán, Ciudad Mendoza, Ixtaczoquitlán, Nogales, Orizaba y Río Blanco.

¹⁴ Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del agua en México 2006*, México, Conagua, 2007, p. 98.

¹⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007, pp. 148 y 149.

reside en municipios expuestos a la ocurrencia de ciclones tanto en el litoral del Pacífico, como del Golfo de México y Mar Caribe.¹⁶

Y en cuarto lugar hay que destacar el fuerte desequilibrio que se presenta entre la distribución de la población y la disponibilidad natural del recurso agua. Sobre este punto, el Conapo¹⁷ señala que en 2005, 45.8% de la población del país (47.2) millones residía en regiones de consejos de cuenca con menos de 2,000 metros cúbicos de agua por habitante al año, nivel considerado muy bajo en el ámbito internacional; más específicamente las regiones centro, centro-norte, noreste y norte enfrentan las situaciones más críticas con 70% o más de su población urbana residiendo en entornos geográficos de muy baja disponibilidad de agua.

IV. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Es necesario que las políticas y los *programas macroeconómicos* se complementen con *políticas locales* de desarrollo territorial basados en una lógica distinta del desarrollo, en la que a los principios de rendimiento y eficiencia han de añadirse otros, que son también “valores” orientados a la equidad y a la solidaridad o cohesión territorial. Un modelo que actúe como mecanismo de compensación respecto a los procesos de concentración, para evitar que el proceso de exclusión territorial continúe y acelere el debilitamiento de muchos territorios locales. Se necesita reactivar los sistemas de asentamientos humanos de los diferentes territorios y regiones para evitar que se formen “archipiélagos urbanos en medio de desiertos rurales”. Para crear nuevas oportunidades a los diversos territorios, especial importancia tienen las ciudades medias y pequeñas porque configuran el soporte de las nuevas redes urbanas emergentes (secundarias) que pueden desempeñar un papel fundamental en un nuevo modelo de desarrollo territorial; así como nuevos modelos de urbanización difusa o urbanización policéntrica. Muchos territorios encuentran en las nuevas tecnologías y en el nuevo orden mundial nuevas oportunidades, pero hay que saber aprovecharlas. Plantear la complementariedad teórica y práctica de dos modelos vigentes: el macroeconómico y el microeconómico o local, y elaborar como prioridad las proposiciones de una convergencia territorial. Evidentemente existe una di-

¹⁶ Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica de México 2008*, México, Conapo, 2008, p. 137.

¹⁷ Consejo Nacional de Población, *Situación demográfica de México*, México, Conapo, 2006, p. 224, www.conapo.gob.mx/publicaciones/

ficultad de introducir esos territorios locales en los circuitos de la internacionalización y la competitividad.

Básicamente hay que reflexionar acerca del modelo territorial al que avanzamos; ¿queremos el modelo de las grandes ciudades (globales), o un modelo más cohesionado, más equilibrado, formado por un sistema de asentamientos descentralizado y disperso? Necesitamos promover procesos territoriales complementarios o alternativos a la concentración urbana, reduciendo así las tensiones urbanas en el país; evolucionar hacia una *convergencia territorial*.

De acuerdo con lo anterior y en cuanto a la posibilidad de que se elabore una nueva Ley de Población, se sugiere incorporar las siguientes recomendaciones:

1. *Propósitos*

- Una nueva Ley debe de incorporar el gran propósito de balancear la distribución de la población en el territorio nacional bajo los principios de equidad social y sustentabilidad.
- Una nueva Ley debe de reflejar los rasgos más sobresalientes del poblamiento actual en el territorio mexicano y el propósito de impulsar un desarrollo regional más equilibrado.
- Definir una política de población que se oriente a una más equilibrada redistribución de población a través de estrategias de retención, reubicación y reorientación del poblamiento.

2. *Coordinación con autoridades*

- La distribución de la población debe ser parte del Sistema Nacional de Planeación como un componente central alrededor del cual se planteen los logros de los objetivos de los planes de desarrollo nacionales, estatales y municipales.
- Especificar mecanismos de planeación regional orientados a coordinar acciones e inversiones que propicien una distribución de la población más equilibrada.
- Determinar las bases para la articulación de la dinámica del poblamiento según las estrategias relacionadas con desarrollo urbano, desarrollo social, mercado laboral, actividad económica y medio ambiente.

3. Regulación de la distribución de la población

- Participación en la identificación de espacios prioritarios para el poblamiento en el país a fin de avanzar hacia una distribución de población más equilibrada en el territorio.
- Elaborar propuestas de redistribución de la población que sean acordes a la presencia de recursos naturales, actividades productivas y condiciones ambientales favorables.
- Impulsar el desarrollo de sistemas urbano-regionales que contribuyan a ampliar las opciones de residencia y destino migratorio de la población.
- Propiciar el impulso a territorios rurales a través de esquemas micro regionales que potencien el uso de los recursos, fortalezcan las capacidades locales, estructuren redes de localidades e inhiban la dispersión de la población en el territorio.
- Establecer lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada en proyectos productivos en zonas prioritarias del territorio nacional.
- Reducir la vulnerabilidad de la población que reside en zonas de riesgo y atenderla oportunamente ante situaciones de desastre.
- Determinar las metas mínimas de bienestar social y/o calidad de vida de la población según su localización urbana o rural en el país.
- Garantizar condiciones favorables para que la población pueda contar con las dotaciones de infraestructura y equipamiento necesarios en cantidad y calidad para satisfacer sus necesidades básicas.

En términos más específicos, se pueden señalar algunas estrategias relacionadas directamente con diferentes tipos de asentamientos, desde las ciudades medias hasta los centros rurales. En esta línea se pueden tomar en cuenta las siguientes recomendaciones:

a) Una política específica para las ciudades medias que tienda a consolidar estos centros urbanos como los polos más atractivos para la migración, la inversión y la creación de empleos.

b) Identificar los subsistemas de ciudades que muestran algún grado de articulación, que propicien la vinculación entre ciudades de varios tamaños, incluida la integración de las localidades mixtas.

c) Impulsar una clasificación de ciudades que tienda a definir aquellas ciudades con mayores capacidades de desarrollo particularmente desde el punto de vista de la presencia de recursos naturales, como la presencia de

agua y suelo apto para el desarrollo urbano. Que representen destinos alternativos fuera de las grandes metrópolis y las zonas fronterizas.

d) La definición de centros urbanos medios estratégicos para el desarrollo debe de estar estrechamente vinculado a la definición de proyectos productivos a mediano y largo plazo que estimulen la creación de empleos.

e) Deberán de elaborarse medidas encaminadas a mejorar el hábitat urbano que se relaciona específicamente al mejoramiento de la vivienda, los servicios públicos y la regularización de la tenencia de la tierra. Muchos de los asentamientos ilegales caen en esta categoría. A través de esquemas conjuntos de participación del sector público y privado que contribuyan a avanzar en crear condiciones de sustentabilidad.

f) Para el impulso a territorios rurales es necesario estimular los esquemas microregionales para potenciar el uso de los recursos, fortalecer las capacidades locales, estructurar redes de localidades y así inhibir la dispersión de la población en el territorio.

g) En el caso de las miles de localidades pequeñas, generalmente aisladas y dispersas, es necesario tener políticas adecuadas a cada categoría de estas localidades. En primer lugar están aquellas localidades con fuerte emigración que muestran una ausencia de los elementos masculinos y femeninos en edades activas y, por otro lado, una fuerte vulnerabilidad social de los niños y los ancianos.

h) Ampliar estrategias para ampliar la cobertura de servicios básicos, clínicas de salud, escuelas, abasto y comercio en localidades estratégicamente definidas y que funjan como nodos de articulación productiva y de mercados de trabajo local rurales, con localidades de mayor tamaño.

i) El poblamiento rural requiere acciones que permitan a la población acceder a los sistemas de comunicaciones y a localidades de mayor tamaño, entre otras, mediante la ampliación de la infraestructura carretera y de comunicaciones.

j) Estrategias para la reducción de la marginación identificando los territorios con mayores volúmenes de población que presentan carencias de servicios básicos en sus viviendas. Y así focalizar los mayores apoyos vía programas concretos para desarrollo de infraestructura, combate a la pobreza, y desarrollo rural y regional.

V. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Adrián Guillermo y GRAIZBORD, Boris, “La distribución espacial de la población. Concentración y dispersión”, en GÓMEZ DE LEÓN

- CRUCES, J. y RABELL ROMERO, C. (coords.), *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, México, Consejo Nacional de Población-Fondo de Cultura Económica, 2001.
- , “La distribución espacial de la población en México 1990-2010: cambios recientes y perspectivas diferentes”, en RABELL, Cecilia (coord.), *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012 (en prensa).
- *et al.*, *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*, México, Conaculta-El Colegio de México-UNAM, Instituto de Geografía, Colección Regiones.
- CEPAL, *La reestructuración de los espacios nacionales*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2000.
- CLARKE, J. I., *Geografía de la población*, México, UNAM, Instituto de Geografía, 1991.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Estadísticas del agua en México 2006*, México, CNA, 2007.
- CONAPO, *Situación demográfica de México*, México, Conapo, 2006, www.conapo.gob.mx/publicaciones/
- , *Índice de marginación a nivel localidad, 2005*, México, Conapo, 2007.
- , *La situación demográfica de México 2008*, México, Conapo, 2008.
- , *Índice de marginación urbana 2005*, México, Conapo, 2009.
- MONCAYO JIMÉNEZ, E., *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Naciones Unidas, 2004.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007.
- PRECEDO LEDO, A., *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI: desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*, Madrid, Síntesis, 2004.
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, J., *Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-CEPAL, 2002.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS, Dasí J., *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas, y nuevas visiones*, España, Ediciones Trea S. L., 2004.

DINÁMICA DE LA MIGRACIÓN INTERNA EN MÉXICO EN LA PRIMERA DÉCADA DEL NUEVO MILENIO

Jaime SOBRINO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Volumen y características de los migrantes internos*. III. *Origen y destino de la migración reciente*. IV. *Notas finales*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La migración interna consiste en cambiar de residencia habitual e implica el cruce de un límite político-administrativo. En la literatura especializada se ha reconocido que la migración interna ocurre fundamentalmente por motivos económicos vinculados con los diferenciales espaciales en la oferta y demanda del mercado de trabajo, y en los ingresos percibidos. También se ha mencionado que la fricción de la distancia interviene en los movimientos migratorios, de tal manera que la gran mayoría de ellos se llevan a cabo a corta distancia entre el lugar de origen y el de destino. Los migrantes son un conjunto de la población que es selectiva según ciertos atributos sociodemográficos. La migración interna es la variable demográfica fundamental que incide en el cambio en la distribución territorial de la población. El propósito de este documento consiste en analizar las principales características de la migración interna en México ocurrida en los primeros años del siglo XXI, en donde se dará respuesta a dos interrogantes: primero, ¿cuántos y quiénes fueron los migrantes internos?, y segundo, ¿de dónde salieron y a dónde se dirigieron? Para contestar estas preguntas se utilizan microdatos de la muestra del Censo de Población 2010. Los resultados permiten concluir que la migración interna en México se ha transformado en los últimos años, desde el punto de vista de las características de los migrantes y de los puntos de origen y destino. La importancia, las especificidades y las transformaciones de la migración interna

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

en México deben ser tomadas en cuenta a la hora de concebir una nueva Ley General de Población.

La distribución espacial de la población y las actividades económicas en México se caracteriza por su concentración en pocos puntos del territorio nacional. En 2010 la población del país sumó 112 millones de habitantes, de los cuales 53% residía en ocho de las 32 entidades federativas (Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla y Veracruz), y 50% en 99 de los 2,456 municipios. Asimismo, en 2008 el producto interno bruto (PIB) total del país ascendió a 8.5 billones de pesos (a precios de 2003), en donde 50% se generó en seis entidades federativas (Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León y Veracruz) y 51% en 34 municipios. Estos datos muestran la concentración de las actividades económicas sobre la concentración demográfica.

Esta concentración de la población y actividades económicas en pocos puntos, y su colateral dispersión en extensos territorios, es un patrón que se percibe en prácticamente todos los países, pero en cada uno es producto de un proceso histórico complejo, en donde se han ido entretejiendo los factores que explican la localización de las actividades económicas, su dinámica de crecimiento y la distribución y cambio de la población.

El crecimiento poblacional de un territorio es producto de la combinación del componente natural (nacimientos menos defunciones) y del componente social (inmigrantes menos emigrantes). La migración consiste en el cambio de residencia habitual y que supone el cruce de una división político-administrativa. Si el cruce ocurre dentro de un país, entonces tales movimientos se refieren a migración interna, pero se habla de migración internacional cuando se cruza la frontera entre dos países. La migración laboral consiste en el cambio simultáneo de residencia y empleo llevado a cabo por un conjunto de la población.¹

La migración tiene mayor relevancia en la dinámica demográfica, o el cambio poblacional, de un territorio cuanto menor es la superficie de éste. Las causas de la migración son múltiples y van desde las consideraciones sociodemográficas y económico-productivas de los lugares de origen y destino, hasta elementos subjetivos y pecuniarios vinculados con las personas; sin embargo, los factores económicos son los más importantes en la explicación de los flujos migratorios. Los migrantes son un conjunto diferenciado

¹ Goodall, B., *Dictionary of Human Geography*, Londres, Penguin Books, 1987, p. 302; Smart, M., "Labour Market Areas: Uses and Definitions", *Progress in Planning*, vol. 2, núm. 2, 1974, p. 245.

de población que se caracteriza por su selectividad con respecto al sexo, edad, nivel educativo y estado civil.

La medición de la migración se realiza a partir de métodos directos o indirectos, pero en todos ellos la fuente básica de información son los censos de población. Los principales métodos indirectos son: a) función compensadora, con base en estadísticas vitales y cifras de dos censos de población, en donde la migración neta intercensal se obtiene con la resta del crecimiento total menos el crecimiento natural estimado; b) índices de sobrevivencia intercensal, en la cual la población total se divide por cohortes de edad y se compara el volumen del cohorte i en el tiempo inicial contra el monto del cohorte j en el tiempo final, ajustando tal diferencia a la que deberá existir según funciones de sobrevivencia por sexo y edad, y c) cambio en la migración absoluta, en donde la migración intercensal se estima con la diferencia entre los inmigrantes, o emigrantes, absolutos en el tiempo final con respecto a los del tiempo inicial.²

La medición directa de la migración interna se lleva a cabo con información de los censos de población. En el caso mexicano, la población total según lugar de nacimiento es una medida directa de la *migración absoluta* o histórica, o de toda la vida, y muestra el número de personas que en el momento del levantamiento censal, o fecha oficial del censo, declaró residir habitualmente en una división administrativa distinta a la de su nacimiento. Esta migración ha sido captada desde el primer censo general de población y vivienda de México, levantado en 1895. Por otro lado, a partir del censo de población de 1970 se ha recopilado información sobre *migración reciente*, es decir, el número de personas que cinco años antes del levantamiento censal residían en una división administrativa distinta a la actual. Los tabulados básicos de los censos de población ofrecen datos sobre migración absoluta y reciente entre entidades federativas, mientras que los microdatos de las muestras de los censos de población de 2000 y 2010 permiten estudiar la migración reciente entre municipios.

La Ley General de Población alude a la migración interna exclusivamente en la fracción XI del artículo 3o., donde se señala que

la Secretaría de Gobernación y las dependencias competentes promoverán las medidas necesarias para procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las

² Ordorica, M., *Migración interna en México, 1960-1970*, México, Secretaría de Industria y Comercio, Documentos de Evaluación y Análisis, serie III, núm. 5, 1976.

posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población.

En este artículo se reconoce no sólo la existencia de la migración interna, sino la necesidad de ésta para una mejor distribución de la población. Sin embargo, no existen más alusiones a la migración interna en el capitulo restante de dicha Ley vigente.

II. VOLUMEN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS MIGRANTES INTERNOS

La población total de México en 2010 sumó 112.3 millones de personas, de las cuales 19.7 millones residía en una entidad federativa distinta a la de su nacimiento, y 3.3 millones cambió su entidad federativa de residencia entre 2005 y 2010 (véase cuadro 1). La migración histórica, absoluta o de toda la vida se refiere a la población residente en una entidad federativa distinta a la de su nacimiento. Son personas que en el transcurso de su vida han realizado, al menos, un cambio de residencia y que implicó cruzar el límite político-administrativo entre dos entidades federativas.³ Los 19.7 millones de migrantes absolutos representaron 18% de la población total, indicador que se denomina proporción de migrantes. Por primera vez en la historia censal de México, dicho indicador fue menor al del censo precedente, lo que significa que en la primera década del nuevo milenio el ritmo de crecimiento poblacional sobrepasó al del monto migratorio.

Cuadro 1. México: migración interna, 1900-2010.

<i>Año</i>	<i>Población total</i>	<i>Migración absoluta^a</i>	<i>Proporción de migrantes^b</i>	<i>Migración reciente^c</i>	<i>Tasa de migración^d</i>
1900	13'607,272	857,151	6.30	—	—
1910	15'160,369	1'053,266	6.95	—	—
1921	14'334,780	1'189,606	8.30	—	—
1930	16'552,722	1'688,930	10.20	—	—
1940	19'653,552	2'081,193	10.59	—	—
1950	25'779,254	3'305,717	12.82	—	—
1960	34'923,129	5'008,697	14.34	—	—
1970	48'225,238	6'984,483	14.48	2'726,307	11.31

³ Partida, V., *Migración interna*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-El Colegio de México-UNAM, 1995, p. 3.

1980	66'846,833	11'245,100	16.82	2'620,604	7.84
1990	81'249,645	13'963,020	17.19	3'468,508	8.54
2000	97'487,412	17'220,424	17.66	3'584,957	7.36
2010	112'336,538	19'747,511	17.58	3'292,310	5.86

^a Población que residía en una entidad federativa distinta a la de su nacimiento.

^b Porcentaje de la migración absoluta con respecto a la población total.

^c Población que cinco años antes del levantamiento censal residía en otra entidad federativa.

^d Migrantes por cada mil habitantes al año. Se obtiene al dividir la migración reciente entre cinco, después entre la población total y por último se multiplica por mil.

FUENTE: Censos generales de población y vivienda.

Por otro lado, los 3.3 millones de personas que cambiaron su entidad federativa de residencia entre 2005 y 2010 constituyen la migración reciente. Esta migración se captó por primera vez en 1970, con tasa de 11.3 migrantes por cada mil personas al año, y a partir de entonces ha disminuido hasta alcanzar 5.9 personas en 2010. La migración reciente disminuyó durante la primera década del nuevo milenio, tanto en términos del volumen como en intensidad.

Las posibles explicaciones de la teoría económica a la desaceleración en la intensidad de la migración absoluta y el decremento en el volumen de la migración reciente son las siguientes: en primer lugar, los movimientos migratorios ocurren generalmente desde zonas de menor ingreso hacia aquellas con mayores remuneraciones relativas; este movimiento propicia la convergencia a largo plazo de la tasa salarial en los mercados espaciales de trabajo, situación que desalienta la migración.⁴ Este postulado es atractivo y hablaría de una tendencia hacia la convergencia en el desarrollo regional en México; sin embargo, la información disponible no permite sustentar tal hipótesis. Entre 1940 y 1980 el país atestiguó una disminución significativa en la desigualdad del producto por habitante entre entidades federativas,⁵ pero la proporción de migrantes absolutos aumentó de 10.6% en el primer año a 16.8% en el segundo (cuadro 1). Por otro lado, entre 1980 y 2010 los niveles de desigualdad regional se han mantenido constantes, e incluso con ampliación de la brecha durante la primera década del nuevo milenio; en

⁴ Armstrong, H. y Taylor, J., *Regional Economics and Policy*, Oxford, Blackwell, 2000, pp. 140-165; McCann, P., *Urban and Regional Economics*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 208-242.

⁵ Garza, Gustavo, "Tendencias de las desigualdades urbanas y regionales en México, 1970-1996", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 15, núm. 3, 2000, pp. 489-532; Ruiz, Crescencio, "Desigualdades regionales en México, 1900-1993", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 15, núm. 3, 2000, pp. 533-582.

cambio, la proporción de migrantes absolutos se estabilizó, e incluso disminuyó. Ésta no puede ser una explicación, o sería en sentido contrario, es decir, que la convergencia regional estimula la migración, en tanto que la divergencia la frena.

En segundo lugar, las crisis económicas se caracterizan por ser de menor duración con respecto a las etapas de crecimiento, pero de mayor efecto en las variables macroeconómicas.⁶ Uno de los efectos de las crisis consiste en la disminución de los flujos migratorios, debido al incremento en el costo del movimiento y la mayor incertidumbre en los mercados de trabajo.⁷ Esta posición parecería tampoco aplicarse al caso mexicano, puesto que, por ejemplo, la crisis económica de los ochenta se acompañó con un incremento en la intensidad de la migración reciente con respecto a la evidenciada diez años antes (véase cuadro 1). Sin embargo, en un escenario estructural de mayor amplitud temporal, sí es posible obtener tal asociación,⁸ de tal manera que un menor crecimiento de la economía en un escenario de largo plazo, o un estancamiento estabilizador,⁹ se acompaña con menores propensiones a los flujos de migración interna.

Como tercer punto se tiene el cambio en los flujos como respuesta a la transformación de una economía rural y tradicional a otra moderna y contemporánea. En este tránsito, la migración con origen rural va descendiendo, mientras que la migración con origen y destino urbano se va haciendo el flujo predominante de la migración interna.¹⁰ La migración reciente de México se caracteriza por el mayor volumen de flujos con origen y destino en una ciudad, es decir migración urbana-urbana, y en 2010 esta tipología contribuyó con 64% del volumen total. Sin embargo, la participación de las entidades federativas —según grado de urbanización— registró una marginal modificación, puesto que en 1990 los ocho estados con menor grado de

⁶ Mejía, Pablo *et al.*, “Ciclos económicos clásicos en la producción industrial de México”, *Investigación Económica*, núm. 254, 2005, pp. 91-124.

⁷ Pissarides, C. y Wadsworth, J., “Unemployment and the Inter-regional Mobility of Labour”, *Economic Journal*, vol. 99, núm. 4, 1989, pp. 739-755; Temple, M., *Regional Economics*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1994, pp. 177-181.

⁸ Sobrino, J., *Migración interna en México durante el siglo XX*, México, Consejo Nacional de Población, 2010, pp. 64-68.

⁹ Esquivel, G., “De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica”, en Lustig, N. (coord.), *Los grandes problemas de México. Crecimiento económico y equidad*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 36-77.

¹⁰ Zelinsky, W., “The Hypothesis of the Mobility Transition”, *Geographical Review*, vol. 61, núm. 2, 1971, pp. 219-249.

urbanización aportaron 23% de los emigrantes, cayendo a 22% en 2010, mientras que las ocho entidades más urbanizadas generaron 49% en 1990 y 50% en 2010.¹¹ Estos datos establecen que la dinámica migratoria por entidad federativa no fue elástica con respecto a su grado de urbanización, y tampoco la migración con origen rural ha descendido.

Por último, el efecto sustitución de la migración internacional es otra posible explicación, es decir, la mayor utilidad —o beneficio— en el migrante a salir del país en vez de migrar dentro de éste.¹² Sin embargo, la migración hacia Estados Unidos disminuyó sensiblemente a partir de 2005,¹³ y además el perfil del migrante internacional es distinto con respecto al del migrante interno.¹⁴ De esta manera, el efecto sustitución no es una variable explicativa de la dinámica migratoria del país.

Desde el punto de vista de los atributos sociodemográficos de los migrantes, los microdatos de la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 ofrecen los siguientes resultados: la caída de la migración reciente en la primera década del nuevo milenio fue mayor entre las mujeres, por lo que el índice de masculinidad del flujo avanzó de 97.1 en 2000 a 99.3 en 2010. La población migrante masculina se concentró en los grupos de edad de 20 a 39 años (48% del total), en tanto que las mujeres lo hicieron en el rango de 20 a 34 años (41%). En ambos subconjuntos se aprecia mayor propensión a la movilidad en segmentos de edad vinculados con la inserción al mercado de trabajo, situación que se mantuvo con respecto a años anteriores. Un elemento de cambio fue el aumento en la edad promedio de los migrantes, de 30 a 32 años en los hombres y en las mujeres de 29 a 31 entre 2000 y 2010, lo que habla de una población con mayor nivel educativo y/o previa experiencia laboral.

La escolaridad acumulada de la población de cinco años y más del país en 2010 se ubicó en 7.4 años, mientras que la escolaridad acumulada de los

¹¹ Los estados menos urbanizados en 2010 fueron Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Las entidades federativas utilizadas para el cálculo de las más urbanizadas fueron Baja California, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, México, Nuevo León y Quintana Roo.

¹² King, R. y Skeldon, R., “«Mind the Gap!» Integrating Approaches to Internal and International Migration”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, núm. 10, 2010, pp. 1619-1646.

¹³ Passel, J. y Cohn, D., “Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leave?”, *Pew Hispanic Center Report*, julio de 2009.

¹⁴ Alba, F., “Rethinking Migration Responses in a Context of Restriction and Recession: Challenges and Opportunities for Mexico and the United States”, *Law and Business Review of the Americas*, vol. 16, núm. 4, 2010, pp. 659-671; Lindstrom, D. y Lauster, N., “Local Economic Opportunity and the Competing Risks of Internal and U.S. Migration in Zacatecas, Mexico”, *International Migration Review*, vol. 35, núm. 4, 2001, pp. 1232-1256.

migrantes fue 8.7 años, una diferencia estadísticamente significativa (18%) y que hablaría de migración interna con impacto en la redistribución espacial del capital humano. La diferencia educativa en la cohorte de edad de 25 a 29 años, fue de 11% (11.3 años en los migrantes contra 10.2 años en la población total), y el diferencial se hace mayor cuanto avanza la edad, de tal manera que la escolaridad acumulada de los migrantes de 65 años y más (5.7 años) fue 41% mayor a la población total de la tercera edad (4.1 años). Si se piensa que la migración de retorno ocurre en las postrimerías de la edad laboral o inicios de la edad de jubilación, entonces los migrantes de retorno en México se caracterizaron por tener mayor experiencia educativa en relación con la población total de sus mismas cohortes de edad.

También la creencia de que los migrantes son individuos solteros no es soportada por la información censal. En 2010 sólo 33% de los migrantes era soltero, contra 35% de la población total, pero también 35% eran casados, frente a 41% de la población total. En términos absolutos, los migrantes eran principalmente casados o solteros (68%), pero en términos relativos había una importante presencia de individuos en unión libre (23% frente a 14% de la población total).

III. ORIGEN Y DESTINO DE LA MIGRACIÓN RECIENTE

El monto de migración interna reciente se concentró, como en años anteriores, en muy pocas entidades de origen y destino (véase cuadro 2). Baja California, Distrito Federal, Jalisco, México y Veracruz acumularon 1.3 millones de inmigrantes, 41% del total, y 1.6 millones de emigrantes, 48% del total, mientras que su peso demográfico en el total nacional fue 38%. Asimismo, 19 entidades tuvieron balance migratorio positivo (más inmigrantes que emigrantes) y 13 registraron negativo (más emigrantes que inmigrantes). Un total de 30 entidades mantuvieron su situación de atracción o rechazo lograda en 2000, en tanto que Nayarit cambió de expulsor a atractor y Chihuahua de balance positivo a negativo; el primero se explica por el crecimiento de sus actividades turísticas, mientras que el segundo por la pérdida de competitividad en su industria maquiladora de exportación y el clima de inseguridad prevaleciente (véase cuadro 2).

Cuadro 2. México: migración reciente por entidad federativa, 2010.

	<i>Migrantes recientes</i>			<i>Tasa de migración</i>		
	<i>Inmigrantes</i>	<i>Emigrantes</i>	<i>Saldo</i>	<i>Inmigración^a</i>	<i>Emigración^b</i>	<i>Neta^c</i>
Total nacional	3'292,310	3'292,310		5.86	5.86	0.00
1 Aguascalientes	41,061	24,412	16,649	6.93	4.12	2.81
2 Baja California	154,029	128,101	25,928	9.76	8.12	1.64
3 Baja California Sur	73,920	17,830	56,090	23.21	5.60	17.61
4 Campeche	33,895	28,511	5,384	8.24	6.93	1.31
5 Coahuila	61,636	61,166	470	4.49	4.45	0.03
6 Colima	41,438	18,682	22,801	12.75	5.74	7.01
7 Chiapas	50,571	105,858	-55,287	2.11	4.41	-2.31
8 Chihuahua	58,334	85,408	-27,074	3.42	5.01	-1.59
9 Distrito Federal	239,125	737,742	-498,617	5.40	16.67	11.27
10 Durango	39,200	48,082	-8,882	4.80	5.89	-1.09
11 Guanajuato	91,456	74,636	16,820	3.33	2.72	0.61
12 Guerrero	53,193	107,724	-54,531	3.14	6.36	-3.22
13 Hidalgo	122,511	67,139	55,372	9.19	5.04	4.16
14 Jalisco	160,853	152,242	8,611	4.38	4.14	0.23
15 México	583,607	332,627	250,980	7.69	4.38	3.31
16 Michoacán	79,866	100,581	-20,715	3.67	4.62	-0.95
17 Morelos	78,610	45,462	33,148	8.85	5.63	3.73
18 Nayarit	62,708	30,537	32,171	11.56	3.27	5.93
19 Nuevo León	133,657	76,153	57,504	5.74	5.42	2.47
20 Oaxaca	84,534	103,085	-18,551	4.45	4.69	-0.98
21 Puebla	130,190	135,568	-5,378	4.50	4.47	-0.19
22 Queretaro	94,336	40,894	53,442	10.32	7.83	5.85
23 Quintana Roo	143,899	51,915	91,984	21.71	4.69	13.88
24 San Luis Potosí	57,368	60,618	-3,250	4.44	4.69	-0.25
25 Sinaloa	73,573	101,088	-27,515	5.32	7.30	-1.99
26 Sonora	78,545	58,281	20,264	5.90	4.38	1.52
27 Tabasco	39,263	67,960	-28,697	3.51	6.07	-2.56
28 Tamaulipas	106,410	94,007	12,403	6.51	5.75	0.76
29 Tlaxcala	38,100	26,100	12,000	6.51	4.46	2.05
30 Veracruz	206,240	236,542	-30,302	5.40	6.19	-0.79

	<i>Migrantes recientes</i>			<i>Tasa de migración</i>		
31 Yucatán	49,815	37,932	11,883	5.09	3.88	1.22
32 Zacatecas	30,322	35,427	-5,105	4.07	4.75	-0.68

^a Se obtiene con la fórmula [(inmigrantes/5)/población total*1,000].

^b Se obtiene con la fórmula [(emigrantes/5)/población total*1,000].

^c Se obtiene con la fórmula [(saldo/5)/población total*1,000].

FUENTE: Censo de Población y Vivienda 2010.

La intensidad migratoria por entidad federativa tuvo un importante diferencial y, como en 2000, hubo mayor variación en las tasas de inmigración con respecto a las de emigración. Las mayores tasas de inmigración se registraron en Baja California Sur, Colima, Nayarit, Querétaro y Quintana Roo, con más de 10 inmigrantes por cada mil residentes al año, mientras que Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán y Tabasco tuvieron las menores y con un valor inferior a cuatro inmigrantes por cada mil habitantes al año. Por otro lado, el Distrito Federal tuvo la mayor tasa de emigración: 17 personas por cada mil habitantes al año, mientras que la menor ocurrió en Guerrero con tres. De manera complementaria, los estados de Coahuila, Jalisco, Puebla y San Luis Potosí registraron la menor diferencia entre sus respectivas tasas de inmigración y emigración, situación que significa balance en el flujo migratorio.

La disminución en la tasa de migración reciente en México en 2010 con respecto a 2000 obedeció más a la desaceleración en las entidades de atracción y menos a la contracción en las de rechazo. Baja California Sur y Nayarit aumentaron significativamente su tasa de inmigración, derivado de la expansión de la actividad turística, mientras que Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Distrito Federal y Quintana Roo experimentaron la contracción más importante en dicha tasa de atracción poblacional; en las tres primeras entidades pudo estar relacionado con el incremento en los niveles de inseguridad y violencia del crimen organizado, en tanto que en el Distrito Federal por la recuperación de la actividad económica metropolitana y en Quintana Roo por la desaceleración del ritmo expansivo del turismo. Asimismo, Baja California, Chihuahua y Tamaulipas también aumentaron su tasa de emigración, lo que significa que no sólo se frenó la llegada de migrantes, sino que se incentivó la salida de residentes.

Con la información básica del Censo 2010 es posible concluir la consolidación de la migración urbana-urbana como flujo principal, situación ya evidenciada en 2000:¹⁵ el volumen de emigrantes e inmigrantes por entidad

¹⁵ Sobrino, J., *Migración interna...*, cit., p. 106.

federativa estuvo altamente correlacionado con su población urbana total, como también sus respectivas tasas con el grado de urbanización. Pero no hubo asociación entre migración y volumen absoluto o relativo de población rural. A mayor tamaño de población urbana, mayor atracción y expulsión de migrantes; a menor grado de urbanización, menor tasa de emigración y de inmigración.

Este hallazgo se refuerza con el hecho de que el Distrito Federal y Estado de México, territorios en donde se ubica la ciudad de México, fueron las principales entidades de expulsión y atracción. Estas divisiones administrativas concentraron 18% de los emigrantes y 11% de los inmigrantes recientes totales, sin considerar su corriente migratoria interna, en la cual buena parte no correspondió a migración interna sino a movilidad intrametropolitana. La emigración desde estas entidades tuvo como destino al resto del territorio nacional, pero en especial sus estados circundantes y pertenecientes a la región centro (Hidalgo, Morelos, Puebla y Querétaro), así como Guanajuato y Veracruz; sus inmigrantes también tuvieron como principal origen los estados de la región centro, así como Guerrero y Oaxaca. Otros flujos de relevancia distintos a los de la zona de influencia de la ciudad de México fueron la corriente migratoria entre Puebla y Veracruz y la movilidad de Sinaloa a Baja California, Jalisco a Nayarit, San Luis Potosí a Nuevo León, Tamaulipas a Veracruz y Chiapas y Tabasco a Quintana Roo.

Para conocer los atributos económico-productivos de las entidades federativas del país, según su carácter de inmigración o emigración neta reciente, se realizó un ejercicio multivariado utilizando funciones de regresión logística y a las 32 entidades federativas como unidades de observación; el horizonte temporal abarcó de 1980 a 2010. La variable dependiente fue el saldo neto migratorio (SALDO), de notación categórica y con valores 0=expulsión y 1=atracción. Las variables independientes fueron: i) logaritmo natural del PIB (PIB), indicador de la importancia económica absoluta; ii) logaritmo natural del PIB por habitante (PIBPC), estimador del nivel de desarrollo; iii) tasa de crecimiento del PIB (TCPIB), señal de la dinámica económica; iv) grado de urbanización (URB), indicador del nivel de concentración poblacional en localidades urbanas; v) porcentaje de la población de 15 años y más con educación posprimaria (EDUCA), que muestra la acumulación de capital humano; vi) porcentaje de la población económicamente activa en el sector secundario (PEASEC), medida de especialización manufacturera; vii) porcentaje de la población económicamente activa en el sector terciario (PEATER), que exhibe la potencial especialización terciaria; viii) logaritmo natural de la ciudad de mayor tamaño (CIUDAD),

que muestra la primacía en el subsistema urbano, y ix) índice de marginación (MARG), como representante de las condiciones de vida de la población residente.¹⁶ Para evitar colinearidad se utilizó el método hacia adelante (*forward conditional*), condicionando la entrada de nuevas variables independientes a una probabilidad de 0.10 (véase cuadro 3).

Cuadro 3. México: variables explicativas de la migración reciente, 1980-2010.

<i>Rubro</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
Coef. Nagelkerke	0.713	0.740	0.572	0.604
Entidades ajustadas	25	29	26	28
Variables				
PIB	-2.556	—	—	-1.352
PIBPC	2.950	—	—	—
TCPIB	—	3.375	1.221	—
URB	—	—	—	—
EDUCA	—	—	—	2.048
PEASEC	2.043	1.563	1.506	1.376
PEATER	—	—	—	—
MARG	—	-2.221	—	—

FUENTE: Cálculos elaborados con información del INEGI y el Conapo.

Los resultados de los modelos multivariados permiten concluir que la demanda ocupacional, real o ficticia, en el sector manufacturero fue un atributo recurrente para aumentar la probabilidad de que una entidad federativa obtuviera saldo neto migratorio positivo. El dinamismo económico también fue variable explicativa en 1990 y 2000, indicando que a mayor tasa de crecimiento, mayor probabilidad de obtener saldo migratorio positivo. Asimismo, en 1980 y 2010 a mayor tamaño de la actividad económica, menor probabilidad para conseguir saldo migratorio positivo. Por último, el balance migratorio fue estadísticamente significativo con el índice de marginación en 1990 y 2010 con el nivel educativo.

IV. NOTAS FINALES

La migración interna de México durante la primera década del nuevo milenio tuvo procesos de continuidad y cambio con respecto a décadas precedentes. Los elementos de continuidad consistieron en: a) gradual dismi-

¹⁶ Los índices de marginación sólo están disponibles para 1990, 2000 y 2010. Para 1980 se utilizó el índice de marginación de 1990.

nución de la tasa de migración reciente; b) consolidación del flujo urbano-urbano como predominante; c) mayor cantidad de entidades federativas con saldo neto migratorio positivo, y d) posición del Distrito Federal y estado de México como puntos de origen y destino de los mayores montos de emigración e inmigración.

Entre los procesos de cambio sobresalen: a) disminución absoluta en el flujo de migración reciente; b) mayor desaceleración en la migración femenina; c) aumento en la edad promedio del migrante, y d) pérdida de atraktividad de algunas entidades como destino de la migración.

Los procesos de continuidad y cambio en la migración interna ponen de manifiesto tres grandes elementos: a) que seguirán ocurriendo los flujos de migración interna; b) que se debe actuar en la provisión de infraestructura y equipamiento en los territorios receptores de tales flujos, principalmente ciudades, y c) que la migración interna debe ser incorporada en el análisis y planeación del desarrollo nacional. México requiere de la formulación e implementación de una política de desarrollo territorial que tenga como eje estructurador la distribución espacial de la población. Esta política de desarrollo territorial deberá considerar a la migración interna y a la migración internacional como uno de sus ejes estructuradores, lo que significarían lineamientos de acción más proactivos a las causas de la movilidad y menos reactivos a las consecuencias de la misma.

La formulación de esta política deberá tomar en cuenta distintas escalas territoriales de actuación, como mesorregiones, microrregiones, regiones urbanas y zonas metropolitanas. Cada escala territorial presenta especificidades en su forma de poblamiento y en las necesidades de la población. Estas distintas escalas requieren de la consecución de acuerdos y relaciones interinstitucionales entre diversos agentes que actúan en el territorio, siendo uno de ellos la comunidad, por lo que será necesario abrir más espacios para la participación ciudadana.

La política propuesta deberá tener una visión de integralidad, de tal manera que sus objetivos, estrategia y metas sean similares y congruentes entre los diversos programas sectoriales emanados del Plan Nacional de Desarrollo. El Programa Nacional de Población y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio deberían tener una política unitaria en las acciones sobre distribución territorial de la población. Estas acciones estarían en congruencia con otros programas sectoriales en aras de obtener una visión integral sobre la distribución territorial de la población, competitividad local, cohesión social, mejoramiento en las condiciones de vida de la población y búsqueda de un desarrollo sustentable.

Por lo anterior, la propuesta concreta para ser incluida en la nueva Ley General de Población es la siguiente:

— Modificar el numeral XI del artículo 3o. de la siguiente manera:

Procurar la movilidad de la población entre las distintas porciones del territorio nacional, con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades y potencialidades de desarrollo de las zonas rurales, ciudades y regiones, con base en programas especiales de corte integral para el asentamiento de dicha población

— Adicionar un capítulo, con el título “Migración interna”, compuesto por los siguientes artículos:

— Artículo 1o. La migración interna consiste en el cambio de residencia habitual de una a otra división político-administrativa, sea ésta delegación, municipio o entidad federativa. Cuando dicho desplazamiento ocurra al interior de una zona metropolitana se definirá como movilidad intrametropolitana.

— Artículo 2o. La movilidad interna de la población es un derecho de cualquier persona. El Estado deberá procurar las condiciones favorables para los lugares de destino de migrantes, así como enfrentar las situaciones desfavorables en los lugares de origen.

— Artículo 3o. El Estado tendrá especial atención en los flujos de migración interna que sean derivados de situaciones forzadas, tales como falta de seguridad, violencia o crimen organizado. Estos flujos tendrán seguimiento a través de programas diseñados para tal propósito.

V. BIBLIOGRAFÍA

ALBA, F., “Rethinking Migration Responses in a Context of Restriction and Recession: Challenges and Opportunities for Mexico and the United States”, *Law and Business Review of the Americas*, vol. 16, núm. 4, 2010.

ARMSTRONG, H. y TAYLOR, J., *Regional Economics and Policy*, Oxford, Blackwell, 2000.

BOYLE, P. *et al.*, *Exploring Contemporary Migration*, Harlow, Inglaterra, Pearson, 1998.

ESQUIVEL, G., “De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica”,

- en LUSTIG, N. (coord.), *Los grandes problemas de México. Crecimiento económico y equidad*, México, El Colegio de México, 2010.
- GARZA, Gustavo, "Tendencias de las desigualdades urbanas y regionales en México, 1970-1996", *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, vol. 15, núm. 3, 2000.
- GOODALL, B., *Dictionary of Human Geography*, Londres, Penguin Books, 1987.
- KING, R. y SKELDON, R., "«Mind the Gap!» Integrating Approaches to Internal and International Migration", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, núm. 10, 2010.
- LINDSTROM, D. y LAUSTER, N., "Local Economic Opportunity and the Competing Risks of Internal and U.S. Migration in Zacatecas, Mexico", *International Migration Review*, vol. 35, núm. 4, 2001.
- MCCANN, P., *Urban and Regional Economics*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- MEJÍA, Pablo *et al.*, "Ciclos económicos clásicos en la producción industrial de México", *Investigación Económica*, México, núm. 254, 2005.
- ORDORICA, M., *Migración interna en México, 1960-1970*, México, Secretaría de Industria y Comercio, Documentos de Evaluación y Análisis, serie III, núm. 5, 1976.
- PARTIDA, V., *Migración interna*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-El Colegio de México-UNAM, 1995.
- PASSEL, J. y COHN, D., "Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leave?", *Pew Hispanic Center Report*, julio de 2009.
- PISSARIDES, C. y WADSWORTH, J., "Unemployment and the Inter-regional Mobility of Labour", *Economic Journal*, vol. 99, núm. 4, 1989.
- RUIZ, Crescencio, "Desigualdades regionales en México, 1900-1993", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 15, núm. 3, 2000.
- SMART, M., "Labour Market Areas: Uses and Definitions", *Progress in Planning*, vol. 2, núm. 2, 1974.
- SOBRINO, J., *Migración interna en México durante el siglo XX*, México, Consejo Nacional de Población, 2010.
- TEMPLE, M., *Regional Economics*, Nueva York, St. Martin's Press, 1994.
- ZELINSKY, W., "The Hypothesis of the Mobility Transition", *Geographical Review*, vol. 61, núm. 2, 1971.

GESTIÓN Y LEGISLACIÓN EN TORNO A LA EMIGRACIÓN Y EL RETORNO DE MEXICANOS

Silvia E. GIORGULI SAUCEDO*
MONTSERRAT YONG SOLÍS**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las transformaciones de la legislación migratoria mexicana y el marco normativo vigente en torno a la emigración*. III. *Tendencias en la movilidad internacional de mexicanos, desarrollo y necesidad de política pública*. IV. *Respuestas del Estado frente a la movilidad internacional de los mexicanos, necesidades de política pública y la legislación en el tema*. V. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los cambios demográficos más notorios desde la promulgación de la Ley General de Población (LGP) en 1974, se refiere al aumento de la emigración internacional de México hacia Estados Unidos. Al momento del surgimiento de esta Ley, la preocupación en torno al tema demográfico se concentraba en el crecimiento poblacional y en las consecuencias de los elevados niveles de fecundidad sobre el desarrollo económico. La emigración internacional, entendida como uno de los componentes demográficos vinculados al desarrollo, recibió poca atención en la legislación de 1974.

En realidad esto correspondió a la poca relevancia de la emigración internacional en términos numéricos y probablemente también a su concentración en ciertas regiones del país. En 1970, a pesar de la consolidación de un patrón histórico de movilidad de trabajadores entre México y Estados Unidos, la población mexicana residente en este último país ascendía a 760 mil personas, lo que representaba el 1.4% de la población total nacio-

* Profesora-investigadora y directora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

** Becaria de investigación en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

nal.¹ El patrón predominante era el de una migración laboral, masculina y principalmente circular. Treinta años después, al inicio del nuevo siglo, el perfil de la migración se había transformado. En primer lugar, a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta se dio un aumento en la emigración; como resultado de este fenómeno, en el año 2000 había 9.5 millones de mexicanos viviendo en Estados Unidos y representaban 9% de la población total. En ese mismo año, el flujo anual de emigrantes alcanzó su pico en 760 mil (cifra similar al total de mexicanos en nuestro vecino del norte 30 años atrás).² Si a la cifra de población nacida en México que vivía en Estados Unidos le sumamos sus hijos —es decir, la segunda generación— en total tendríamos que al día de hoy uno de cada seis mexicanos vive en dicho país.³ Al aumento acelerado en el número de migrantes desde la promulgación de la LGP en 1974, tendríamos que agregar el cambio en el perfil, la mayor heterogeneidad en los flujos, la incorporación de mujeres y niños, la expansión geográfica del fenómeno migratorio en México, la pérdida de circularidad y la consolidación de un patrón de intercambios y de vínculos permanentes entre los mexicanos dentro y fuera del país, todo lo cual ha sido ampliamente documentado en la investigación sobre los cambios en la emigración mexicana.⁴

Un punto de partida para la discusión que nos compete en este trabajo se refiera a en qué medida el marco normativo vigente ha respondido a los cambios, nuevos perfiles, tendencias y perspectivas en torno a la emigración mexicana. Este incremento de la emigración internacional de México hacia Estados Unidos y la discusión que lo acompaña no se han dado de manera aislada. En el mismo periodo han aumentado la participación de diversos países en desarrollo en la migración internacional y con ello también ha surgido un amplio debate los marcos normativos de los derechos humanos y

¹ Passel, Jeffrey S., “Flujos migratorios México-Estados Unidos de 1990 a 2010: un análisis preliminar basado en las fuentes de información estadounidenses”, *Coyuntura Demográfica*, México, núm. 1, noviembre 2011-abril 2012, p. 16; Tuirán, Rodolfo y Ávila, José Luis, “La migración México-Estados Unidos, 1940-2010”, en Alba, Francisco *et al.* (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010, vol. III; *Migraciones Internacionales*, pp. 100 y 104.

² Passel, Jeffrey S., “Flujos migratorios...”, *cit.*, p. 18.

³ *Ibidem*, p. 19.

⁴ Durand, Jorge y Massey, Douglas S., *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas-Porrúa, 2003, p. 210; Tuirán, Rodolfo y Ávila, José Luis, “La migración...”, *cit.*; Giorguli, Silvia E. y Leite, Paula, *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, 2010, pp. 79-85.

sociales de los migrantes y sobre las “mejores prácticas” para potenciar los beneficios minimizando las consecuencias negativas de la migración internacional en lugares de origen y de destino.⁵

En el contexto de la discusión que hoy nos invita, la reflexión sobre la legislación en temas poblacionales, el objetivo de este ensayo es sistematizar los elementos que consideramos relevantes para pensar sobre los emigrantes y su retorno. Comenzamos por hacer una revisión del contenido actual de la Ley General de Población y de la Ley de Migración en lo referente a la emigración de mexicanos hacia el exterior. Una vez presentado el marco normativo vigente, en una sección posterior comentamos sobre los cambios recientes en los patrones de movilidad internacional y las respuestas del Estado mexicano frente al fenómeno. Con estos insumos, en las conclusiones presentamos una reflexión sobre los posibles vacíos en la legislación actual, así como los elementos que consideramos relevantes para la discusión sobre la política del Estado mexicano ante la movilidad internacional de los mexicanos en el marco normativo correspondiente.

Previamente, quisiéramos incluir algunas acotaciones analíticas. Desde la promulgación de la Ley General de Población en 1974, ocurrió un cambio en la dinámica de la movilidad internacional en México. En especial durante las dos últimas décadas se consolidaron patrones que identifican a México no sólo como un lugar de origen de un flujo importante de migrantes, sino también como un lugar de tránsito y destino para migrantes de otras regiones del mundo, especialmente de Centroamérica. Los cambios recientes en la legislación, plasmados en la Ley de Migración aprobada en 2011, reflejan esta realidad y resumen en gran medida la discusión en torno al tema. Sin dejar de reconocer el avance que la Ley de Migración representa en cuanto al tránsito y la inmigración a México y en materia de defensa de los derechos humanos de los migrantes —sin importar el país de origen— el tema de la emigración internacional se toca tangencialmente en esta Ley. Ésta es una de las razones por las que en este artículo decidimos enfocarnos en la *emigración de mexicanos hacia Estados Unidos* desde una perspectiva que va más allá de los procedimientos que regulan las entradas y salidas del país. En el ensayo tomamos como eje de la discusión la forma en que se percibe la relación entre la migración internacional y el desarrollo del país —a nivel nacional y también a nivel local—. Los elementos que tomamos

⁵ Véase el informe “Global Commission on International Migration”, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Report of the Global Commission on International Migration*, Suiza, 2005, <http://www.queensu.ca/samp/migrationresources/reports/gcim-complete-report-2005.pdf>

de la dinámica de la emigración, las respuestas de política y el marco normativo vigente se concentran en lo que consideramos nos permite entender las perspectivas hacia futuro de la emigración en el desarrollo nacional, sus potencialidades y oportunidades y los retos que implica.

Aunque analíticamente consideramos que es pertinente hacer esa separación entre la legislación o regulación en materia de inmigración y tránsito, así como en lo que concierne a la emigración internacional, pensamos que en algún momento es necesario vincular ambas discusiones. A final de cuentas, además de la regulación y procedimientos para la entrada, tránsito y salida del país, en ambas subyace la idea de las contribuciones que la inmigración y la emigración pueden tener para el país y los retos que impliquen. Este punto, la articulación de la discusión sobre la legislación en inmigración y emigración, queda como un pendiente que supera el objetivo específico del ensayo, pero que consideramos necesario retomar en otros espacios.

II. LAS TRANSFORMACIONES DE LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA MEXICANA Y EL MARCO NORMATIVO VIGENTE EN TORNO A LA EMIGRACIÓN

La última reforma a la Ley General de Población en 2011 delegó gran parte de sus disposiciones migratorias a la nueva Ley de Migración, promulgada en el mismo año. Sin embargo, pueden encontrarse en la LGP artículos que contienen elementos orientadores de la política en cuanto a la gestión de la emigración en México. De ellos, tal vez el más importante sea el que se refiere a la regulación de volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, artículo 1o. de la LGP,⁶ ya que éste señala la vinculación entre la dinámica demográfica y el desarrollo y del mismo devienen los lineamientos que debería atender la política de población en general. La regulación de la emigración tendría que sujetarse a esta misma lógica, es

⁶ Textualmente, el artículo 1o. señala que el objeto de la LGP es: “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social”. En el mismo sentido, el artículo 3o. señala que: “la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para: I. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población”, “Ley General de Población”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación-Información y Análisis, 25 de mayo de 2011, p. 1 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140.pdf>

decir, a la definición de programas que respondan a las necesidades y retos de ésta en vinculación con el desarrollo económico y social.

No obstante, los artículos derogados de la LGP,⁷ la sección de emigración (capítulo IV, artículo 76) establece que la Secretaría de Gobernación mantiene una responsabilidad en torno a la gestión de la emigración. En específico se señala que a esta dependencia le corresponde investigar las causas de la emigración internacional y tomar medidas para regularla. Se indica también la responsabilidad conjunta de las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores en la protección de los emigrantes mexicanos. Finalmente, el artículo también explicita el objetivo de tomar acciones como la celebración de acuerdos con los gobiernos de otros países para promover que la emigración se lleve a cabo de manera legal, segura y ordenada a través de mecanismos del tipo “programa de trabajadores temporales”.

Por otra parte, en el mismo capítulo queda asentado que todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) deben promover el desarrollo y el arraigo de la población mexicana y “crear programas para atender los impactos de la emigración en las comunidades de origen, en especial aquellos relacionados con la desintegración familiar y la atención a personas en situación de vulnerabilidad”.⁸

⁷ Entre los artículos derogados se encuentran el 78, que establecía los requisitos para emigrar, el 79 que hablaba de los trabajadores temporales y de las responsabilidades del Estado mexicano de exigir condiciones de trabajo en el exterior, y el 80 que instaba a la Secretaría de Gobernación al traslado colectivo de trabajadores y hacer cumplir leyes y reglamentos del mismo. En la sección de migración, fue suprimido el artículo 80, que se refería a que los servicios de migración debían ser internos y externos, “Ley General de Población”, *Diario Oficial*, México, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de enero de 1974, núm. 4, t. CCCXXII, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_orig_07ene74_ima.pdf

⁸ Textualmente, el capítulo IV de la LGP vigente, establece en cuanto a la emigración: “Artículo 76. Por lo que se refiere a emigración, a la Secretaría de Gobernación corresponde: I. Investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales y dictar medidas para regularla; II. Dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendentes a la protección de los emigrantes mexicanos, y III. Promover en coordinación con las dependencias competentes, la celebración de acuerdos con los gobiernos de otros países, para que la emigración se realice por canales legales, seguros y ordenados, a través de programas de trabajadores temporales u otras formas de migración.

Artículo 77. Se considera emigrante al mexicano o extranjero que se desplace desde México con la intención de cambiar de residencia o país.

Artículo 80 bis. El gobierno federal, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales deberá: I. Promover el desarrollo y fomentar el arraigo de los mexicanos al territorio nacional; II. Crear programas para atender los impactos de la emigración en las comunidades de origen, especialmente en lo relacionado con la problemática

Un elemento adicional que retoma la LGP tiene que ver con el retorno de los emigrantes. En específico, en cuanto a repatriación (capítulo V), esta Ley direcciona sus esfuerzos en la reintegración de los mismos, mediante la orientación en la búsqueda de vivienda y de opciones de empleo en el lugar en el que ellos manifiesten su intención de residir.⁹ Además, se establece que en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, se trabajará para que el retorno de los emigrantes se lleve a cabo de manera segura, digna y ordenada, mediante acuerdos con otros países y organismos internacionales.¹⁰

Como ya se mencionó, varios de los artículos de la LGP relativos a los procesos migratorios fueron derogados y, según los artículos transitorios de la misma Ley, quedan referidos a la Ley de Migración (LM). A ésta le corresponde lo referente a la regulación de la entrada, salida, tránsito y estancia de los extranjeros en territorio nacional.¹¹ A pesar de estar orientada en su mayoría a la regulación de la inmigración y el tránsito, así como a la regulación de las entradas y salidas del país, la misma Ley define los principios de la política migratoria del Estado mexicano, algunos de los cuales competen a la emigración:¹²

1. Se establece que la política migratoria mexicana debe sustentarse en el respeto a los derechos humanos de los migrantes y se presta especial atención a la protección de grupos de población vulnerables, como menores de edad, mujeres, indígenas y adultos mayores. Desde una definición amplia de quienes son migrantes, podemos suponer que el marco de defensa de los derechos humanos y sociales y de protección

de la desintegración familiar y con la atención de personas en situación de vulnerabilidad”. “Ley General de Población”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 25 de mayo de 2011, p. 6, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140.pdf>

⁹ En la sección de repatriación también se suprimió el artículo 82, en el cual la Secretaría de Gobernación estimularía la repatriación de mexicanos a lugares en los que fueran útiles; asimismo, exhortaba a la Secretaría a auxiliar a los migrantes que pidieran reinternación al país. En “Ley de Migración”, *Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 25 de mayo de 2011, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

¹⁰ Durante el proceso de repatriación, se busca que los derechos de los emigrantes sean respetados, se cumpla con los acuerdos internacionales, se revise su estado de salud, se establezca comunicación con los familiares y se apoye en el traslado a su lugar de residencia en el país. *Idem*.

¹¹ Título primero, capítulo único, artículo 1o.

¹² Título primero, capítulo único, artículo 2o.

de los inmigrantes que establece la LM, se extiende como principio de política también a los migrantes nacionales (ya sean emigrantes o migrantes de retorno).¹³

2. Se define como uno de los principios de la política migratoria el que se base en un enfoque integral que atienda las causas y consecuencias que devienen de la emigración, inmigración, el tránsito y el retorno de personas en México.
3. Se señala la responsabilidad compartida entre gobiernos en el manejo del tema migratorio.
4. Se establece como uno de los principios de la política migratoria el facilitar la movilidad internacional de personas y el reconocimiento de los aportes de los migrantes a las sociedades de origen y destino; asimismo, se señala la responsabilidad del Estado mexicano en el combate al tráfico o secuestro de migrantes y a la trata de personas.
5. Se reconoce la complementariedad de los mercados de trabajo entre diversos países de la región y, en consecuencia, se define como un elemento necesario a considerar en la definición de una gestión adecuada de la migración laboral.
6. Se indica como objetivo facilitar el retorno y reinserción social de los emigrantes y sus familias, para lo cual se deberán diseñar programas interinstitucionales y reforzar los vínculos entre las sociedades de origen y destino.

No todos los principios de la política migratoria que se establecen en la LM y que competen a la emigración se transforman en artículos específicos. Por su carácter, uno que se cubre en detalle tiene que ver con los procesos administrativos y requisitos que regulan la movilidad internacional. Existen referencias específicas a los procedimientos para la entrada y salida de connacionales por los puntos destinados al tránsito internacional de personas y se explicita el derecho irrestricto de los mexicanos para ingresar y el derecho a salir libremente del territorio nacional (título cuarto, capítulo 1, varios artículos).

La LM tendría vinculación con la emigración en algunos de sus capítulos si partimos de una definición amplia de migrante —que incluye a retornados y a emigrantes—. Un caso específico sería el de la protección a los migrantes. La LM define como responsabilidad de diversas instancias del gobierno

¹³ En el título primero, capítulo único, artículo 3o., fracción XVII, la LM define como migrante “al individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación”.

federal, especialmente de la Secretaría de Gobernación (Segob) y del Instituto Nacional de Migración (INM) la protección a migrantes y la atención de aquellos que son víctimas de delitos (título 3o., “De las autoridades en materia migratoria” y título 5o., “De la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional”). En particular, se establece la participación del INM en la coordinación de los grupos de atención a migrantes en México (título 3o., capítulo I, artículo 20, fracción VIII) y la responsabilidad de la Segob en la creación de grupos de protección a migrantes y en la coordinación con otras dependencias del gobierno federal, con estados y municipios y con organizaciones de la sociedad civil para implementar acciones en este sentido (título 5o., capítulo único, artículos 71 a 73).

En el caso del retorno, en la LM se hace una referencia tangencial que podría complementarse con lo especificado en la LGP. Sin detallarse de manera similar como se incluye en el capítulo V de la LGP, la LM insiste en la promoción de instrumentos internacionales que faciliten el regreso a México, considerando el traslado al territorio nacional y su reinserción social. Además, se reitera la responsabilidad de las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores para promover y suscribir dichos instrumentos.

Finalmente, la LM establece la atribución de la Secretaría de Gobernación para “formular y dirigir la política migratoria del país” (título 3o., capítulo I, artículo 18, fracción I) y la atribución del INM para “instrumentar la política en materia migratoria” (título 3o., capítulo I, artículo 20, fracción I). Como se anotó en el párrafo anterior, la Segob mantiene atribuciones de coordinación con diversas instancias entre las que destaca la SRE para fines de repatriación, el Inmujeres para la atención de mujeres migrantes y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia para la atención de migrantes en situación de vulnerabilidad, especialmente los niños y adolescentes no acompañados.

Hasta aquí se ha hecho un resumen del marco normativo vigente que podría relacionarse con los temas de emigración y retorno de mexicanos. En síntesis, existen dos instrumentos que tratan diferentes aspectos de estos procesos. Por un lado, la LGP incluye lo referente a emigración y repatriación desde el marco más amplio de lo que se entiende sobre su vinculación con el desarrollo económico y social del país. Es interesante notar que pugna por la retención y arraigo de los potenciales migrantes como lo idóneo. En la misma línea de argumentación, se fija como objetivo favorecer una mejor reintegración social y económica de los migrantes de retorno. Por otro lado, la LGP favorece la búsqueda de mecanismos internacionales para lograr un manejo ordenado de la migración —incluida la negociación de

esquemas como los programas de trabajadores temporales y la búsqueda de instrumentos para el retorno ordenado de mexicanos en el exterior. Finalmente, define la responsabilidad del Estado mexicano en la protección de los emigrantes.

Por su parte, la LM señala los principios de la política migratoria, entre los cuales destaca la integralidad de la misma. Sin embargo, en su diseño actual, ambos instrumentos —la LM y la LGP— aparecen “desintegrados”. Es decir, mientras que la primera señala los principios y las responsabilidades de las instancias federales para lograr una política migratoria “integral”, sus artículos tocan marginalmente los aspectos relacionados con la emigración y el retorno. A partir de aquí se abren una serie de preguntas para las cuales no necesariamente tenemos respuestas, pero que proponemos para continuar el debate. ¿De qué manera se complementan ambos marcos normativos? De acuerdo con los principios de la política migratoria que se establecen en la LM ¿cubre la LGP lo que no se define en artículos específicos en la LM? ¿Es más conveniente mantener separada la legislación relacionada con la administración de la movilidad de personas y la referente a atender las causas y consecuencias de dicha movilidad? ¿Cuáles son los temas en torno a la movilidad internacional de mexicanos que no se cubren en ninguno de los dos marcos normativos?

Respecto de esta última pregunta, en las siguientes secciones se hace un breve recuento de la dinámica de la movilidad internacional de los mexicanos en la actualidad y de las respuestas recientes del Estado mexicano frente al fenómeno. Se busca con ello reflexionar sobre la manera en que el marco normativo vigente responda a la dinámica actual y sobre la coherencia entre las políticas migratorias y el marco legal vigente.

III. TENDENCIAS EN LA MOVILIDAD INTERNACIONAL DE MEXICANOS, DESARROLLO Y NECESIDAD DE POLÍTICA PÚBLICA

Al inicio de este capítulo hicimos una síntesis de las transformaciones en términos de volumen y patrón en la movilidad de mexicanos hacia Estados Unidos desde la promulgación de la LGP hasta la fecha. La Ley surge en un momento intermedio entre el fin del patrón que caracterizó la etapa del programa Bracero —donde predominaba una migración masculina orientada al trabajo temporal y con un componente documentado— y lo que Durand y Massey definen como la “era de los indocumentados”.¹⁴ Los vaivenes eco-

¹⁴ Para una revisión de la historia de la migración entre México y Estados Unidos hasta el año 2000, véase Durand, Jorge y Massey, Douglas S., *Clandestinos. Migración...*, cit.

nómicos en México durante los ochenta y en las siguientes décadas, combinados con la presión sobre el mercado laboral por el elevado ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar, incentivaron la emigración como una “válvula de escape” para muchos mexicanos.

Durante las últimas dos décadas —y hasta antes de la crisis económica en Estados Unidos en 2007— se observó la consolidación de un patrón específico de la movilidad internacional de los mexicanos, del cual podemos destacar los siguientes aspectos:

1. Estados Unidos se mantiene como el principal lugar de destino; de hecho, más del 95% de la emigración se dirige hacia ese país;¹⁵
2. Hasta 2007 se mantiene un flujo elevado de emigración y un retorno de mexicanos que varía de monto pero que no desaparece, a pesar de la pérdida de circularidad en los flujos migratorios;
3. Junto con la prevalencia de un flujo constante de migración laboral, se integran nuevos actores a este proceso; a pesar de que la emigración y el retorno mantienen un predominio masculino y se concentran en edades laborales, se observa un flujo constante de niños, adolescentes y mujeres que también van y vienen entre países;
4. Aumenta la movilidad internacional de mexicanos de alta escolaridad que trabaja o estudia en el norte;
5. Como reacción a las medidas restriccionistas en Estados Unidos y el consecuente aumento en los costos y el riesgo al cruzar la frontera, se extienden los periodos de estancia de los mexicanos en dicho país y aumenta el número de migrantes que se asienta definitivamente; con ello se consolida una comunidad de mexicanos en el exterior que suma casi 12 millones en 2011;
6. Se han hecho evidentes las desventajas en la integración socioeconómica de los mexicanos en Estados Unidos, según se observa en los indicadores educativos y laborales.

La elevada indocumentación, la baja escolaridad de los migrantes y la falta de dominio del inglés, se inscriben como los principales obstáculos

¹⁵ Galindo, Carlos y Ramos, Luis F. “Niveles y tendencias de la migración internacional en México”, *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009, pp. 93-125.

para favorecer la inserción y mejorar las opciones de movilidad ascendente entre los mexicanos que residen en dicho país.¹⁶

A partir de la publicación de los resultados del censo del 2010 y también según algunas fuentes de información estadounidense, a finales de la década pasada se observan nuevos cambios en la movilidad internacional de los mexicanos que nos podrían estar hablando del cierre de una era. En primer lugar, desde 2005 se da una desaceleración en el número de emigrantes y, por lo mismo, una caída en el saldo neto migratorio.¹⁷ En 2010 esta tendencia de menor emigración se confirma con fuentes de datos como el censo mexicano y la *Current Population Survey* en Estados Unidos.¹⁸ De hecho, existe evidencia sobre una mayor caída de los flujos de salida de mexicanos que resulta en un saldo neto migratorio anual cercano a cero.¹⁹

El otro cambio notable de 2007 a la fecha es el aumento en el retorno de mexicanos. Entre 2005 y 2010 se reporta el regreso de cerca de un millón de personas que residía en Estados Unidos.²⁰ Aunque la población que retorna a México se concentra en edades laborales, a esta cifra se suma un número no despreciable de menores nacidos en México y que vivían en Estados Unidos y nacidos en dicho país que ingresaban a territorio nacional; por ejemplo, en 2010 se reportaron cerca de medio millón de niños y adolescentes entre 0 y 18 años de edad nacidos en Estados Unidos y que vivían en hogares donde el jefe de familia era mexicano.²¹

Como consecuencia de ambos procesos —la caída en los flujos y el aumento en el retorno— se observa un estancamiento en el volumen de mexicanos viviendo en dicho país. Además, se incrementa la vulnerabilidad de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, especialmente entre los indocumentados. El ambiente de mayor restricción por las políticas migratorias locales, el entorno antinmigrante y el aumento en el desempleo han exacerbado las desventajas y la situación de incertidumbre de los migrantes indo-

¹⁶ Giorguli, Silvia E. y Leite, Paula, *Reflexiones en torno...*, cit.; Tuirán, Rodolfo y Ávila, José Luis, “La migración...”, cit.

¹⁷ Passel, Jeffrey S., “Flujos migratorios...”, cit.

¹⁸ *Idem*; Giorguli, Silvia E. y Gutiérrez, Edith Y., “Migración entre México y Estados Unidos y el desarrollo local en la coyuntura económica y política actual”, *Homme et Société*, en prensa.

¹⁹ Passel, Jeffrey S., “Flujos migratorios...”, cit.; Zenteno, René, “Recent Trends in Mexican Migration to US: The Mexico Perspective”, *Annual Meeting de la Population Association of America*, Washington, 2 de abril de 2011, <http://www.somede.org/documentos/zenteno-2011.pdf>

²⁰ Giorguli, Silvia E. y Gutiérrez, Edith Y., “Migración entre ...”, cit.; Zenteno, René, “Recent Trends...”, cit.

²¹ Giorguli, Silvia E. y Gutiérrez, Edith Y., “Migración entre ...”, cit., p. 23.

cumentados provenientes de México. A las vulnerabilidades y desventajas del pasado en los procesos de integración de los mexicanos en Estados Unidos, se suman nuevas vulnerabilidades. Un ejemplo es el aumento en las deportaciones que tiene un impacto directo en la separación de las familias.²²

Desde las comunidades de origen, una consecuencia de la crisis económica y la menor emigración, se da una caída en las remesas. Después de haber alcanzado un nivel máximo de cerca de 26 mil millones de dólares en 2007, se estancan y descienden durante los años más severos de la crisis y no es sino hasta 2011 que se observa cierta recuperación.²³ En general, esta fluctuación en las remesas aporta nuevos argumentos para los que discuten que éstas no pueden considerarse una apuesta para el desarrollo local. De hecho, al analizarlo en el tiempo, no existen evidencias consistentes ni contundentes que señalen que en el caso mexicano —o en otros países de similar desarrollo— las remesas hayan tenido un papel preponderante como factor de inversión para promover el desarrollo nacional o local sostenido.²⁴ En determinados contextos y cuando se tienen las condiciones necesarias, la migración puede coadyuvar —como uno más de los factores— al desarrollo local.

Un cambio adicional reciente en los patrones migratorios es el creciente traslape entre las rutas de los migrantes y las rutas del crimen organizado. Vinculado a ello, en los últimos años ha aumentado el número de secuestros y de denuncias por parte de migrantes nacionales e internacionales que son víctimas del crimen organizado. Este es un factor que no se puede dejar de

²² Por ejemplo, en 2009 se registraron 283 mil deportaciones. En ese mismo año, se reportaron cerca de 600 mil repatriaciones de mexicanos y 580 mil retornos voluntarios. En Zenteno, René, “Recent Trends...”, *cit.*, p.14.

²³ Fundación BBVA-Bancomer, *Situación migración México*, México, Fundación BBVA-Bancomer, 2011, pp. 8 y 48.

²⁴ De Haas, Hein, “Migration and Development. A Theoretical Perspective”, *International Migration Review*, Estados Unidos, vol. 44, núm. 1, 2010, pp. 227-264; Portes, Alejandro, “Migración y desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia”, en Castles, Stephen y Delgado Wise, Raúl (coords.), *Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur*, México, Universidad Nacional Autónoma de Zacatecas-Instituto Nacional de Migración-Porrúa, 2007, p. 344; Canales, Alejandro, “Migración internacional y desarrollo. Evidencias del aporte de los mexicanos a la economía de Estados Unidos”, en Leite, Paula y Giorguli, Silvia E., *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009, pp. 47-89; Arroyo Alejandre, Jesús, “Migraciones México-Estados Unidos, remesas y desarrollo regional: trinomio permanente”, en Alba, Francisco *et al.* (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010a, vol. III: *Migraciones internacionales*, pp. 227- 270; Alba, Francisco, “Migración internacional y políticas públicas”, en Leite, Paula y Giorguli, Silvia E. (coords.), *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009, pp. 23-45.

lado y que forma parte del incremento en los riesgos de intentar cruzar la frontera. De ahí que se explique la respuesta de diversos actores (notablemente las organizaciones civiles) frente al fenómeno migratorio, a través de la definición de diversas acciones de atención y defensa de los migrantes. De la misma manera, la promulgación de la Ley de Migración —la cual hace referencia a la participación del Estado en la protección de los migrantes en territorio nacional— responde a este proceso.

Hay componentes de la nueva dinámica demográfica que tiene carácter coyuntural. Por ejemplo, la caída en las remesas, el aumento en el desempleo entre los mexicanos en Estados Unidos y el reciente traslape entre actividades del crimen organizado y la migración internacional; éstas son situaciones particulares de los últimos años. No obstante, sí hay tendencias que podrían confirmar el cambio en el rumbo de la movilidad de mexicanos hacia y desde Estados Unidos. Una de esas tendencias es la gran probabilidad de que ya no se observen los elevados flujos de emigración de las décadas pasadas, dados los cambios en la dinámica demográfica en México; en particular, podemos esperar que disminuya la presión sobre los mercados de trabajo nacionales al reducirse el ritmo de crecimiento de la población en edades laborales.

A estas líneas de preocupación en torno a la gestión de la migración internacional —básicamente enfocadas en la emigración y la vinculación con la comunidad de mexicanos en el exterior, se han sumado otras necesidades que responden a las nuevas tendencias—. La situación actual de la movilidad de mexicanos entre México y Estados Unidos implica diversos retos para la política pública, los cuales tendrían que estar recogidos en el marco legal. La agenda en materia de política migratoria, dado el panorama descrito hasta ahora, señala diversas prioridades:

1. La protección de migrantes mexicanos en el territorio nacional y la defensa de los derechos humanos y sociales de los migrantes indocumentados, al cruce y durante su estancia en Estados Unidos.
2. La atención a familias y a grupos vulnerables frente al fenómeno migratorio (en especial, menores migrantes) en los lugares de origen y destino.
3. La definición de políticas y programas específicos que faciliten el retorno ordenado y promuevan la reinserción social y económica de los migrantes, atendiendo a las necesidades según los perfiles sociodemográficos (población en edades laborales, población en edades escolares y migrantes calificados, por mencionar algunos); y

4. La generación de condiciones que permitan aprovechar los potenciales beneficios de la movilidad internacional de los mexicanos en las comunidades de origen.

De alguna manera, integrados o desintegrados, estos aspectos están cubiertos en la Ley General de Población o en la Ley de Migración, lo que apuntaría a que el marco legislativo vigente sí contiene los elementos para responder a los retos de la emigración internacional y el retorno.

IV. RESPUESTAS DEL ESTADO FRENTE A LA MOVILIDAD INTERNACIONAL DE LOS MEXICANOS, NECESIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA Y LA LEGISLACIÓN EN EL TEMA

Desde la década de los noventa, México comenzó a definir una posición más clara frente a la emigración. Primero como reacción ante las políticas de control fronterizo por parte del gobierno de Estados Unidos y después, desde una posición más asertiva, el Estado adoptó la protección de los derechos humanos de los migrantes como uno de sus principios y se implementaron programas, estrategias y acuerdos binacionales con este fin.²⁵ Esta política se extendió a otras dimensiones de la integración de los mexicanos en Estados Unidos. Así, se consolidaron mecanismos institucionales para fortalecer los vínculos con la comunidad de mexicanos en el exterior y se han desarrollado programas específicos de apoyo a la salud, la educación, entre otros.²⁶

Desde la perspectiva de las comunidades de origen, los diversos niveles de gobierno concentraron sus esfuerzos de política en la implementación de programas como el Programa 3x1, que busca orientar el uso de las

²⁵ Alba, Francisco, “Extendiendo el alcance de las políticas públicas en materia migratoria”, en Leite, Paula y Giorguli, Silvia E., *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, 2010, Temas de migración, pp. 17-26; Alba, Francisco, “Respuestas mexicanas frente a la migración a Estados Unidos”, en Alba, Francisco *et al.* (coords.), *Los grandes problemas de México, cit.*, vol. III: Migraciones internacionales, pp. 515-546.

²⁶ En Alba, Francisco, “Extendiendo el alcance de las políticas públicas en materia migratoria”, en Leite, Paula y Giorguli, Silvia E., *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, 2010, pp. 17-26; y “Respuestas mexicanas frente a la migración a Estados Unidos”, en Alba, Francisco *et al.* (coords.), *Los grandes problemas de México, cit.*, vol. III: Migraciones internacionales, pp. 515-546, se incluye un análisis sistemático de las respuestas de política del Estado mexicano frente a la emigración. En el libro Alba, Francisco, “Extendiendo el alcance...”, *cit.*, se incluye una revisión de las acciones y programas en sectores específicos, como salud, educación y trabajo.

transferencias monetarias de los mexicanos en el exterior para la inversión en infraestructura y en proyectos productivos. Se prestó menos atención a responder a las consecuencias de la emigración en otras dimensiones, como los mercados de trabajo locales, la salud, la dinámica familiar, las redes de cuidado de adultos mayores, entre otros temas. También, desde las comunidades de origen, el tema del retorno estuvo prácticamente ausente en la agenda de programas y políticas.

En principio, muchas de las acciones en torno a la emigración de mexicanos se dieron de forma aislada y descoordinada. A mediados de la década pasada se generó un cierto consenso sobre los ejes rectores de la política migratoria en el que caben las diversas iniciativas. Éstas quedan resumidas en el documento *México frente al fenómeno migratorio*;²⁷ partiendo de una visión integral de la migración internacional, este documento pugna por impulsar el desarrollo local, retener a la población en el país y favorecer su regreso y reincorporación.²⁸ Se toman también principios como el de “responsabilidad compartida” en la gestión del fenómeno migratorio —lo cual define la posición del Estado mexicano en las negociaciones bilaterales—. Se asume como conveniente, por ejemplo, el establecimiento de programas de trabajadores temporales con Estados Unidos y se impulsan negociaciones para fortalecer la lucha contra el tráfico de personas.

En general, los principios rectores de la política frente a la emigración y el retorno prevalecientes están contenidos en el marco normativo vigente, ya sea en la LGP o en la LM. De hecho, este marco es lo suficientemente flexible como para permitir la inclusión de preocupaciones emergentes, por ejemplo la protección de los migrantes en territorio nacional, la reintegración de los retornados y la atención a grupos vulnerables como los menores inmigrantes. El marco legislativo también define la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación en la coordinación de las acciones y programas sectoriales y de los diversos niveles de gobierno para atender las situaciones específicas en torno a la emigración y el retorno. En todo caso, se requeriría una mayor articulación de los asuntos que competen a la política migratoria en ambos marcos normativos y que efectivamente se diera una mayor coordinación sectorial y entre los gobiernos federal, estatal y municipal en la definición de estrategias que permitan aprovechar los beneficios de la emigración y el retorno y anticipar sus consecuencias.

²⁷ Participantes en las reuniones Perspectivas y Diseño de Plataformas para la Construcción de una Política Migratoria Mexicana, “México frente al fenómeno migratorio”, 2005, <http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio/docs/mexicofrentealfenommig.pdf>

²⁸ Alba, Francisco, “Respuestas mexicanas frente a la migración a Estados Unidos”, *cit.*, p. 529.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBA, Francisco, “Transformaciones y retos de la migración mexicana a Estados Unidos”, en VALDÉS, Luz María, *Derechos de los mexicanos: introducción al derecho demográfico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , “Migración internacional y políticas públicas”, en LEITE, Paula y GIORGULI, Silvia E. (coords.), *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009.
- , “Extendiendo el alcance de las políticas públicas en materia migratoria”, en LEITE, Paula y GIORGULI, Silvia E., *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, Temas de migración, 2010.
- , “Respuestas mexicanas frente a la migración a Estados Unidos”, en ALBA, Francisco *et al.* (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, vol. III: *Migraciones internacionales*, 2010.
- ARROYO ALEJANDRE, Jesús, “Migraciones México-Estados Unidos, remesas y desarrollo regional: trinomio permanente”, en ALBA, Francisco *et al.* (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, vol. III; *Migraciones internacionales*, 2010.
- CANALES, Alejandro, “Migración internacional y desarrollo. Evidencias del aporte de los mexicanos a la economía de Estados Unidos”, en LEITE, Paula y GIORGULI, Silvia E., *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009.
- DURAND, Jorge y MASSEY, Douglas S., *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas-Porrúa, 2003.
- FUNDACIÓN BBVA-Bancomer, *Situación migración México*, México, Fundación BBVA-Bancomer, 2011.
- GALINDO, Carlos y RAMOS, Luis F., “Niveles y tendencias de la migración internacional en México”, *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2009.
- GIORGULI, Silvia E. y GUTIÉRREZ, Edith Y., “Migración entre México y Estados Unidos y el desarrollo local en la coyuntura económica y política actual”, *Homme et Société*, en prensa.

- , “La situación laboral de los mexicanos en Estados Unidos como objeto de políticas públicas del Estado mexicano”, en LEITE, Paula y GIORGULI, Silvia E., *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, 2010.
- y LEITE, Paula, *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, 2010.
- GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action. Report of the Global Commission on International Migration*, Suiza, 2005, <http://www.queensu.ca/samp/migrationresources/reports/gcim-complete-report-2005.pdf>
- DE HAAS, Hein, “Migration and Development. A Theoretical Perspective”, *International Migration Review*, Estados Unidos, vol. 44, núm. 1, 2010.
- HERRERA-LASSO, Luis, “Migración a contraflujo: una solución sin tiempos”, en LEITE, Paula y GIORGULI, Silvia E., *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de políticas públicas*, México, Consejo Nacional de Población, 2010.
- “Ley de Migración”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 25 de mayo de 2011, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>
- “Ley General de Población”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 25 de mayo de 2011, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140.pdf>
- , *Diario Oficial de la Federación*, México, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de enero de 1974, núm. 4, t. CCCXXII, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_orig_07ene74_ima.pdf
- Participantes en las reuniones Perspectivas y Diseño de Plataformas para la Construcción de una Política Migratoria Mexicana, “México frente al fenómeno migratorio”, 2005, <http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomeno-migratorio/docs/mexicofrentealfenomig.pdf>
- PASSEL, Jeffrey S., “Flujos migratorios México-Estados Unidos de 1990 a 2010: un análisis preliminar basado en las fuentes de información estadounidenses”, *Coyuntura Demográfica*, México, núm. 1, noviembre de 2011-abril de 2012.
- PORTES, Alejandro, “Migración y desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia”, en CASTLES, Stephen y DELGADO WISE, Raúl (coords.),

Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur, México, Universidad Nacional Autónoma de Zacatecas-Instituto Nacional de Migración-Porrúa, 2007.

TUIRÁN, Rodolfo y ÁVILA, José Luis, “La migración México-Estados Unidos, 1940-2010”, en ALBA, Francisco *et al.* (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, vol. III: *Migraciones internacionales*, 2010.

ZENTENO, René, “Recent Trends in Mexican Migration to US: The Mexico Perspective”, *Annual Meeting de la Population Association of America*, Washington, 2 de abril 2011, <http://www.somede.org/documentos/zenteno-2011.pdf>

POBLACIÓN INDÍGENA, POLÍTICAS Y PROYECCIONES
Y REFLEXIONES ADMINISTRATIVAS

DINÁMICA DEMOGRÁFICA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS EN MÉXICO: 1970-2010

Germán VÁZQUEZ SANDRIN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las categorías*. III. *Dinámica demográfica*. IV. *Fecundidad*. V. *Mortalidad infantil*. VI. *Migración*. VII. *Grupos etnolingüísticos*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Recomendaciones*. X. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Las condiciones sociodemográficas de las poblaciones indígenas de México a mediados de los años setenta, cuando fue promulgada la Ley General de Población vigente, eran poco conocidas porque existía escasa información y poco interés de los demógrafos por estudiarlas. Actualmente las bases de censos y encuestas disponibles, así como múltiples estudios realizados por instituciones e investigadores, permiten reconstruir una parte de la historia de la dinámica demográfica de estas poblaciones durante el periodo 1974-2011 y tener más conocimiento sobre la demografía indígena del que se tenía en esa época.

Ahora se pueden conocer y describir los cambios ocurridos en el volumen y la estructura por edad y sexo de la población hablante de lengua indígena (HLI) así como los niveles y tendencias de los factores del cambio demográfico como son la fecundidad, la mortalidad y la migración. Con base en la información disponible es posible afirmar primeramente que sí hubo cambios demográficos importantes durante el periodo 1970-2010.

Adicionalmente, la tendencia de la dinámica demográfica de la población permite responder a preguntas fundamentales respecto a su presente y formular una hipótesis plausible sobre el futuro posible: ¿La población indígena en México está desapareciendo o se mantiene estable? ¿Demo-

* Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

gráficamente hablando es de esperar que la población indígena en el futuro se incremente, se mantenga estable o se reduzca? ¿La población indígena mantiene un patrón demográfico pretransicional o la fecundidad y la mortalidad infantil se encuentran en descenso? Estos elementos nos dan pistas sobre el futuro demográfico de la población indígena que la citada Ley debe conocer y considerar.

Finalmente, un aspecto de crucial importancia consiste en reconocer la diversidad de situaciones demográficas que encierra el concepto de población indígena. Esto es importante en la medida de que en la nueva Ley General de Población se incorporen una o varias categorías para nombrar a las poblaciones indígenas. Cada una de ellas tiene un contenido demográfico y además un trasfondo legal. Las comunidades y los pueblos indígenas son dos de las que tienen mayor relevancia, y no exclusivamente la categoría panétnica de población indígena.

El propósito del presente artículo es el de establecer un diagnóstico demográfico de la población indígena en México a partir de la información censal y de estudios especializados del cual se derive una recomendación para una nueva Ley General de Población.

Su pertinencia se basa en las siguientes razones:

1. La demográfica indígena de los años setenta era muy poco conocida cuando la Ley fue formulada. La falta de información y del conocimiento que hoy se tienen, pudo ser la razón de la omisión de toda referencia a las poblaciones indígenas en la Ley vigente.
2. La existencia de transformaciones importantes en el perfil demográfico de la población indígena por sí misma constituye un argumento que pone en duda la actualidad y pertinencia de la Ley General de Población. Se verificaría en ese caso que la realidad demográfica de la población indígena es tan diferente a la existente en el momento de la formulación de la Ley, que muy difícilmente podría haber sido anticipada por sus realizadores, y menos aún incluir consideraciones para regularla o normarla.

El diagnóstico demográfico de la población indígena que se ofrece en el presente artículo busca además ofrecer información que pueda ser un insumo para la formulación de una nueva Ley General de Población. En este sentido se priorizaron temas que pudieran ser de utilidad para ese fin, como son:

1. Una hipótesis del crecimiento futuro de la población indígena que permita saber, al menos, si es esperable la reducción, la estabilidad o el crecimiento en los próximos 40 años.
2. Evidenciar la pluralidad de patrones demográficos de los grupos indígenas que ponga en relieve la gran diversidad de patrones demográficos existentes en los grupos etnolingüísticos.

Adicionalmente al diagnóstico demográfico se incluye en el presente artículo un breve análisis respecto a las distintas categorías competidoras existentes para nombrar a la población indígena como son: población indígena, pueblos indígenas y comunidades indígenas. El uso de una u otra categoría en la nueva Ley arrojaría resultados distintos tanto en lo demográfico como en lo social, cultural y político, por lo que resulta obligatorio iniciar el artículo aclarando el significado de dichas categorías.

II. LAS CATEGORÍAS

El concepto de *población indígena* en México es polisémico. Existen distintos significados y formas de medirla incluso al interior de instituciones del gobierno mexicano, como el concepto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y del Consejo Nacional de Población (Conapo).

La CDI cuenta con dos definiciones oficiales de población indígena, según el ámbito territorial del que se trate:

Para el ámbito nacional y de entidad federativa. Incluye a todos aquellos integrantes de un hogar en donde al menos una persona es hablante de lengua indígena y/o se declaró a sí misma como perteneciente a un grupo indígena durante la entrevista censal, excepto aquellos donde la única persona hablante de lengua indígena es sirviente del hogar, en cuyo caso los integrantes no son indígenas, más la población que habla lengua indígena en otro tipo de hogares y la que habita en viviendas colectivas.

Para el ámbito municipal y de localidad. En este caso la definición se remite directamente a los hogares donde el jefe y/o el cónyuge y/o el padre y/o la madre y/o el suegro y/o la suegra hablan lengua indígena, más la población que habla lengua indígena en otro tipo de hogares y la que habita viviendas colectivas. En este caso se excluyeron los que declararon pertenecer a un grupo indígena debido a que esta pregunta sólo se incluyó en el cuestionario ampliado aplicado a una

muestra y no a la totalidad de la población, por lo que para su aplicación a nivel municipal y de localidad presentó problemas de confiabilidad.¹

Comúnmente se adopta un abordaje ecléctico de población indígena en el que dentro de un mismo documento se utilizan indistintamente varias definiciones y formas de medición, dado que las fuentes de datos dificultan empíricamente las reconstrucciones históricas de los hogares indígenas. Sin embargo, la condición de hablante de lengua indígena es una categoría que está incluida en prácticamente todas las fuentes de datos con marcador étnico, y es la única categoría que permite realizar un estudio retrospectivo de la dinámica demográfica indígena desde los años setenta hasta 2010.

Razón por la cual, en éste y otros estudios similares se opta por concebir a la población indígena al menos como todos los individuos de 5 años o más hablantes del lengua indígena. Comúnmente se afirma que son el grupo mínimo e inconfundiblemente indígena. Además, la condición de hablar una lengua indígena es un criterio estadístico relativamente objetivo y que no tiene una fuerte consonancia ideológica. Tiene como limitantes principales el excluir a los indígenas que no hablan una lengua indígena y excluir a todos los menores de 5 años. No se descarta el uso simultáneo con otras formas de identificación alternativas de la población indígena, como la autoadscripción, cuando el fin lo justifique.

Muy diferentes son las categorías de *pueblo indígena* y *comunidad indígena*, ambas incluidas en el artículo 2o. de la Constitución mexicana y que tienen una consonancia ideológica relevante. La construcción del significado que tienen éstas es resultado de reivindicaciones de organizaciones indígenas en distintas partes del mundo que fueron incluyéndose a lo largo de los años en distintos instrumentos jurídicos internacionales, como en el Convenio 169 de la OIT. Su significado es una bandera de lucha para los movimientos sociales indígenas y su forma de interpretación está asentada en la Ley:

Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

¹ Serrano Carreto, Enrique *et al.* (coords.), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, INI-PNUD-CONAPO, 2002, http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=206&Itemid=49

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.²

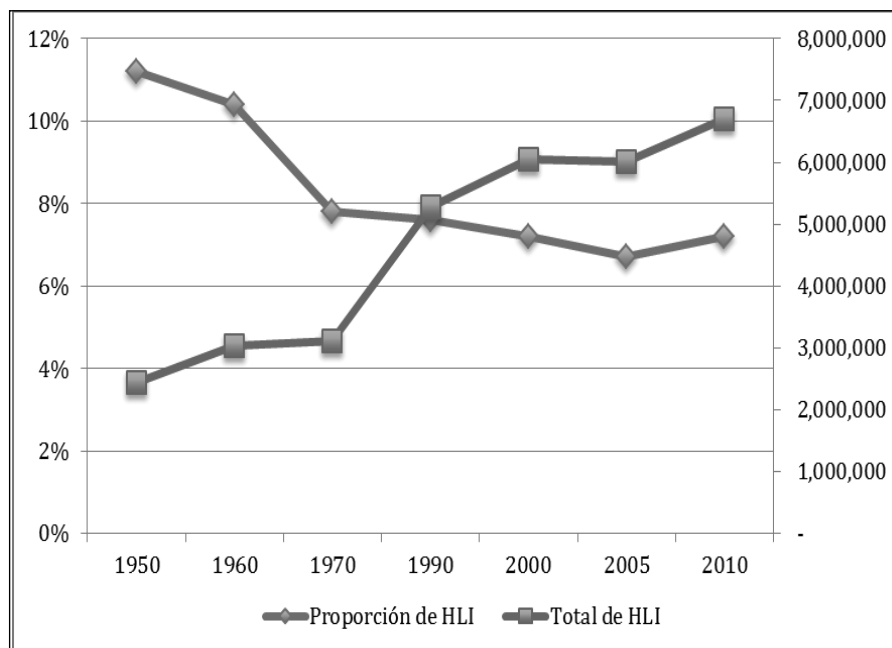
En tanto figuras jurídicas es importante que la demografía las emplee para la medición. Sin embargo, hasta ahora no existe la información estadística que permita hacerlo, puesto que no se ha generado en todas las entidades de la república un padrón de pueblos y comunidades indígenas que permita identificarlos como tales.

III. DINÁMICA DEMOGRÁFICA

La población HLI en México según los datos censales pasó de 3'111,415 personas de 5 años y más en 1970 a 6'695,228 en 2010. Es decir, que se duplicó en 40 años. La proporción de hablantes de lengua indígena de 5 años y más entre la población total de 5 años y más apenas se redujo en 0.6 puntos porcentuales, pasó de 7.8% en 1970 a 7.2% en 2010. La reducción de la proporción de HLI que se tiene registrada en México ocurrió en el periodo intercensal 1960-1970, al pasar de 10.4% a 7.8% y de hecho la tendencia de dicha proporción durante los últimos 60 años ha sido al descenso, con excepción de lo ocurrido en 2010 cuando se registra un incremento respecto a las cifras del conteo de 2005 (véase la gráfica 1).

² Cámara de diputados del Honorable Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Gráfica 1. Volumen total de población hablante de lengua indígena (HLI) y proporción de la población HLI sobre el total nacional, México 1950-2010.

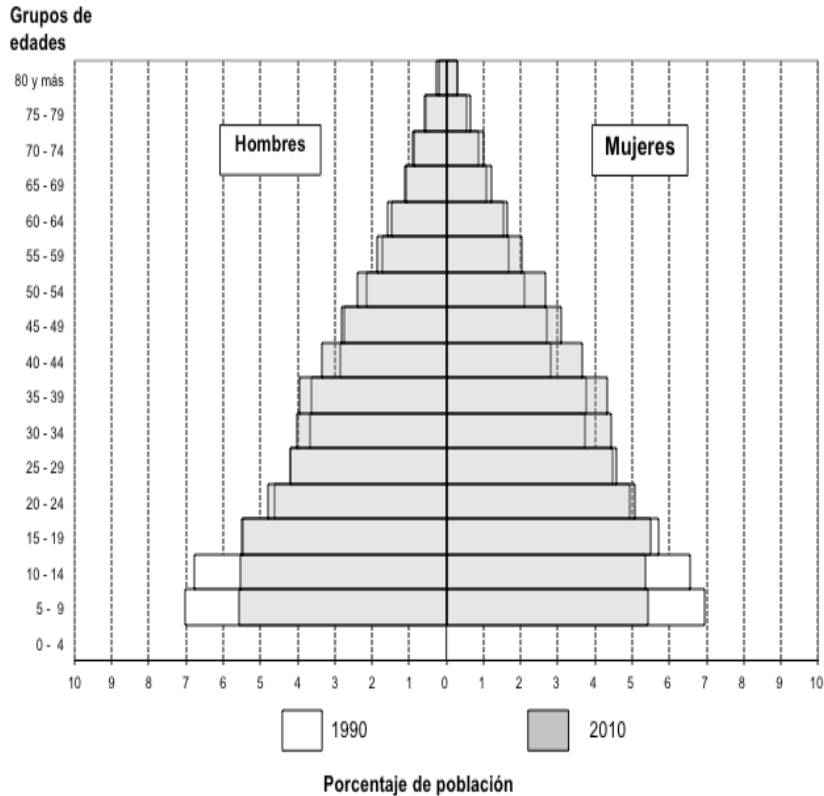


FUENTE: Censos de población 1950, 1960, 1970, 1990, 2000 y conteo 2005.

Los datos deben considerarse con ciertas reservas dadas las deficiencias censales. En el censo de 1970 se subnumeraron los HLI, lo cual redujo su volumen y proporción y en el conteo de 2005 se redujo su volumen, incluso en términos absolutos, pero no su proporción.

La estructura por edad y sexo de la población hablante de lengua indígena era desconocida antes de los resultados del censo de 1990. En los 20 años transcurridos entre 1990 y 2010 la pirámide de edades de la población HLI muestra un fuerte estrechamiento de su base, que se explica por el efecto combinado de la progresiva reducción de la fecundidad y la pérdida intergeneracional de la lengua indígena. A partir del grupo 20-24 años y hasta el de 60-64 años, la pirámide de HLI en 2010 está más abultada que la de 1990, lo que se explica por un envejecimiento de la población asociado con la reducción de la fecundidad (véase gráfica 2).

Gráfica 2. México: población hablante de lengua indígena, 1990 y 2010.



FUENTE: Censos de población 1990, 2010.

IV. FECUNDIDAD

La fecundidad de la población hablante de lengua indígena es un fenómeno del cual no era posible obtener estimaciones precisas, como las tasas globales de fecundidad, hasta 1997. En dicho año por primera vez fue incluida la categoría de hablante de lengua indígena en una encuesta como la Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid). Poco tiempo después, surgieron los primeros estudios detallados y precisos sobre la fecundidad de los indígenas en México.³

³ Fernández Ham, Patricia, Salas y Villagómez, Guadalupe *Comportamiento reproductivo de la población indígena*, México, Conapo, 2001, p. 36.

La revisión bibliográfica muestra que el estudio de la fecundidad en América Latina en el periodo 1970-2000 presenta el avance imbricado de la aplicación de técnicas de análisis demográfico con el de nuevos datos que empuja la frontera de investigación en nuevas direcciones y se observa un cambio radical de las hipótesis implícitas o explícitas con relación al efecto esperado del factor étnico indígena sobre la fecundidad. Este recuento se presenta de forma pormenorizada en una obra anterior;⁴ sin embargo, en este trabajo es de resaltar lo siguiente:

Contrariamente a lo que sucede en la actualidad, y para la gran sorpresa de los demógrafos, los estudios publicados entre los años 60 y 70 encontraron que, a iguales condiciones sociales, la fecundidad era mayor para las mujeres mestizas que para las indígenas. Los trabajos que abordaron esta temática fueron realizados principalmente con base en los resultados de los censos nacionales de población y la fecundidad fue estimada a partir del número total de hijos nacidos vivos por mujer, generalmente promediándose entre las mujeres o madres, a los inicios o a finales de las edades reproductivas. La baja calidad de los datos, así como las limitaciones propias de las medidas de fecundidad estimadas a través del indicador antes mencionado, impedían a los demógrafos ser muy categóricos respecto a la fiabilidad de sus resultados. Esta situación aunada a lo inesperado de los resultados alimentó un debate disciplinario a nivel latinoamericano, que inició en 1963 y finalizó en 1985, centrado sobre la menor fecundidad indígena, así como las razones que pudieran explicar este hecho.⁵

Si bien las técnicas de análisis demográfico eran lo suficientemente depuradas para obtener datos precisos sobre la fecundidad indígena, los datos eran insuficientes para la estimación de dichos indicadores. Por lo que los investigadores tuvieron que conformarse con estimaciones muy imprecisas, que arrojaron resultados de mala calidad y de cuya interpretación era imposible descartar la falacia estadística.

En la actualidad se sabe que la tasa global de fecundidad de la población hablante de lengua indígena es superior a la correspondiente tasa de la población no hablante de lengua indígena. Según nuestras estimaciones

⁴ Vázquez Sandrin, Germán, *Fecundidad indígena*, México, Porrúa, 2010, p. 336.

⁵ Stycos, J. Mayone, "Culture and Differential Fertility in Peru", *Population Studies*, 1963, vol. XVI, pp. 257-70; Hicks, W. Whitney "Economic Development and Fertility Change in Mexico, 1950-1970", *Demography*, núm. 3, vol. 11, agosto de 1974, pp. 407-421; Holian, John, "Fertility of Maya and Ladino Women", *Latin American Research Review*, núm. 2, vol. 20, 1985, pp. 87-103; *id.*, *Patterns of Fertility Determinants in Mexico, 1970*, tesis de doctorado de la Bowling Green State University, 1980, p. 168; Pick, James B. *et al.*, "Fertility Determinants in the Oil Region of Mexico", *Social Biology*, núms. 1-2, vol. 36, primavera-verano de 1989, pp. 45-66.

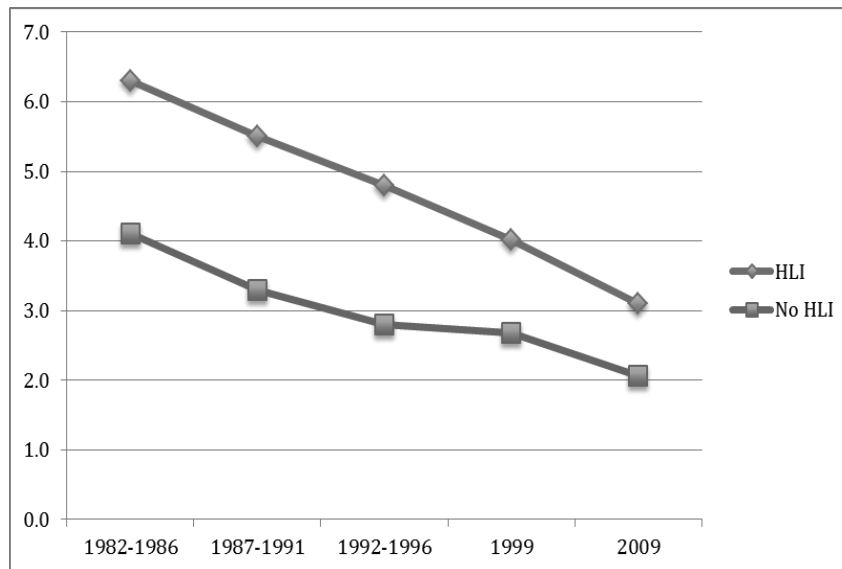
realizadas para México, dicha tasa era de 6.3 hijos promedio por mujer en el periodo 1982-1986 para las hablantes de lengua indígena y 4.1 hijos promedio por mujer para las no hablantes. La diferencia era entonces de 2.2 hijos promedio por mujer, mayor para las HLI (véase cuadro 1 y gráfica 3).

Cuadro 1. México. Tasa global de fecundidad por condición de hablante de lengua indígena

<i>Periodo/año</i>	<i>HLI</i>	<i>No HLI</i>
1982-1986	6.3	4.1
1987-1991	5.5	3.3
1992-1996	4.8	2.8
1999	4.0	2.7
2009	3.1	2.1

FUENTES: Enadid 1997, censos 2000 y 2010.

Gráfica 3. México. Tasa global de fecundidad por condición de hablante de lengua indígena.



FUENTES: Enadid 1997, Cuestionarios ampliados de los censos 2000 y 2010.

La tendencia de la tasa global de fecundidad de las HLI en el país desde entonces ha sido a la disminución. Durante el periodo 1987-1991 se redujo

a 5.5 hijos promedio por mujer, posteriormente a 4.8 hijos promedio por mujer en 1992-1996, a 4 hijos promedio por mujer en 1999 y finalmente a 3.1 hijos en 2009. Por su parte, la tasa global de fecundidad de la población no hablante de lengua indígena también ha disminuido, aunque no tan aceleradamente. La diferencia existente en 1982-1986 de 2.2 hijos por mujer se redujo a 1 hijo por mujer en 2009. Es decir, a menos de la mitad. Esta situación muestra una paulatina tendencia a la convergencia de los niveles de fecundidad de la población hablante y no hablante de la lengua indígena.

V. MORTALIDAD INFANTIL

Las pocas estimaciones de la mortalidad infantil realizadas en México para poblaciones indígenas presentan serias limitaciones, debido a que el Registro Civil no capta la condición indígena de los fallecidos. Esta situación obliga a realizar los cálculos a través de métodos indirectos. Comúnmente en estos casos se estima la tasa de mortalidad infantil asumiendo como indígena a toda la población de los municipios de 40% y más de hablantes de lengua indígena en el año 2000, y como no indígena a los municipios con proporciones inferiores a este umbral.

Para 1990 la tasa de mortalidad infantil indígena fue de 55.1 defunciones por mil nacimientos, mientras que a nivel nacional esa tasa se situaba en 34.8.⁶ La diferencia era entonces de 20.3 defunciones por mil nacimientos, la cual representaba el 58.3% de la tasa a nivel nacional.

Para 2000 la tasa de mortalidad infantil indígena fue de 34.4 defunciones de menores de un año por mil nacimientos⁷ y de 23.3 para la población total. En esta ocasión la diferencia fue de 11.1 defunciones por mil nacimientos, lo que representó el 47.6% de la tasa de mortalidad infantil de la población total.

De acuerdo con las proyecciones de Conapo, para 2006 la tasa de mortalidad infantil indígena fue de 26.8 defunciones por mil nacimientos, mientras que para la población total fue de 18.1.

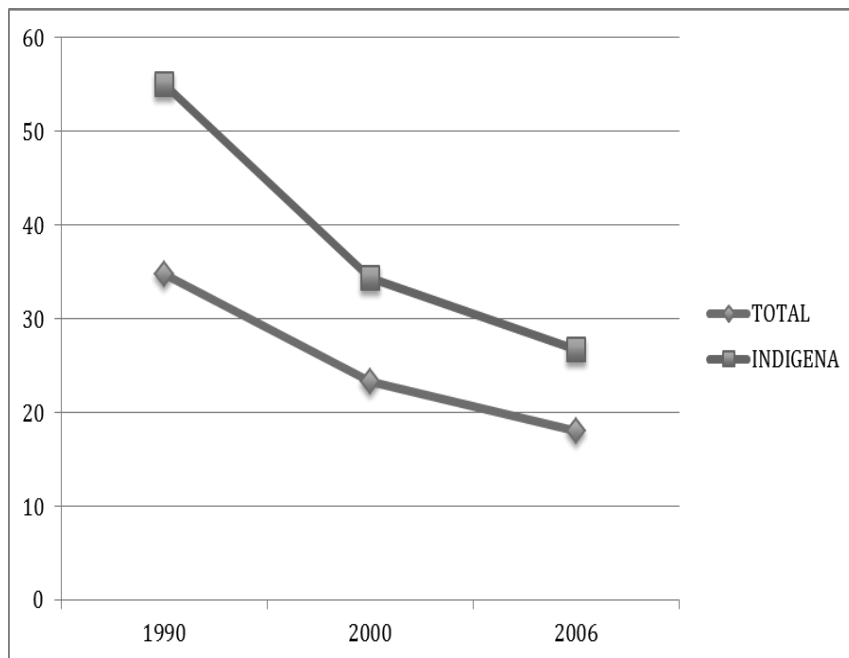
Con base en estas cifras puede observarse que durante el periodo 1990-2006 la tasa de mortalidad infantil en los municipios con 40% y más de población hablante de lengua indígena se redujo a poco menos de la mitad (51.4%) y la de la población total nacional en casi la mitad (48%) (véase la

⁶ Fernández Ham, Patricia, "La mortalidad infantil en la población indígena. Atraso y contrastes", *Demos. Carta demográfica sobre México*, núm. 6, 1993, pp. 12 y 13.

⁷ Partida Bush, Virgilio, *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*, México, Conapo, 2005, p. 58.

gráfica 4). Puede afirmarse que la mortalidad infantil de la población indígena presenta un claro descenso, así como la de la no indígena. Sin embargo, no es contundente la evidencia presentada para asegurar que existe una reducción de las brechas entre indígenas y el total de la población, dado que dicha convergencia es un resultado implícito de la hipótesis con base en la cual Conapo estimó la mortalidad infantil para 2006, a saber: las diferencias entre las poblaciones indígena y no indígena serían prácticamente nulas hacia mediados del presente siglo.

Gráfica 4. México. Tasa de mortalidad infantil de la población indígena y no indígena.



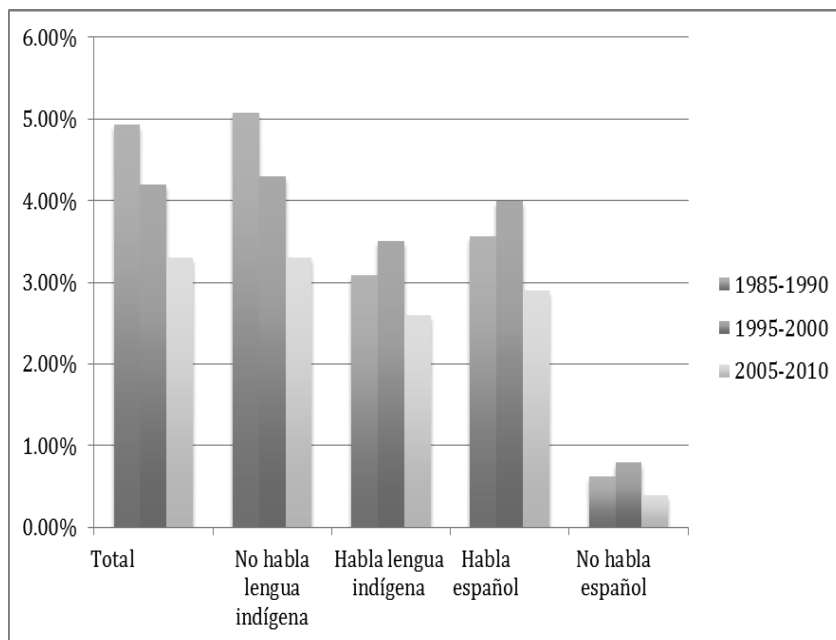
FUENTES: Fernández Ham, Patricia, “La mortalidad infantil en la población indígena. Atraso y contrastes”, *Demos, Carta demográfica sobre México*, núm. 3, 1993; Partida Bush, Virgilio, *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*, México, Conapo, 2005.

VI. MIGRACIÓN

La población nacional observa un ligero y paulatino descenso de la migración interestatal de 1990 a 2010, lo cual puede ser efecto del cambio del éxodo rural-urbano prevaleciente durante la etapa de rápida urbanización por una emigración predominantemente urbana-urbana.

El descenso en los niveles de migración interestatal se observa claramente en los porcentajes de migrantes recientes de la población total nacional de 5 años y más, así como de la población no hablante de lengua indígena de 5 años y más. De forma menos clara, se observa en los respectivos porcentajes de la población hablante de lengua indígena, sea ésta monolingüe o bilingüe. En ellos se observa un leve incremento en el periodo 1995-2000 respecto al 1985-1990, y luego un decremento en el periodo 2005-2010 (véase la gráfica 5 y el cuadro 2).

Gráfica 5. Porcentaje de población de 5 años o más, migrantes interestatales recientes hablantes de lengua indígena 1985-1990, 1995-2000 y 2005-2010, México.



FUENTE: Estimaciones propias con base en los datos de los censos de 1990, 2000 y 2010.

Las diferencias en las proporciones de migrantes entre hombres y mujeres no son muy elevadas.

Cuadro 2. Porcentaje de población de 5 años o más, migrantes interestatales recientes hablantes de lengua indígena por sexo 1985-1990, 1995-2000 y 2005-2010, México.

<i>Categoría poblacional</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
	1985-1990		
Total	4.93%	4.93%	4.92%
No habla lengua indígena	5.08%	5.09%	5.07%
Habla lengua indígena	3.09%	3.07%	3.11%
Habla español	3.56%	3.39%	3.76%
No habla español	0.63%	0.59%	0.65%
	1995-2000		
Total	4.20%	4.30%	4.20%
No habla lengua indígena	4.30%	4.40%	4.20%
Habla lengua indígena	3.50%	3.50%	3.40%
Habla español	4.00%	3.90%	4.10%
No habla español	0.80%	0.80%	0.80%
	2005-2010		
Total	3.30%	3.40%	3.20%
No habla lengua indígena	3.30%	3.40%	3.30%
Habla lengua indígena	2.60%	2.80%	2.40%
Habla español	2.90%	3.00%	2.80%
No habla español	0.40%	0.40%	0.40%

FUENTE: Estimaciones propias con base en los datos de los censos de 1990, 2000 y 2010.

Por otra parte, se observa que la proporción de migrantes recientes hablantes de lengua indígena es siempre ligeramente menor a la de no hablantes de lengua indígena o a la del total de la población. A su vez, los porcentajes de migrantes de los hablantes de lengua indígena que no hablan español es mucho menor a la de los hablantes de lengua indígena que sí hablan español, en los tres periodos estudiados.

VII. GRUPOS ETNOLINGÜÍSTICOS

Si bien hay un predominio de hombres entre los migrantes interestatales en los tres periodos, en 1985-1990 las proporciones de las mujeres son más elevadas en los hablantes de lengua indígena.

El censo 2010 contiene 95 lenguas indígenas mexicanas reconocidas oficialmente, las cuales a su vez agrupan a una cantidad indeterminada de grupos étnicos. Una etnia singular, tal como Barth define grupo étnico, es una forma organizativa y adscriptiva que en México puede equivaler al de la “comunidad”.⁸ Esta noción de comunidad también es un tanto ambigua. La noción “cásica” hace alusión por lo general a un grupo pequeño, cerrado, relativamente homogéneo, con fronteras territoriales e identitarias estables y dentro del cual sus miembros interactúan cotidianamente. Dehouve⁹ discrepa con la teoría clásica de la comunidad y pone el ascenso respecto a que la observación empírica de la comunidad debe de realizarse a partir de observar el proceso de apropiación de la legislación del Estado nacional por los distintos grupos e intereses locales. La geopolítica para ella es el método para estudiar la forma en que se constituyen permanentemente las comunidades y considera al municipio como una unidad clave.

La comunidad es el nivel concreto y real de lo étnico. En el otro extremo existen los grupos etnolingüísticos, que son construcciones estadísticas. Entendemos por grupo etnolingüístico al que está integrado por el conjunto de hablantes de variantes de una lengua o de diferentes lenguas de una misma familia lingüística.¹⁰ Los grandes grupos etnolingüísticos, como los nahuas, los mixtecos o los otomíes, no son comunidades, si bien tienen un origen histórico común, actualmente cada uno de ellos no conforma una sino muchas comunidades.

Con base en la información censal, a nivel de grupo etnolingüístico se observa una gran diferencia de situaciones en la dinámica demográfica de sus unidades, que rompe con la falsa idea de homogeneidad que puede inducir la categoría de *población indígena*.

Esta diversidad puede ser observada —en la medida de que los datos permitan estimarlo— en el crecimiento demográfico y en los factores del mismo, que son la fecundidad, la mortalidad y la migración. Es tan grande la

⁸ Bartolomé, Miguel, *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*, México, Siglo XXI, 1997, p. 54.

⁹ Dehouve, Danièle, *Ensayo de geopolítica indígena. Los municipios tlapanecos*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología-Porrúa, 2001, p. 308.

¹⁰ Bartolomé, Miguel, *Gente de costumbre...*, *cit.*, p. 54.

diferencia en los valores entre un grupo etnolingüístico y otro que es viable suponer que al interior de nuestro país, los grupos etnolingüísticos se encuentran en diferentes regímenes demográficos o atravesando por distintas etapas de la transición demográfica. Cada una de las situaciones demográficas de estos grupos es producto de una combinación única de los factores que la determinan, por ejemplo en algunos casos la fecundidad y la mortalidad infantil son elevadas y la migración está casi ausente, en otros casos, por el contrario, se tratará de pueblos migrantes, con baja mortalidad y baja fecundidad. Los grupos etnolingüísticos compuestos por una enorme agregación de grupos étnicos (como los nahuas y los otomíes) a diferencia de los que son casi monocomunitarios (como los tzotziles o los tarahumaras), son a su vez no más que una amalgama y un promedio de distintas situaciones comunitarias.

Para ejemplificar lo anterior, puede observarse (véase el cuadro 3) que entre los 24 grupos etnolingüísticos más grandes de México, los otomíes, los mazahuas y los mayos presentan una tasa anual de crecimiento poblacional 1970-2010 menor a la mitad de la correspondiente tasa del total de hablantes de lengua indígena a nivel nacional. En el extremo opuesto, los tzeltales y huicholes presentan una tasa de crecimiento poblacional del doble o más respecto al dicho promedio nacional.

Cuadro 3. Tasas anuales de crecimiento poblacional por principales grupos etnolingüísticos.

<i>Lengua</i>	<i>1970-1990</i>	<i>1990-1995</i>	<i>1995-2000</i>	<i>2000-2010</i>	<i>1970-2010</i>
Otomí	1.2%	0.2%	0.7%	-0.1%	0.7%
Mazahua	1.0%	-1.0%	2.4%	0.2%	0.7%
Mayo	1.5%	0.9%	-2.4%	1.1%	0.9%
Popoloca	0.6%	2.0%	2.5%	1.0%	1.1%
Zapoteco*	1.8%	0.7%	1.9%	-0.4%	1.1%
Maya	2.3%	1.5%	0.6%	0.0%	1.4%
Náhuatl	2.0%	1.8%	2.1%	0.9%	1.7%
Totonaca	2.6%	0.5%	2.7%	0.4%	1.8%
Mixteco*	2.6%	0.3%	2.9%	0.9%	1.9%
Purépecha	2.3%	2.3%	2.8%	0.5%	1.9%
Total de HLI	2.7%	0.7%	2.3%	1.3%	2.0%
Mazateco	2.6%	1.2%	4.2%	0.7%	2.1%

Zoque	2.3%	0.5%	3.5%	2.3%	2.2%
Chinanteco*	3.6%	1.3%	3.1%	0.1%	2.3%
Mixe	2.8%	1.1%	3.8%	1.4%	2.3%
Huasteco	3.1%	1.0%	3.9%	1.0%	2.3%
Chol	2.8%	1.8%	3.1%	3.1%	2.8%
Amuzgo	3.6%	2.8%	5.5%	1.0%	3.0%
Tarahumara	3.9%	2.5%	4.5%	1.7%	3.2%
Chatino	4.6%	2.9%	4.3%	1.5%	3.5%
Tojolabal	5.1%	0.6%	0.5%	3.5%	3.6%
Tlapaneco	4.1%	1.5%	7.0%	2.4%	3.6%
Tzotzil	4.5%	2.5%	2.9%	3.6%	3.8%
Tzeltal	4.9%	1.5%	0.1%	5.1%	4.0%
Huichol	5.3%	6.8%	2.2%	4.3%	5.0%
Chontal de Ta- basco	n.d.	25.4%	1.3%	-0.4%	n.d.
* Se sumaron todas las lenguas similares.					

FUENTE: Estimaciones propias con base en los datos de los censos de 1970, 1990, 2000, 2010 y el conteo de 1995.

En cuanto a las tasas globales de fecundidad, al igual que en las tasas de crecimiento anual, se observa una gran variación de los valores según el grupo lingüístico del que se trate. Los valores más bajos los presentan los mayos, amuzgos de Guerrero y mixes con 2.5, 2.6 y 2.7 hijos promedio por mujer. Las tasas más altas son de los coras y huicholes, con 5.5 y 5 hijos promedio por mujer. Como se aprecia, las tasas globales de fecundidad de los coras es de más del doble de la de los mayos.

Los mayas y otomíes tuvieron una baja fecundidad en 2009, y bajos niveles de mortalidad infantil en 1990¹¹ (véase el cuadro 4). Además, presentan un lento crecimiento demográfico para el periodo 1970-2010, como se aprecia más arriba. Esta conjunción de evidencias provenientes de distintas fuentes coinciden en probar que los mayas y los otomíes se encuentran en una etapa de transición demográfica avanzada.

¹¹ Fernández Ham, Patricia, “La mortalidad...”, *cit.*

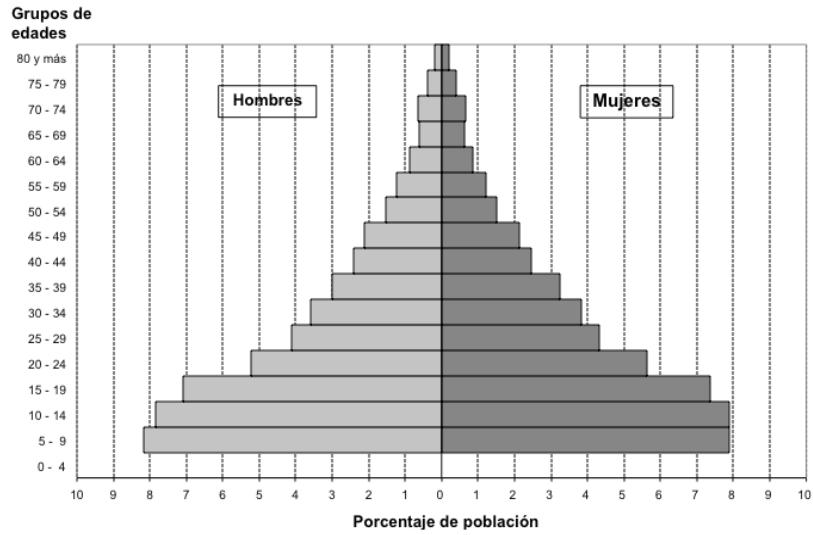
Cuadro 4. Tasa global de fecundidad de las principales lenguas indígenas, 2009.

<i>Lengua</i>	<i>TGF 2009</i>
Mayo	2.5
Amuzgo de Guerrero	2.6
Mixe	2.7
Maya	2.7
Purépecha	2.8
Otomí	2.9
Mazahua	3.1
Totonaca	3.1
HLI	3.1
Náhuatl	3.3
Tojolabal	3.7
Chol	3.7
Tarahumara	3.9
Tzotzil	4.4
Tlapaneco	4.5
Tzeltal	4.6
Tepehuano del sur	4.7
Huichol	5.0
Cora	5.5

FUENTE: Estimaciones propias con base en el cuestionario ampliado del Censo 2010.

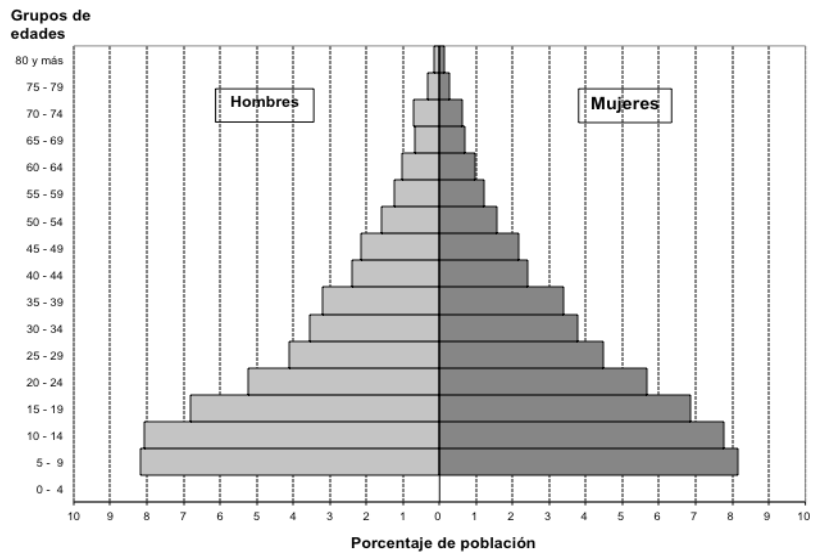
La estructura por edad y sexo de la población es consecuencia de la combinación de los factores del crecimiento demográfico. Como se puede apreciar en las pirámides de edades, la población hablante de huichol y tzeltal, que son las de mayor ritmo de crecimiento poblacional en 1970-2010, presentan una distribución similar, con una fuerte composición de niños y jóvenes (véase las gráficas 6 y 7), mientras que la de los hablantes de otomí y mayo tienen una población preponderantemente adulta y adulta mayor (véase las gráficas 8 y 9). Entre estos extremos existe una gran gama de situaciones diferentes.

Gráfica 6. Pirámide de edades de la población hablante de lengua huichola, 2010.



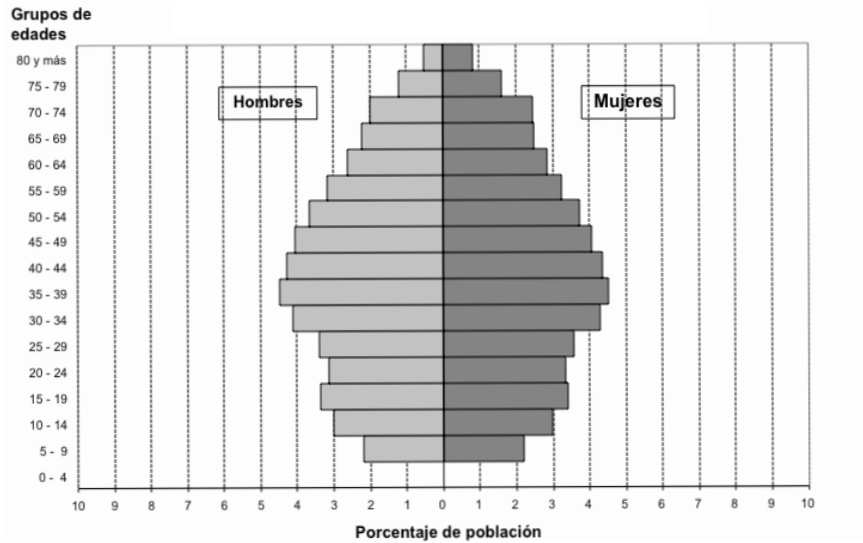
FUENTE: Estimaciones propias con base en los datos del censo 2010.

Gráfica 7. Pirámide de edades de la población hablante de lengua tzeltal, 2010.



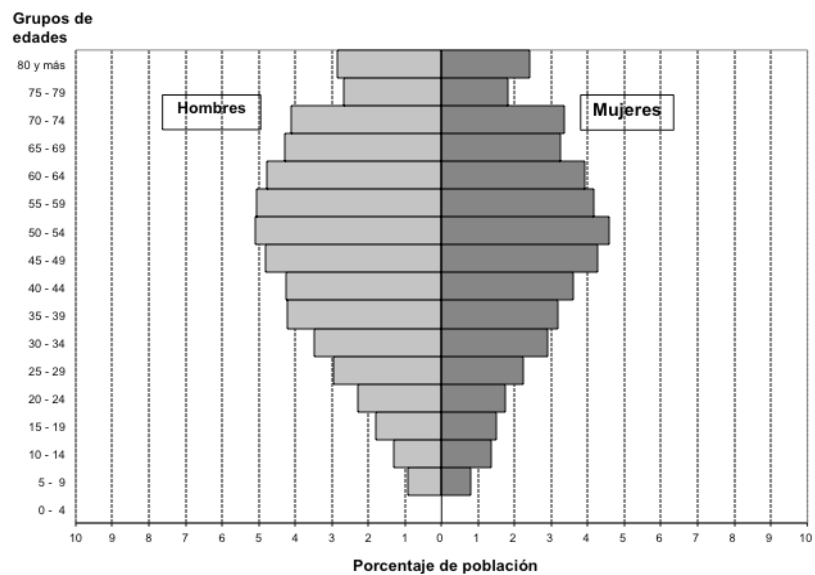
FUENTE: Estimaciones propias con base en los datos del censo 2010.

Gráfica 8. Pirámide de la población hablante de lengua otomí, 2010.



FUENTE: Estimaciones propias con base en los datos del censo 2010.

Gráfica 9. Pirámide de la población hablante de lengua mayo, 2010.



FUENTE: Estimaciones propias con base en los datos del censo 2010.

VIII. CONCLUSIONES

Se han producido grandes cambios sociodemográficos en la población HLI durante el periodo 1970-2010 que ponen en duda la pertinencia de la Ley General de Población redactada originalmente en 1974. Durante estos 40 años se observa una reducción de la fecundidad y de la mortalidad infantil, así como la duplicación de su tamaño poblacional. La velocidad del crecimiento de la población HLI durante el periodo es descendente, aunque tuvo un incremento en 2010.

Asimismo, la evidencia muestra que la población indígena se encuentra creciendo en términos absolutos y todo hace pensar que lo seguirá haciendo de forma relativamente estable durante los próximos años.

Finalmente, se concluye que los grupos etnolingüísticos más grandes poblacionalmente presentan una gran variedad de situaciones en lo que respecta a la fecundidad, las tasas de crecimiento intercensal y las estructuras por edad y sexo. Esta gama de situaciones distintas es consistente con la hipótesis de que los grupos etnolingüísticos se encuentran en diferentes regímenes demográficos o atravesando por distintas etapas de la transición demográfica.

Es de discutir cómo deben de interpretarse los elevados niveles de fecundidad y mortalidad infantil existentes entre la mayor parte de las poblaciones indígenas. Una perspectiva consiste en explicarlos por un conjunto de prácticas e ideas tradicionales asociadas a la reproducción de la cultura propia de cada grupo étnico; la otra como consecuencia de una relación desigual y desfavorable para los indígenas, que puede ser explicada por la marginación, la exclusión, la pobreza, el colonialismo interno en el que viven los pueblos indígenas que los ubica en una situación de rezago demográfico desde la perspectiva de la teoría de la transición demográfica. Las dos explicaciones pueden aplicarse simultáneamente puesto que no son mutuamente excluyentes; sin embargo, tienen implicaciones muy diferentes. Por ejemplo, si la elevada fecundidad está culturalmente determinada, entonces sería incorrecto conferirle un valor negativo, como lo sugiere el término de rezago demográfico, y habría que trabajar con cada comunidad respecto a su deseo en conservar o transformar sus niveles de fecundidad. Si la razón es exclusivamente la exclusión, entonces la inclusión y el acceso serían suficientes para generar un cambio en la fecundidad. Sin embargo, sea una o las dos, la realidad es que estas poblaciones son pueblos y comunidades que tienen un estatuto legal reconocido por la Constitución Política de nuestro país, así como por el derecho internacional que les confiere una voluntad que debe ser consultada antes del establecimiento de cualquier política que

les afecte. La omisión de la nueva Ley General de Población no debe de ser una vía a ser considerada. En contraste, la visibilización, la consulta y la participación son términos más adecuados en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

IX. RECOMENDACIONES

- Así como el artículo 2o. de la Constitución Política de México establece que la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, la Ley General de Población debe reconocer esos mismos atributos en la población mexicana.
- Reconocer que los pueblos indígenas tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe a los fenómenos que afectan a su población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional con base en su propio sistema de valores, creencias e instituciones.
- Establecer que los pueblos indígenas deberán ser llamados a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los programas de población nacional.
- Establecer que cada pueblo indígena tiene derecho a contar con su propio programa de población, elaborado en colaboración con el Consejo Nacional de Población.

X. BIBLIOGRAFÍA

- BARTOLOMÉ, Miguel, *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*, México, Siglo XXI, 1997.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- CORONA, Rodolfo y TUIRÁN, Rodolfo, “Tamaño de la población indígena mexicana”, *La población de México en el nuevo siglo*, México, Conapo, 2001.
- DEHOUE, Danièle, *Ensayo de geopolítica indígena. Los municipios tlapanechos*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología-Porrúa, 2001.

- FERNÁNDEZ HAM, Patricia, “La mortalidad infantil en la población indígena. Atraso y contrastes”, *Demos. Carta demográfica sobre México*, núm. 6, 1993.
- y SALAS Y VILLAGÓMEZ, Guadalupe, *Comportamiento reproductivo de la población indígena*, México, Conapo, 2001.
- HICKS, W. Whitney, “Economic Development and Fertility Change in Mexico, 1950-1970”, *Demography*, núm. 3, vol. 11, agosto de 1974.
- HOLIAN, John, *Patterns of fertility determinants in Mexico, 1970*, Tesis de doctorado de la Bowling Green State University, 1980.
- , “Fertility of Maya and Ladino Women”, *Latin American Research Review*, núm. 2, vol. 20, 1985.
- PARTIDA BUSH, Virgilio, *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010*, México, Conapo, 2005.
- PICK, James B. *et al.*, “Fertility Determinants in the oil region of Mexico”, *Social Biology*, núms. 1-2, vol. 36, primavera-verano de 1989.
- SERRANO CARRETO, Enrique *et al.* (coords.), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México, INI-PNUD-Conapo, 2002, http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=206&Itemid=49
- STYCOS, J. Mayone, “Culture and Differential Fertility in Peru”, *Population Studies*, 1963, vol. XVI.
- VÁZQUEZ SANDRIN, Germán, *Fecundidad indígena*, México, Porrúa, 2010.

LAS ESTIMACIONES Y LAS PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS COMO HERRAMIENTAS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE POBLACIÓN

Víctor Manuel GARCÍA GUERRERO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *¿Qué son y para qué sirven las estimaciones y proyecciones de población?* III. *Análisis de la primera y última proyección de población de México.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Las proyecciones de población han sido, desde sus orígenes, un instrumento clave para la planeación del país y de las entidades federativas. Usualmente son utilizadas para planear diversos aspectos estratégicos dirigidos a satisfacer las demandas básicas en materia de vivienda, educación, salud y empleo. Asimismo, son necesarias para conocer la demanda futura de alimento, agua, energía, transporte y otros servicios.

En materia educativa es necesario saber cuánta población en edades escolares puede haber en el futuro en cada entidad federativa para determinar la construcción de escuelas y asignar los recursos humanos necesarios. Respecto a la vivienda, las proyecciones servirían para indicar qué localidades podrían crecer más y requerir más viviendas, aunque también no es claro su alcance en este ámbito ya que es posible argumentar que la construcción de desarrollos habitacionales en determinada área podría generar un foco de atracción poblacional y por ende un crecimiento demográfico.

En cuestión de empleo, es natural el uso de las proyecciones ya que la creación de empleos representa un esfuerzo considerable para un Estado en vías de desarrollo cuyo modelo económico se encuentra centrado en la apertura comercial. Esto se encuentra totalmente relacionado con las oportunidades que podrían generarse si se capitaliza adecuadamente el potencial

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. e-mail victor.garcia@flacso.edu.mx

que representa una población concentrada en edades laborales (entre 14 y 65 años). Pero, también podría dar una idea sobre la intensidad y duración que tendría el crimen y las actividades económicas que se encuentran fuera de la ley en un contexto de empleo escaso y precario.

En cuestión de salud, las proyecciones de población son necesarias para conocer la posible demanda futura de vacunas, así como para saber cuántos medicamentos deben ser comprados en caso de alguna emergencia sanitaria y, al igual que en caso de las escuelas, para la construcción de hospitales y centros de salud cercanos a los asentamientos poblacionales y la correspondiente asignación de recursos humanos.

México se encuentra atravesando una etapa de la transición demográfica que es la antesala a una etapa que se caracterizará por tener a la población concentrada en las edades poslaborales o en retiro. Por lo que las proyecciones de población deberían ser utilizadas para analizar los posibles escenarios futuros en materia de seguridad social y sus costos. De esta manera, se podría establecer un conjunto de metas económicas que coadyuven a potenciar la actual coyuntura demográfica que provee una población concentrada en edades laborales.

En el sector privado las compañías aseguradoras están a la vanguardia y actualmente se encuentran investigando sobre métodos de proyección estocásticos que ofrecen información más confiable que la que se obtiene con los métodos tradicionalmente utilizados. Esta iniciativa del sector asegurador se debe a las nuevas disposiciones regulatorias establecidas en Solvencia II que obliga a las compañías a establecer mediciones más confiables sobre el riesgo financiero al que se encuentran expuestas (sobre todo sus productos relacionados con las pensiones privadas) dado el entorno económico de crisis en el que se encuentra subsumido el mundo entero.

Desgraciadamente, la planeación nacional no se realiza de esta manera. La forma en que las proyecciones de población son utilizadas en la planeación de los programas sexenales de cada una de las secretarías de Estado no es muy clara ya que en sus informes las proyecciones son aludidas de forma tangencial. En cambio, las estimaciones demográficas o los datos observados, son los que se utilizan para establecer un estado de la situación educativa, de salud, empleo y vivienda y en función de esto se establecen metas y se lleva a cabo la planeación.

Todo lo anterior depende del momento en que se haga dicha planeación, ya que si es en el mismo año o poco después de un censo o conteo de población, se utilizan las estimaciones u observaciones; si es poco antes, se utilizan las proyecciones, pero hasta la fecha en que se realiza la planeación,

no más allá en el futuro. Es decir: las proyecciones son principalmente utilizadas cuando no se dispone de observaciones o estimaciones demográficas. Cabe mencionar que, de una forma un tanto general, las estimaciones demográficas se refieren tanto al presente como al pasado demográfico del país, y las proyecciones se refieren únicamente al futuro. Más adelante se ahondará más en estos dos conceptos.

El único ámbito en el que se alude explícitamente a las proyecciones demográficas es el Programa Nacional de Población (PNP) sexenal elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo). Otro podría ser el Fondo General de Participaciones establecido en la Ley de Coordinación Fiscal¹ que, en general, norma el procedimiento en que la Federación distribuye entre todas las entidades federativas y sus municipios los ingresos por impuestos y derechos sobre la extracción de petróleo y minería. Sin embargo, en la fórmula mostrada en el artículo 2o., no señala claramente si el factor poblacional se refiere a una cifra estimada o proyectada.

Otros usos que se le dan a las proyecciones de población es en el cálculo de los factores de expansión de las diversas encuestas que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) como la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH), la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) entre otras.

En virtud de lo anterior, este trabajo tiene por objetivo mostrar los alcances de las proyecciones demográficas para la planeación nacional y las oportunidades que existen si se mejora la metodología tradicionalmente utilizada. En el segundo apartado se analiza qué son y para qué son utilizadas las proyecciones de población. En el tercero, se describe la forma en que fueron calculadas y los supuestos que estuvieron detrás las primeras proyecciones de población realizadas para México así como el uso que se les dio en ese entonces, y se comparan con las últimas proyecciones de población calculadas por el Conapo. En el cuarto, se describe una forma alternativa de proyectar la población mexicana y se propone una forma de utilizarla y regularla. Finalmente se concluye con algunas reflexiones finales y sugerencias.

¹ Ley de Coordinación Fiscal (última reforma), *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de diciembre de 2011.

II. ¿QUÉ SON Y PARA QUÉ SIRVEN LAS ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN?

Las proyecciones de población se definen por la forma en que tradicionalmente son calculadas como un escenario hipotético de lo que ocurriría con la dinámica demográfica de un país o región si determinadas circunstancias económicas, políticas, sociales y demográficas ocurriesen. Como se mencionó, estas proyecciones tienen un papel muy importante en la planeación y toma de decisiones a nivel gubernamental y son utilizadas como la información futura más “probable” sobre la evolución de la dinámica demográfica. De hecho existen dos formas en que se utilizan las proyecciones: mientras el organismo que se encarga de calcularlas presenta sus resultados como los más probables, los usuarios las consideran predichos² o ciertos. Además, cuando no existe información demográfica observada reciente se utilizan para evaluar los logros de dicha planeación. En este sentido, las proyecciones juegan un rol doble: tanto para planificar como para evaluar cuando no hay observaciones o estimaciones disponibles.

Cuando los datos disponibles no permiten precisar el valor de una cantidad demográfica, se puede estimar dicho valor con mayor o menor aproximación por medio de diversas técnicas propias del análisis demográfico. La operación correspondiente se llama estimación y el resultado o valor estimado, se llama también estimación. Las estimaciones pueden ser calculadas para datos demográficos del presente o del pasado y requieren de una calidad mínima de la información para que sean confiables.

En México, desde la última década del siglo pasado se han realizado un tipo de estimaciones demográficas posteriores a cada censo y conteo de población.³ No son consideradas propiamente estimaciones en el sentido más purista del concepto debido a que ante la mala calidad de la información demográfica del país, se justifica que durante el proceso de estimación se tomen decisiones *ad hoc* que permitan dar coherencia a la evolución demográfica nacional, aun cuando los datos indiquen situaciones atípicas. A este proceso de estimación se le ha llamado “conciliación demográfica”, y permite, entre otras cosas, establecer la población inicial de cada ejercicio

² Significa anunciar por revelación, ciencia o conjetura algo que ha de suceder. *Diccionario de la Lengua Española*, RAE, consultada en <http://buscon.rae.es/>

³ Partida, Virgilio, *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2005-2050. Documento metodológico*, México, Consejo Nacional de Población, 2008.

de proyección poblacional. La conciliación demográfica consiste, básicamente, en lo siguiente:

1. Se analiza la evolución histórica de niveles y tendencias de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones interna e internacional a través de distintas fuentes de información.
2. Se seleccionan las fuentes de datos más adecuadas o consistentes (para ciertos puntos en el tiempo pueden combinarse) para determinar, por un lado los niveles y tendencias y por otro la estructura por edades y sexo.
3. Se utilizan métodos de corrección y suavizamiento.
4. Se utilizan técnicas de proyección (utilizando los datos de las estimaciones de las componentes demográficas) desde distintos puntos en el tiempo hasta el año del censo más reciente y de retroproyección de dicho año hasta distintos puntos en el tiempo pasado.
5. Finalmente se elige la serie histórica que, a juicio del demógrafo, resulte más consistente con la dinámica del pasado y que minimice la diferencia entre los datos conciliados y los censados.

En la descripción anterior hay pasos intermedios en el proceso de corrección y suavizamiento que están sujetas también a juicio del demógrafo. Por ejemplo, se asume que la información de la población mayor de tres años es de mejor calidad que la de menores de esa edad, por lo que se utiliza la primera para estimar la segunda. Además, se supone que la información sobre las mujeres es de mejor calidad que la de los hombres por lo que se utiliza el índice de masculinidad a cada edad para estimar la población masculina a partir de las estimaciones de la población femenina.⁴

Metodológicamente, las proyecciones demográficas son un tema que ha cautivado a los demógrafos desde hace muchos años. Existen dos marcos desde los que se pueden calcular, el determinista y el estocástico, siendo el primero el más usual. Desde ambos marcos se puede proyectar el volumen total de la población o su estructura por edades y sexo. A esta última forma de proyección se le conoce en español como método de las componentes demográficas (MCD).⁵ En México se ha utilizado este método desde su vertiente determinista.

En términos generales, el MCD consiste en proyectar los niveles y tendencias de los indicadores resumen de la mortalidad, la fecundidad, la in-

⁴ *Idem.*

⁵ *Cohort Component Model*, en inglés.

migración y la emigración utilizando algún método de extrapolación (por ejemplo, asumiendo que se comportan como una función logística) y luego se les imputa la estructura por edades de alguna otra fuente (para el caso de la mortalidad en algunos casos se utilizan las tablas modelo de Naciones Unidas). Para ello, es necesario contar con una información inicial que generalmente proviene de las últimas estimaciones o conciliación disponible. A partir de la proyección de la mortalidad se generan las probabilidades futuras de sobrevivencia, las cuales permiten calcular los sobrevivientes a cada edad en cada punto en el tiempo y, después, se agregan los inmigrantes y se restan los emigrantes. Finalmente, se calculan los nacimientos a partir de la proyección de la fecundidad y el procedimiento se repite hasta cubrir todo el horizonte de tiempo que se desea proyectar (llamado horizonte de proyección).

La proyección se dice que es más probable o posible si los supuestos sobre los que se encuentra calculada son sensatos en cierta medida. Sin embargo, para verificar la sensatez de dichos supuestos se calculan dos variantes de proyección en las que se supone, por un lado, un crecimiento alto de la población y, por otro, un crecimiento bajo. El primer escenario es calculado en función de combinar altas tasas de fecundidad con bajas tasas de mortalidad y un saldo neto migratorio positivo o nulo durante todo el periodo de la proyección, mientras que, para calcular el segundo escenario, se combinan bajas tasas de fecundidad con bajas o moderadas tasas de mortalidad y un saldo neto migratorio negativo o muy cercano a cero. Estos escenarios extremos se calculan para verificar que la variante posible se encuentre entre ambos, de lo contrario se verifican los supuestos (que rara vez ocurre). Existe un problema metodológico en el cálculo de estas variantes y es que se presupone que existe una correlación perfecta entre las variables demográficas durante todo el periodo de proyección, lo cual nunca ocurre. Entonces, la validez de dichas variantes para evaluar la incertidumbre de la proyección es prácticamente nula.⁶

En México, desde 1998 el Conapo ha sido el organismo gubernamental que tiene a su cargo la elaboración de las proyecciones de población oficiales a nivel nacional, de entidades federativas y municipios. Esta tarea quedó establecida en el artículo 37 inciso 2 del Reglamento de la Ley General de

⁶ Lee, Ronald, "Probabilistic Approaches to Population Forecasting", en Lutz, Vaupel y Ahlburg (eds.), *Frontiers of Population Forecasting*, Suplemento de *Population and Development Review*, vol. 24, Nueva York, Population Council, 1998.

Población.⁷ De esta manera, se intentó evitar cualquier tipo de controversias que pueden llevar a impases de tipo legislativo sobre todo si los consejos estatales de población o el INEGI intentasen a calcular sus propias proyecciones. Además, se acuñó el concepto de “proyección programática” que no es más que la construcción de un escenario hipotético de la dinámica demográfica del país si los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en turno en materia social, económica, política, etcétera, fuesen exitosos.⁸ Así, las proyecciones programáticas servirían para conocer la dinámica futura de la demografía si todo sale bien, lo cual acota mucho más sus alcances para la planeación nacional.

III. ANÁLISIS DE LA PRIMERA Y ÚLTIMA PROYECCIÓN DE POBLACIÓN DE MÉXICO

1. *Las primeras proyecciones de población de México*

Las proyecciones demográficas de México tienen una larga historia; inicia con las primeras proyecciones realizadas por la División de Población de las Naciones Unidas durante la década de los años cincuenta del siglo XX hasta las actuales que utilizan modelos estadísticos más sofisticados.⁹ En México, las primeras proyecciones fueron elaboradas por Benítez y Cabrera en 1966 con el fin de determinar principalmente la demanda futura de productos agrícolas. Desde entonces se han elaborado cerca de una decena de proyecciones demográficas. En este apartado sólo se van a describir las proyecciones de Benítez y Cabrera 1960-1980 y las últimas elaboradas por el Conapo 2005-2050 así como sus usos en la planeación nacional enfatizando sus similitudes y diferencias.¹⁰

⁷ Reglamento de la Ley General de Población, *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de noviembre de 2006.

⁸ Partida, Virgilio y Tuirán, R., “Evolución futura de la población mexicana: envejecimiento y bono demográfico”, en García, Brígida (coord.), *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, México, CEDUA-El Colegio de México, 2002.

⁹ Sevcikova, H. *et al.*, “bayesTFR: An R Package for Probabilistic Projections of the Total Fertility Rate”, *Journal of Statistical Software*, 43(1), 2011, pp. 1-29.

¹⁰ Para un análisis más profundo sobre el resto de las proyecciones demográficas véase García Guerrero, Víctor M., *Proyecciones y políticas de población en México. Revisión crítica y propuesta metodológica*, tesis de doctorado en estudios de población, México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales-El Colegio de México, 2010.

La historia de las primeras proyecciones de población¹¹ arranca hacia 1963 en el marco de los proyectos necesarios para impulsar el Plan de Acción Inmediata. Esto se debía a que el gobierno estadounidense estaba previendo grandes excedentes agrícolas y quería ver cuál era la demanda de éstos en los países que consideraba con problemas de autoabastecimiento. El entonces secretario de Hacienda, Ortiz Mena, solicitó a Víctor L. Urquidi que interviniera para organizar un estudio que sería revisado y auspiciado por el Banco de México (Banxico). De esta manera, se dieron cuenta que no había un buen estudio sobre ingreso y gasto familiar en México que fuera útil para calcular la demanda de ciertos productos agrícolas y tampoco había un buen estudio sobre el lado de la oferta —además de que la estadística agropecuaria era muy deficiente—.¹² Es por ello que Banxico en conjunto con Nacional Financiera (Nafinsa), el Banco de Comercio Exterior (Bancomext) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se encargaron de planificar y ejecutar algunos proyectos de recopilación de información.¹³ Sin embargo, a pesar de la necesidad de estudiar las relaciones entre crecimiento poblacional y empleo, en México no había encuestas generales de ocupación, empleo, desempleo y subempleo— a excepción de Monterrey.¹⁴

Es entonces que Urquidi reúne a Raúl Benítez y a Gustavo Cabrera para que, como parte de un proyecto sobre los recursos humanos, las secretarías de Agricultura y de Finanzas junto con el Banco de México decidieron estudiar las proyecciones de oferta y demanda de los productos agrícolas para el periodo 1970-1975, con la cooperación del Departamento de Agricultura

¹¹ Si bien antes hubieron otros ejercicios proyectivos se le otorga la primicia al de Benítez y Cabrera dado el impacto que tuvieron tanto para la planeación nacional como para el cambio de paradigma demográfico nacional.

¹² Lezama, José Luis, “Entrevista con Víctor L. Urquidi sobre la situación de la población en la época en que Gustavo Cabrera inició su carrera de demografía”, en Lezama y Morelos (coords.), *Población, ciudad y medio ambiente en el México contemporáneo*, México, El Colegio de México, 2006, pp. 610 y 611.

¹³ Por ejemplo, en 1962 se instaló la Comisión Técnica Consultiva de Números Índices con la finalidad de formular nuevos indicadores económicos; en 1964 surge la Encuesta Industrial Mensual a cargo de la Dirección General de Estadística (DGE); en 1966 se levantan los censos económicos donde participa el ejército; en 1967 Banxico publica la matriz de insumo-producto y en 1968 levantó la primera Encuesta sobre Ingresos y Gastos Familiares; durante 1969 y 1970 la DGE realiza la Encuesta de Ingresos y Gastos de la República Mexicana. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Cronología de la estadística en México (1521-2003)*, México, INEGI, 2005, pp. 55-58.

¹⁴ Organización de las Naciones Unidas, *National Experience in the Formulation and Implementation of Population Policy, 1960-1976: Mexico*, Nueva York, Department of Economic and Social Affairs, 1976, p. 4.

de Estados Unidos. Una de las primeras tareas fue elaborar proyecciones poblacionales confiables con el fin de determinar la demanda futura de productos agrícolas y para otros propósitos analíticos. Este trabajo sería concluido en 1966. El motivo por el que Urquidi eligiera a Benítez y a Cabrera fue que ambos habían realizado estudios de posgrado en demografía en el Celade y conocían perfectamente la metodología de la ONU para calcular las proyecciones de población.

En este contexto, en 1966 Benítez y Cabrera publicaron las proyecciones de la población mexicana. En ellas utilizaron el método de las componentes demográficas, la población base fue la que se obtuvo del censo de 1960. Se establecieron tres variantes de proyección que se diferenciaban principalmente por sus hipótesis sobre la evolución futura de la fecundidad.

En la hipótesis I se supone que:

1. La fecundidad permanece constante durante todo el periodo de proyección;

En la hipótesis II se supone:

2. Un nivel de la fecundidad constante de 1960 a 1970;
3. Decreciente en un 5% entre 1970 a 1975; y
4. Un descenso de 10% de 1975 a 1980;

En la hipótesis III se supone

5. Una fecundidad constante entre 1960 y 1965;
6. Luego decreciente en 5% entre 1965 a 1970;
7. Después con un descenso de 10% entre 1970 y 1975, y
8. Finalmente, un descenso de 15% entre 1975 y 1980.

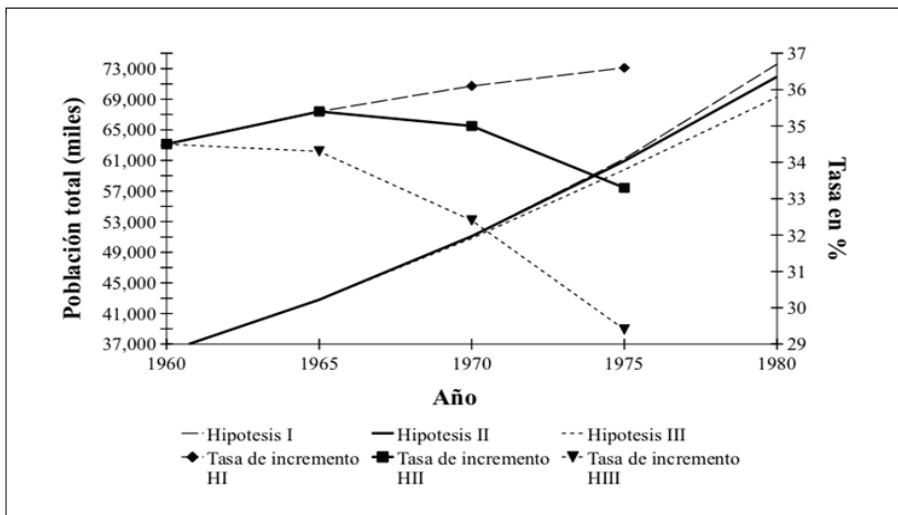
Las tasas específicas de fecundidad se obtuvieron aplicando las mismas reglas de descenso en forma proporcional en cada grupo de edad.¹⁵ La primera proyección corresponde a una población cuasi estable; la segunda, a una en leve transición demográfica, y la tercera, a una en plena etapa de transición demográfica.

Los resultados de la variante media de estas proyecciones apuntaban que para 1980, México tendría 71.94 millones de habitantes y la tasa de creci-

¹⁵ Benítez, Raúl y Cabrera, G., *Proyección de la población de México 1960-1980*, México, Banco de México, 1966, pp. 34-41.

miento sería de 3.3% (véase la figura 1); las tres variantes señalaban que la población, de seguir la dinámica supuesta, presentaría un claro rejuvenecimiento, y por ende la población en edad de trabajar se incrementaría considerablemente. La esperanza de vida que proyectaron era, a 1980, de 69.38 años para las mujeres y de 67.05 años para los hombres. De igual forma, en la variante media, la tasa bruta de reproducción (TBR) sería de 2.7 —o en términos de la Tasa Global de Fecundidad (TGF), de 5.53 hijos en promedio por mujer. De hecho, en la variante baja se proyectaron, a 1980, 69.268 millones de personas, con una tasa de crecimiento de 2.9% y una TGF de 4.7 hijos en promedio por mujer.¹⁶ De esta manera, en el escenario de bajo crecimiento poblacional —que se podría considerar como “el mejor de los casos”— el tiempo en que se duplicaría la población sería de 23 años, mientras que en “el peor de los casos” sería de 19 años. El amplio mosaico de proyecciones realizadas hasta el momento apuntaba hacia la misma dirección: la población mexicana se duplicaría en tan sólo 20 años. Ninguno de los panoramas mostraba una imagen alentadora: el Estado sería incapaz de absorber a toda esa “posible” mano de obra o de satisfacer las demandas de educación, salud, empleo y vivienda.

Figura 1. Proyecciones de población de México 1960-1980.



FUENTE: Elaboración propia con base en Benítez, R. y Cabrera, G., *Proyección de la población de México 1960-1980*, México, Banco de México, 1966.

¹⁶ *Idem.*

Las proyecciones de población de Benítez y Cabrera representan un hito en cuanto al uso de esta herramienta para la planeación nacional. Éstas alimentaron el discurso antiexplosión demográfica que sonaba por todo el mundo en los albores de los años sesenta del siglo pasado e impulsaron proyectos de investigación demográfica¹⁷ que fueron alcanzados por el equipo del presidente Echeverría, lo que a su vez condujo a la modificación de la Ley General de Población de 1945 y a la consecuente creación del Conapo.¹⁸

Sin embargo, como se muestra en el cuadro 1, dichas proyecciones sobrestimaron la población total en cerca de 4.5 millones de habitantes a 1980. Dicha sobrestimación fue producto de sobrestimar en 2.5 millones a los hombres y en 2 millones a las mujeres. Asimismo, se sobrestimó la TGF en cerca de un hijo por mujer y la esperanza de vida al nacimiento de los hombres se sobrestimó en 3 años mientras que la de las mujeres se subestimó en medio año. Cabe mencionar que inclusive con la variante baja se sobrestimaba a la población en cerca de dos millones de habitantes.

Cuadro 1. Diferencias entre las proyecciones de Benítez y Cabrera y el INEGI.

<i>Indicador</i>	<i>Proyección a 1980</i>	<i>Estimaciones 1980</i>	<i>Diferencia</i>
Población total	71.9	67.4	4.5
Hombres	36.3	33.8	2.5
Mujeres	35.6	33.6	2
EV0 Hombres	67	64	3
EV0 Mujeres	69.4	70	-0.6
TGF	5.5	4.8	0.7

FUENTE: Cálculos propios con base en Benítez, R. y Cabrera, G., *Proyección de la población de México 1960-1980*, México, Banco de México, 1966, y el INEGI-Conapo-Colmex, *Conciliación demográfica de México*, México, Conapo, 2006.

De todas formas, el escenario no era muy alentador, ya que de haberse mantenido las tasas de natalidad y mortalidad de 1980 y que ahora conocemos, la población se hubiera duplicado en 30 años; por lo que, para 2010 hubiese habido alrededor de 134 millones de mexicanos (aproximadamente 20 millones más de los que fueron contabilizados en el censo de 2010).

¹⁷ Como la obra *La dinámica demográfica de México* editada por el entonces Centro de Estudios Económicos y Demográficas de El Colegio de México.

¹⁸ García Guerrero, Víctor M., *Proyecciones...*, cit., pp. 79-91.

2. Las últimas proyecciones de población

Las últimas proyecciones de población fueron elaboradas por el Conapo¹⁹ y parten de la información conciliada para el periodo 1990-2005 (INEGI-Conapo-Colmex, 2006). Éstas utilizan una metodología más compleja que la utilizada en las primeras proyecciones debido a que la dinámica demográfica del país también se complejizó (principalmente por el incremento en la cantidad de emigrantes). Esta metodología es similar al MCD pero parte de la perspectiva multirregional propuesta por Rogers.²⁰ Además, se realizaron los siguientes supuestos a nivel nacional:

1. La fecundidad tendería al descenso continuo hasta llegar a 1.85 hijos por mujer.
2. La mortalidad infantil estaría acorde con los compromisos adquiridos por el país en la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia.²¹
3. El máximo posible de la esperanza de vida al nacimiento sería de 82.5 años.
4. La migración se mantendría constante entre 2005 y 2010 y después presentaría descensos (en valor absoluto) en el resto del tiempo proyectado.

Estos supuestos tienen serias deficiencias. En primer lugar se tomó la misma cota inferior de la fecundidad que la utilizada para países desarrollados, un valor que no corresponde con la realidad mexicana ya que un valor de esa magnitud por debajo del remplazo poblacional tiene sentido únicamente cuando se tiene un importante flujo de inmigrantes, como es el caso de muchos países europeos y de Estados Unidos. En segundo lugar aún no existe evidencia suficientemente fuerte de que la esperanza de vida al nacimiento en humanos tenga un límite, y por último, el supuesto de migración constante tiene un presupuesto económico que se basa en un crecimiento de la economía nacional de 4% sostenido.²²

Es por ello que la proyección resultó estar por debajo del censo 2010 en poco más de cuatro millones de habitantes. Como se ha señalado en investigaciones previas, esta subestimación se debe principalmente a que se sub-

¹⁹ Partida, Virgilio, *Proyecciones...*, cit.

²⁰ Rogers, Andrei, *Multirregional Demography. Principles, Methods and Extensions*, Nueva York, John Wiley and Sons Ltd., 1995.

²¹ Partida, Virgilio, *Proyecciones...*, cit., p. 16.

²² García Guerrero, Víctor M., *Proyecciones...*, cit., pp. 103-112.

estimó el grupo 0-14 años y el de los hombres entre 15 y 64 años.²³ Lo anterior se debe principalmente a que la fecundidad no disminuyó tanto como se deseaba y, principalmente, a que el saldo neto migratorio descendió en valor absoluto (es decir a que se regresaron muchos emigrantes mexicanos) propiciado por la crisis económica mundial que inició a finales del primer decenio del siglo XXI.²⁴

Sin embargo, con el método de proyección utilizado no fue posible prever que la fecundidad se estancara y que la migración internacional prácticamente se detuviera, quien lo hubiera hecho hubiera tenido mucha suerte. Esto se debe a que el método de proyección no considera la incertidumbre inherente a la dinámica de las componentes demográficas básicas; inclusive si se hubiese utilizado uno que sí considerara dicha incertidumbre, hubiera sido muy difícil acertar dada la naturaleza tan compleja de los factores relacionados (crisis mundial); pero, es muy probable que el error hubiese sido mucho menor.

En este sentido, como se muestra en el cuadro 2, en las proyecciones del 2006 se esperaba que para 2010 hubiera 108.4 millones de habitantes, sin embargo, el censo de este mismo año contabilizó a 112.3 millones, cuatro millones más. Como es prácticamente imposible contabilizar a toda la población, los censos tienen problemas de subnumeración que se intenta corregir con la conciliación. Así, de acuerdo con las cifras preliminares de la conciliación demográfica 1990-2010, el censo no contabilizó a cerca de 700 mil habitantes concentrados principalmente en los primeros grupos de edades. Es decir, en lugar de 112.3 millones es posible que hubiera 113.1 millones, 4.7 millones más que los proyectados.

Cuadro 2. Población total y por sexo de acuerdo con distintas proyecciones de población a 2010, México.

<i>Proyección</i>	<i>Año base</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
INEGI-Conapo	1985	56.5	57.3	113.8
Núñez y Moreno	1985	56.7	57.8	114.5
Conapo 96-98	1995	55.6	56.7	112.3
Conapo 2002	2000	55.4	56.2	111.6
Conapo 2006	2005	53.2	55.2	108.4

²³ *Idem.*

²⁴ Passel, Jeffrey S., "Mexico-U.S. Migration Flows 1990-2010: Preliminary Assessment Based on U.S. Sources", *Coyuntura Demográfica. Revista sobre los Procesos Demográficos en México Hoy*, Sociedad Mexicana de Demografía, vol. 1, núm. 1, 2011, pp. 62-65.

Censo	2010	54.9	57.5	112.4
Conciliación*	2010	55.3	57.8	113.1

* Cifras preliminares.

FUENTE: Cálculos propios.

Teóricamente, se espera que las proyecciones más recientes sean más cercanas al valor observado en el censo y las más lejanas tengan un error mayor. Sin embargo, como se muestra en los cuadros 2 y 3, esto no ha ocurrido para el caso de México, ya que al comparar las últimas proyecciones demográficas que llegaron a 2010 (desde las que se realizaron en 1985), se observa que la proyección menos certera fue la de 2006, seguida de la realizada en 1985 por Núñez y Moreno para la Academia Mexicana de Investigación en Demografía Médica²⁵ y luego por la realizada por el INEGI y el Conapo.²⁶ La proyección más cercana al Censo 2010 es la de las proyecciones realizadas en 1998 basadas en el primer Censo de Población de 1995 con tan sólo una diferencia de 100 mil personas.

Sin embargo, estas diferencias no se mantienen cuando se hace la división por sexo. La proyección de la población masculina más cercana al censo es la que inicia en el año 2000. En cambio, la menos cercana es la de 2005. Para el caso de las mujeres, la proyección más cercana al censo es la de 1985 realizada por el INEGI y el Conapo y la menos cercana es, al igual que para el caso de los hombres, la de 2005.

Cuadro 3. Diferencias entre distintas proyecciones de población al 2010 y los datos registrados en el Censo 2010, México.

<i>Proyección</i>	<i>Año base</i>	<i>Diferencias respecto al censo 2010</i>		
		<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
INEGI-Conapo	1985	1.6	-0.2	1.4
Núñez y Moreno	1985	1.8	0.3	2.1
Conapo 96-98	1995	0.7	-0.8	-0.1
Conapo 2002	2000	0.5	-1.3	-0.8
Conapo 2006	2005	-1.7	-2.3	-4

FUENTE: Cálculos propios.

²⁵ Núñez, Leopoldo, y Moreno, L., *México: proyecciones de población urbana y rural 1980-2010*, México, Academia Mexicana de Investigación en Demografía Médica, 1986.

²⁶ INEGI y Conapo, *Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas: 1980-2010*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

Ahora bien, al comparar las proyecciones con los datos conciliados, en el cuadro 4, se observa que las proyecciones más cercanas a la conciliación son las que fueron realizadas por el INEGI-Conapo en 1985 y también por el Conapo en 1998, aunque sus diferencias operan en sentido contrario; mientras que la proyección de INEGI-Conapo sobrestimó la población en 700 mil habitantes, el Conapo la subestimó en 800 mil. Las proyecciones más alejadas al dato conciliado son las del Conapo de 2006 con una subestimación de 4.7 millones de habitantes.

Al hacer el análisis por sexo se encuentra que las proyecciones femeninas más cercanas al dato conciliado son las de Núñez y Moreno realizadas en 1985; estas proyecciones son prácticamente idénticas al dato conciliado. Mientras que las más alejadas son las realizadas por el Conapo en 2006. Para el caso de los hombres, las proyecciones más cercanas a la conciliación son las del Conapo de 2002 y las más alejadas son, al igual que para las mujeres, las del Conapo de 2006.

Cuadro 4. Diferencias entre distintas proyecciones de población a 2010 y la *Conciliación demográfica de México*.

Proyección	Año base	Diferencias respecto a la conciliación 2010		
		Hombres	Mujeres	Total
INEGI-Conapo	1985	1.2	-0.5	0.7
Núñez y Moreno	1985	1.4	0	1.4
Conapo 96-98	1995	0.3	-1.1	-0.8
Conapo 2002	2000	0.1	-1.6	-1.5
Conapo 2006	2005	-2.1	-2.6	-4.7
Censo	2010	-0.4	-0.3	-0.7

FUENTE: Cálculos propios.

En virtud de lo anterior, es posible señalar que la planeación a nivel nacional utilizando las últimas proyecciones de población no fue muy acertada. Es muy difícil que bajo el marco metodológico actual sea posible acercarse al dato real u observado en el corto plazo ya que, a diferencia de lo que se cree en el ámbito demográfico, los procesos demográficos no son tan lentos ni tan predecibles. Son procesos que forman parte de un sistema complejo de factores sociales, económicos, políticos y demográficos que deben ser estudiados desde la óptica y con las herramientas adecuadas.

No es lo mismo que la proyección sobrestime la población a que la subestime, aunque sea en la misma magnitud. Por ejemplo, una proyección que subestima a la población permite que la planeación sea realizada pensando en menos población de la que realmente puede haber, lo cual puede ocasionar problemas como desabasto de vacunas o que se prevea una oferta de trabajo menor que la que puede haber. En cambio, una sobrestimación de las proyecciones ocasiona, en el peor de los casos, un escenario conservador que implica asignar recursos que no serán utilizados. Económicamente esto no es muy viable pero de menor impacto en la población en general.

Sin embargo, como se mencionó al inicio de este trabajo, las proyecciones en México sirven para sustituir a las estimaciones u observaciones cuando no se dispone de ellas. Es en este sentido que se lleva a cabo la planeación y la evaluación. Aun así, el error en las proyecciones impacta en la perspectiva que se tiene del país en materia demográfica y se altera el panorama económico, demográfico y social. Para evaluar, usualmente se utilizan las encuestas levantadas por el INEGI, pero sus factores de ponderación provienen de las proyecciones cuando no hay datos observados o estimados. Uno de los ámbitos de evaluación en el que se utilizan dichas encuestas son los programas de abatimiento de la pobreza. Entonces, si las cifras proyectadas son subestimadas propician una impresión de logro que no concuerda con la realidad. Esto también ocurre con las cifras de cobertura educativa. Así, cuando se contrasta esta información con la observada cuando llega el año en que se realiza un censo hay que cambiar los indicadores y las expectativas que se tenían sobre el éxito de diversos programas se desmoronan.

Es por ello que es necesario utilizar los métodos y modelos más adecuados para calcular proyecciones de población, se recomienda que sean calculadas desde una perspectiva estocástica, ya que ésta ha demostrado proporcionar mayor fiabilidad, y también mejorar las técnicas de estimación intercensal empleando mejores métodos y modelos para ello. Sin embargo, todo depende en gran medida de la calidad de la información disponible, lo cual sigue representando un área de oportunidad para las instituciones encargadas de ello.

IV. CONCLUSIONES

En el aspecto metodológico, ha habido algunos intentos por tomar en cuenta la incertidumbre de la dinámica demográfica futura. Entre los principales trabajos sobre proyecciones estocásticas se encuentran los de Sykes (1969), Le Bras (1971), Saboia (1974 y 1977), Heyde y Cohen (1985), Co-

hen, Alho y Spencer, Lee, Lee y Carter, Lee y Tuljapurkar, y recientemente Hyndman y Booth.²⁷

Para México, sólo unos cuantos demógrafos han intentado incursionar en el ámbito de los pronósticos poblacionales estocásticos. Entre ellos se encuentran los trabajos de Ordorica.²⁸ En estos últimos se desarrolló un modelo híbrido de métodos analíticos de series de tiempo con unos de simulación. Entre los principales resultados se encontró que la fecundidad, la mortalidad y la migración neta internacional (en valor absoluto) podrían estar subestimadas en la conciliación realizada por el INEGI-Conapo-Colmex²⁹ para el periodo 2000-2005 y se advirtió que la proyección del Conapo de 2006 podría subestimar a la población en 2010.

Es muy importante que en la Ley General de Población se estipule explícitamente que el Conapo es el único organismo que puede designar quién debe calcular las estimaciones y proyecciones de población y que éstas no se encuentren sujetas a ningún PND, es decir que no sean programáticas. Esto para evitar todos los problemas mencionados en este ensayo. Es igualmente importante que el Conapo coordine este trabajo e involucre de una

²⁷ Cohen, Joel E., "Population Forecasts and Confidence Intervals for Sweden: A Comparison of Model-Based and Empirical Approaches", *Demography*, vol. 23, núm. 1, 1986, pp. 105-126; Alho, Juha y Spencer, B., *Statistical Demography and Forecasting*, Springer, Springer Series in Statistics, 2005; Lee, Ronald, "Modeling and Forecasting the Time Series of US fertility: Age Distribution, Range, and Ultimate Level", *International Journal of Forecasting*, vol. 9, 1993, pp. 187-202; Lee, Ronald y Carter, L., "Modeling and Forecasting U.S. Mortality", *Supplement: Aging, Health, and Public Policy, Journal of the American Statistical Association*, vol. 87, núm. 419, 1992, pp. 659-671; Lee, Ronald y Tuljapurkar, S., "Stochastic Population forecast for the United States: Beyond High, Medium and Low", *Journal of the American Statistical Association*, vol. 89, núm. 428, 1994, pp. 1175-1189; Hyndman, Rob J. y Booth, H., "Stochastic Population Forecasts Using Functional Data Models for Mortality, Fertility and Migration", *International Journal of Forecasting*, vol. 24, núm. 3, 2008, pp. 323-342.

²⁸ Ordorica, Manuel, "Pronóstico de las defunciones por medio de los modelos autorregresivos integrados de promedios móviles", *Papeles de Población*, México, Universidad Autónoma del Estado, núm. 42, 2004, pp. 249-264; *id.*, *El filtro de Kalman en la planeación demográfica*, tesis doctoral, México, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ingeniería, UNAM, 1995; Guzmán, José Miguel y Hakkert, R., "Domesticar la incertidumbre. Análisis de insumos y resultados de las proyecciones nacionales de México", en García, Brígida (coord.), *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, México, El Colegio de México, 2002, pp. 74-110; Kesseli, Katja y Galindo, C., "The Many Mexicos. Stochastic Forecast 2001-2050", *Papeles de Población*, núm. 51, 2007, pp. 147-185; y más recientemente en los trabajos de García Guerrero, Víctor M. y Ordorica, M., "Proyección estocástica de la mortalidad mexicana por medio del método de Lee-Carter", *Estudios Demográficos y Urbanos*, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México (en prensa); y García Guerrero, Víctor M., *Proyecciones...*, *cit.*

²⁹ INEGI-Conapo-Colmex, *Conciliación demográfica de México*, México, Conapo, 2006.

manera más activa a los consejos estatales de población (Coespo) con el fin de que estos provean de una perspectiva más específica sobre la realidad demográfica de las entidades federativas.

Finalmente, es necesario que se estipule también en la LGP o en su Reglamento que las estimaciones demográficas sean revisadas continuamente y no cada vez que se tiene información censal. Existe gran cantidad de técnicas demográficas que permiten realizar estas estimaciones sin necesidad de tener un censo. Esto conlleva a fortalecer el sistema de registros administrativos a nivel nacional y estatal. Estas estimaciones deberían ser normadas de la misma forma en que se ha hecho con el proceso de redistribución electoral cuyo modelo matemático es sumamente complejo.

Se ha debatido sobre el uso de las proyecciones de población estocásticas y sus intervalos de confianza. En cada ejercicio de proyección realizado, se han calculado variantes de proyección para medir la viabilidad de la proyección media. En el caso de las proyecciones estocásticas, esto ya no es necesario debido a que la evaluación de dicha viabilidad se encuentra intrínseca en el modelo. La proyección mediana es la que puede ser utilizada en la planeación. Sin embargo, queda como asignatura pendiente estudiar el verdadero uso de las proyecciones en cada uno de los ámbitos mencionados y revisar si realmente se les está dando un uso adecuado por parte de los funcionarios públicos. En este sentido es necesario incrementar los esfuerzos por parte de los demógrafos para hacer llegar a los distintos niveles de gobierno la explicación de lo que realmente son las proyecciones de población y cómo pueden ser utilizadas.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALHO, Juha y SPENCER, B., *Statistical Demography and Forecasting*, Springer, Springer Series in Statistics, 2005.
- BENÍTEZ, Raúl y CABRERA, G., *Proyección de la población de México 1960-1980*, México, Banco de México, 1966.
- COHEN, Joel E., "Population Forecasts and Confidence Intervals for Sweden: A Comparison of Model-Based and Empirical Approaches", *Demography*, vol. 23, núm. 1, 1986.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Proyecciones de la Población de México, 1980-2025*, México, Conapo, 1989.
- , *Proyecciones de la Población de México, 1996-2050*, México, Conapo, 1996.

- GARCÍA GUERRERO, Víctor M. y ORDORICA, M., “Proyección estocástica de la mortalidad mexicana por medio del método de Lee-Carter”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México (en prensa).
- , “Un análisis de las diferencias entre las proyecciones de población 2006-2050 y el censo de población 2010”, *Coyuntura Demográfica. Revista sobre los Procesos Demográficos en México Hoy*, Sociedad Mexicana de Demografía, vol. I, núm. 1, 2011.
- , *Proyecciones y políticas de población en México. Revisión crítica y propuesta metodológica*, tesis de doctorado en estudios de población, México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales-El Colegio de México, 2010.
- GUZMÁN, José Miguel y HAKKERT, R., “Domesticar la incertidumbre. Análisis de insumos y resultados de las proyecciones nacionales de México” en GARCÍA, Brígida (coord.), *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, México, El Colegio de México, 2002.
- HYNDMAN, Rob J. y BOOTH, H., “Stochastic Population Forecasts Using Functional Data Models for Mortality, Fertility and Migration”, *International Journal of Forecasting*, vol. 24, núm. 3, 2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Cronología de la Estadística en México (1521-2003)*, México, INEGI, 2005.
- INEGI-CONAPO-COLMEX, *Conciliación demográfica de México*, México, Conapo, 2006.
- INEGI y CONAPO, *Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas: 1980-2010*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.
- KESSELI, Katja y Galindo, “The Many Mexicos. Stochastic Forecast 2001-2050”, *Papeles de Población*, núm. 51, 2007.
- LEE, Ronald, “Probabilistic Approaches to Population Forecasting”, en LUTZ, Vaupel y AHLBURG (edits.), *Frontiers of Population Forecasting, Suplemento de Population and Development Review*, Nueva York, Population Council, vol. 24, 1998.
- , “Modeling and Forecasting the Time Series of US fertility: Age Distribution, Range, and Lee, Ronald y Carter, L., «Modeling and Forecasting U.S. Mortality»”, *Supplement: Aging, Health, and Public Policy, Journal of the American Statistical Association*, vol. 87, núm. 419, 1992.
- y TULJAPURKAR, S., “Stochastic Population Forecast for the United States: Beyond High, Medium and Low”, *Journal of the American Statistical Association*, vol. 89, núm. 428, 1994.

- “Ley de Coordinación Fiscal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de diciembre de 2011.
- LEZAMA, José Luis, “Entrevista con Víctor L. Urquidi sobre la situación de la población en la época en que Gustavo Cabrera inició su carrera de demografía”, en LEZAMA y MORELOS (coords.), *Población, ciudad y medio ambiente en el México contemporáneo*, México, El Colegio de México, 2006.
- ORDORICA, Manuel, “Pronóstico de las defunciones por medio de los modelos autorregresivos integrados de promedios móviles”, *Papeles de Población*, México, Universidad Autónoma del Estado, núm. 42, 2004.
- , *El filtro de Kalman en la planeación demográfica*, tesis doctoral, México, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ingeniería, UNAM, 1995.
- NÚÑEZ, Leopoldo, y MORENO, L., *México: proyecciones de población urbana y rural 1980-2010*, México, Academia Mexicana de Investigación en Demografía Médica, 1986.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *National Experience in the Formulation and Implementation of Population Policy, 1960-1976: Mexico*, Nueva York, Department of Economic and Social Affairs, 1976.
- PARTIDA, Virgilio, *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2005-2050. Documento metodológico*, México, Consejo Nacional de Población, 2008.
- , *Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, 2000-2050*, México, Consejo Nacional de Población, 2003.
- y TUIRÁN, R., “Evolución futura de la población mexicana: envejecimiento y bono demográfico”, en GARCÍA, Brígida (coord.), *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, México, CEDUA-El Colegio de México, 2002.
- PASSEL, Jeffrey S., “Mexico-U.S. Migration Flows 1990-2010: Preliminary Assessment Based on U.S. Sources”, *Coyuntura Demográfica. Revista sobre los Procesos Demográficos en México Hoy*, Sociedad Mexicana de Demografía, vol. I, núm. 1, 2011.
- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de noviembre de 2006.
- ROGERS, Andrei, *Multirregional Demography. Principles, Methods and Extensions*, Nueva York, John Wiley and Sons Ltd., 1995.
- SEVCIKOVA H. *et al.*, “bayesTFR: An R Package for Probabilistic Projections of the Total Fertility Rate”, *Journal of Statistical Software*, 43(1), 2011.

LA NECESIDAD DE UNA NUEVA LEY DE POBLACIÓN. ENFOQUE Y PROPUESTA DE ESTRUCTURA DE UNA FUTURA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

Daniel MÁRQUEZ*

SUMARIO: I. *Demografía y derecho: la justificación normativa de los temas de población.* II. *Los paradigmas de la planificación familiar, migración y desarrollo en la Ley General de Población vigente.* III. *El paradigma de los derechos humanos y la estructura de una futura normativa en materia de población.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

I. DEMOGRAFÍA Y DERECHO: LA JUSTIFICACIÓN NORMATIVA DE LOS TEMAS DE POBLACIÓN

La demografía es la ciencia que tiene por objeto el estudio de la población humana, en su dimensión, estructura, evolución y caracteres generales, principalmente desde un punto de vista cuantitativo. Las dimensiones se refieren al conjunto de variables del estado y dinámica de la población, o sea, el volumen o tamaño de la población en un determinado momento (por ejemplo, en el momento del censo) y su composición de acuerdo con diferentes variables como sexo y edad (o estructura etaria), actividad económica, nupcialidad, área de residencia (urbana, rural), entre otras. Las variables de la dinámica o de cambio poblacional corresponden a la natalidad y fecundidad, la mortalidad y las migraciones.¹

Para analizar el estado y la dinámica de una población, la demografía requiere de la observación, el registro y la recolección de los sucesos que le ocurren a la población en un periodo de tiempo y espacio geográfico definido. El registro de estos eventos puede realizarse una sola vez o en forma

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Damianovic Camacho, Ninoska, *Población y Sociedad aspectos demográficos, Periodo de la Información 1950-2004, Publicación Especial*, Chile, Instituto Nacional de Estadística Chile, 7 de mayo de 2008, pp. 11 y 12.

secuencial, a medida que los eventos se producen. Las principales fuentes de información demográfica son: a) censos, b) estadísticas vitales, y c) encuestas demográficas.²

Pero ¿cuál es la necesidad de una ciencia como la demografía y sus vínculos con el derecho? La demografía es una ciencia que auxilia a la sociología, lo que nos llevaría a considerar que tiene ligas con el derecho; sin embargo, los nexos entre sociología y derecho se advierten en la medida en que la primera —la sociología— estudia el contenido socioeconómico que las normas del derecho imponen a los hombres para su actuación social.³

Para destacar de manera más amplia las relaciones entre demografía y derechos, podemos acudir al Programa Nacional de Población 2008-2012, que emana del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que a su vez se ancla en el artículo 26, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación;⁴ dicho programa identifica en materia poblacional los seis desafíos siguientes:

1. Reducir la incidencia de los factores demográficos que refuerzan la pobreza y acentúan la desigualdad en los ámbitos económico y social.
2. Reducir los riesgos y potenciar los beneficios del cambio en la estructura por edad y el envejecimiento de la población.

² *Idem.*

³ Gomezjara, Francisco A., *Sociología*, 24a. ed., México, Porrúa, 1993, pp. 9 y 215.

⁴ Véase los artículos 1o. y 3o. de la Ley de Planeación, que prescriben: “Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal; II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; III. Las bases para que el Ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable; IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas. Y que: para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al [*sic*] ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”, respectivamente.

3. Propiciar la constitución de relaciones familiares y domésticas que fomenten la equidad y potencien el desarrollo de sus miembros.

4. Avanzar hacia una distribución territorial de la población acorde con las oportunidades y desafíos del desarrollo económico y social y de la sustentabilidad ambiental.

5. Enfrentar los retos que derivan del fenómeno de la migración internacional en México, en su calidad de país de origen, tránsito y destino.

6. Construir consensos y movilizar recursos y voluntades para enfrentar los desafíos del cambio demográfico.⁵

Dejando de lado el debate sobre si se debe considerar al numeral 3 como materia de lo demográfico, podemos estimar que los numerales 1, 2, 4, 5 y 6, muestran el ámbito cuantitativo y cualitativo de la política poblacional, lo que pone en evidencia la relación cercana entre información demográfica y diseño de políticas, cuya trascendencia para nuestro país se vincula con la planeación para el desarrollo democrático, que como ya destacamos se encuentra anclado en normas constitucionales y legales.

Además, existe una norma especializada: la Ley General de Población cuyo objetivo es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional.

Así, como lo destaca el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile:

La demografía es una disciplina que articula fenómenos sociales con los movimientos que presentan las poblaciones humanas. La importancia de esta disciplina radica en que los datos que aporta son fundamentales para diseñar y planificar políticas para el desarrollo de los pueblos, dado que ofrecen una caracterización exhaustiva del estado de una población, así como también de su desarrollo y cambio a lo largo de su historia.⁶

En este contexto adquiere relevancia el contenido económico de la Constitución, en particular el artículo 26, apartado A, que destaca la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, lo anterior implica la necesidad de contar con un sistema de información poblacional que permita identificar las variables que constituirán los insumos para la planeación democrática.

⁵ Secretaría de Gobernación; “Programa Nacional de Población 2008-2012, por un cambio demográfico a favor del desarrollo”, México, Segob, 2008, pp. 11 y 12.

⁶ Damianovic Camacho, Ninoska, *Población y sociedad...*, cit., p. 7.

Desde esta perspectiva, la demografía proporciona los insumos cuantitativos en materia de población humana —su dimensión, estructura, evolución y caracteres generales, además de los análisis cualitativos relacionados con esos temas— al derecho para la generación del orden normativo que impactará en el desarrollo democrático de la nación. Por lo anterior no sería infundado asentar que el espacio cualitativo de lo demográfico es: la política poblacional, como esquema para la toma de decisiones en materia de desarrollo democrático.

Aquí no debemos olvidar que constitucionalmente lo democrático se entiende no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo,⁷ lo que nuestra el arraigo de la tesis “desarrollista” en nuestro sistema jurídico.

En lo que se refieren a las interacciones entre demografía y otras ciencias sociales, según Carmen Miró

Urge que los demógrafos, en colaboración con profesionales de otras disciplinas, en busca de soluciones efectivas, aborden el estudio de los problemas que se derivan de la alta concentración urbana y de la excesiva emigración rural que están no sólo creando problemas ambientales, sino también problemas asociados a la supervivencia de las poblaciones residentes en estas áreas.⁸

En este contexto, en atención a que el derecho plasma el proyecto de nación en una norma fundamental, y en sus normas se encuentran los medios de decisiones públicas que permiten actuar de manera inmediata para enfrentar los problemas relacionados con la población, urbanización y el medio ambiente,⁹ es evidente que las interacciones entre ambas disciplinas

⁷ Véase el artículo 3o., fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ Miró, Carmen, “Los aportes de la demografía ante los retos de la gobernabilidad y la convivencia democrática”, documento elaborado por la Secretaría General de Flacso como parte del programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), San José, Costa Rica, FLACSO, 2010, p. 9.

⁹ Como ejemplo de lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, contiene las determinaciones básicas para la operación de una política poblacional adecuada: La expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización (pfo. 2o.); El derecho de la nación para imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (pfo. 3o.); regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación (pfo. 3o.); dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas

son necesarias no sólo para plasmar determinadas reglas, sino porque su solución requiere como mínimo hacer visibles las cuestiones abordadas.

II. LOS PARADIGMAS DE LA PLANIFICACIÓN FAMILIAR, MIGRACIÓN Y DESARROLLO EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN VIGENTE

La Ley General de Población vigente abrogó a la Ley General de Población de 23 de diciembre de 1947, se publicó en *Diario Oficial de la Federación* del 7 de enero de 1974, consta de 157 artículos y 10 capítulos.

Destaca su carácter de orden público y de observancia general en la República en el artículo 1o.; además, en lo que se refiere a su objeto se advierte que es: *regular los fenómenos que afectan a la población en su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional*. Su finalidad es lograr una participación justa y equitativa de los beneficios del desarrollo económico y social.

Para iniciar el debate sobre la necesidad de una nueva normativa en materia de población debemos cuestionarnos: ¿ya se agotaron los temas relacionados con la regulación de los fenómenos que afectan a la población? ¿El volumen, estructura, dinámica y distribución de la población ya no son problema? Si la respuesta es negativa es evidente que requerimos a la demografía como rama del conocimiento que aporte los insumos para legislar en materia de población y desarrollo. En cambio si la respuesta es positiva, entonces se requiere enterrar a la demografía transformándola en un capítulo especial de la estadística.

Además, en la Ley General de Población vigente se obliga al Ejecutivo federal a dictar, promover y coordinar las medidas para resolver los problemas demográficos nacionales (artículo 2o.). Lo que significa que en nuestro régimen jurídico se da una respuesta temprana sobre el valor de la demografía en el proyecto nacional, esto es, no sólo se advierte el problema de contar desde el ámbito “cuantitativo” con información relacionada con la población sino que, además, destaca que de ese análisis se generan “problemas” que es necesario abordar.

Otro aspecto relevante es el nivel “político” que se otorga a la demografía, puesto que su operación se otorga a la Secretaría de Gobernación,¹⁰

provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico (pfo. 3o.).

¹⁰ El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala: “A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: IV. Formular

dependencia encargada de la “política interna” de la nación,¹¹ estableciendo las medidas que puede dictar, ejecutar o promover esa dependencia (artículo 3o.). Además, para destacar la trascendencia de esta materia se genera un esquema de coordinación entre diversas dependencias del Poder Ejecutivo y demás entidades del sector público con la Secretaría de Gobernación (artículo 4o.).

En la Ley se crea un órgano al que se encomienda la planeación demográfica del país: el Consejo Nacional de Población, con el objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos (artículo 5o.).

A ese Consejo Nacional se integraron la Secretaría de Gobernación, a través de su titular al que se designa presidente del organismo, además de los representantes de las secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y de los Institutos Mexicano del Seguro Social, de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Nacional de las Mujeres y Nacional de Estadística y Geografía; así como de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, que serán sus respectivos titulares o los subsecretarios, secretarios generales o subdirector general, según sea el caso, que ellos designen (artículo 6o.).

Lo anterior muestra la transversalidad¹² de lo “demográfico” en la política mexicana, su impacto en todo el país. Pero sobre todo plantea las

y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo”.

¹¹ Fracción XII. Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia.

¹² Según el *Diccionario de la Lengua Española*, el adjetivo transversal designa: lo que se halla o se extiende atravesado de un lado a otro, alude también a lo que se aparta o desvía de la dirección principal o recta; o lo que se cruza en dirección perpendicular con aquello de que se trata.

En educación se destaca: Cuando hablamos de temas transversales no nos referimos a nuevas asignaturas que haya que añadir a las ya existentes, como pueden ser las matemáticas, las ciencias sociales o el español, sino aquellas enseñanzas que impregnan todo el currículo y están presentes en todas las áreas y niveles educativos. Interpenetran todos los programas, deben ser programadas y evaluadas en conocimientos, procedimientos y actitudes. Además, se sostiene: a menudo, la transversalidad se ha utilizado para calificar cuestiones que, por su naturaleza, no son susceptibles de ser tratadas en el ámbito de una única disciplina. Así, por

interrogantes vinculadas con el papel que juega la población en el diseño de los planes y programas de gobierno.

Un aspecto importante de la demografía como la migración, se regulaba antes de la emisión de la Ley de Migración, en los capítulos II “Migración” y III “Inmigración”, ahí se establecía que los extranjeros podían internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades: a) No Inmigrante, y b) Inmigrante.

ejemplo, se califica como transversales cuestiones referidas a la salud, la prevención de enfermedades o el cuidado del ambiente, por simple hecho de que para su adecuado tratamiento es necesaria la concurrencia de contenidos de disciplinas diversas como las ciencias naturales, las ciencias sociales, la ética, etcétera. Pocas veces se da cuenta acerca de cuál es la diferencia que introduce el término transversalidad frente a otras formas de integración de disciplinas; de este modo, termina compartiendo la misma nublada de significación de otros términos que, con similares intenciones, se promueven en la actualidad para el trabajo escolar: “el currículo globalizado”, “interdisciplinario”, “multidisciplinario”, etcétera. Velásquez de Castro, Federico, *Temas transversales educación ambiental. Orientaciones, actividades, experiencias y materiales*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencias-Narcea, 1995.

Para la Secretaría Técnica del Proyecto Equal “En Clave de Culturas”, la transversalidad consiste en un *Enfoque integrado de género* (o *Mainstreaming* o transversalidad de género o perspectiva de género). La definición más completa y detallada la proporciona el Grupo de Expertos (/as) del Consejo de Europa: “El *mainstreaming* de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de dichas políticas”. Es una forma de observar la realidad con base en las variables sexo y género y sus manifestaciones en contextos determinados; se basa en el reconocimiento explícito del género como construcción social y cultural de procedencia histórica, que puede y debe ser transformada. Como metodología, el enfoque de género contribuye a la humanización de la sociedad y del desarrollo, puesto que en cualquier análisis se incluye por igual a hombres y a mujeres de forma manifiesta, y se desagregan los datos, de manera que se logra una visión más real y útil de cara a las actuaciones públicas y civiles y a su eficacia. Sus objetivos principales son la integración del principio de igualdad de oportunidades en todas las políticas y prácticas cotidianas públicas, evitar los desequilibrios y desigualdades existentes en la sociedad, acabar con las discriminaciones no sólo por sexo, sino además por etnia, por discapacidad... etcétera. En España, el término *mainstreaming* ha venido traducéndose como enfoque integrado o transversalidad de género (visible en: Secretaría Técnica del Proyecto Equal “En Clave de Culturas”: Glosario de términos relacionados con transversalidad de género, proyecto “Equal” en clave de culturas, 2007, en http://www.uv.mx/invest/peeguv/doctos/Glosario_terminos.pdf (consultada el 5 de diciembre de 2011)).

<i>Artículo 42</i>	<i>Artículo 48</i>
<p>No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:</p>	<p>Las características de inmigrante son:</p>
<p>I. Turista. Con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, con temporalidad máxima de seis meses improrrogables.</p>	<p>I. Rentista. Para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. El monto mínimo requerido será el que se fije en el Reglamento de esta Ley. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten benéficas para el país;</p>
<p>II. Transmigrante. En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.</p>	<p>II. Inversionista. Para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fije el reglamento de esta Ley. Para conservar esta característica el inversionista deberá acreditar que mantiene el monto mínimo de inversión a que se refiere el párrafo anterior.</p>

<p>III. Visitante. Para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, con autorización para permanecer en el país hasta por un año.</p> <p>Cuando el extranjero visitante: durante su estancia viva de sus recursos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior; su internación tenga como propósito conocer alternativas de inversión o para realizar éstas; se dedique a actividades científicas, técnicas, de asesoría, artísticas, deportivas o similares; realice trabajos remunerativos en el sector agrícola, en la rama de la construcción y en la prestación de servicios; se interne para ocupar cargos de confianza, o asistir a asambleas y sesiones de consejos de administración de empresas; podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.</p>	<p>III. Profesional. Para ejercer una profesión. En el caso de que se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del artículo 5o. constitucional en materia de profesiones.</p>
<p>IV. Ministro de culto o asociado religioso. Para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópicas, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca, siempre que ésta cuente con registro previo ante la Secretaría de Gobernación y que el extranjero posea, con antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. El permiso se otorgará hasta por un año y podrán concederse hasta cuatro prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.</p>	<p>IV. Cargos de confianza. Para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación al país.</p>

<p>V. Asilado político. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.</p>	<p>V. Científico. Para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar.</p>
---	---

VI. Refugiado. Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.

VI. Técnico. Para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes en el país.

<p>VII. Estudiante. Para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles educativos oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran, con prórrogas anuales y con autorización para permanecer en el país sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por 120 días en total; si estudia en alguna ciudad fronteriza y es residente de localidad limítrofe, no se aplicará la limitación de ausencias señalada</p>	<p>VII. Familiares. Para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo. Los inmigrantes familiares podrán ser autorizados por la Secretaría de Gobernación para realizar las actividades que establezca el Reglamento. Los hijos y hermanos extranjeros de los inmigrantes, inmigrados o mexicanos, sólo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento debidamente comprobado para trabajar o estén estudiando en forma estable.</p>
<p>VIII. Visitante distinguido. En casos especiales, de manera excepcional, podrá otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes. La Secretaría de Gobernación podrá renovar estos permisos cuando lo estime pertinente.</p>	<p>VIII. Artistas y deportistas. Para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resulten benéficas para el país.</p>
<p>IX. Visitantes locales. Las autoridades de Migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días.</p>	<p>IX. Asimilados. Para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores, en los términos que establezca el Reglamento.</p>
<p>X. Visitante provisional. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar como excepción hasta por 30 días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen el requisito en el plazo concedido.</p>	

<p>XI. Corresponsal. Para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la Secretaría de Gobernación. El permiso se otorgará hasta por un año, y podrán concederse prórrogas por igual temporalidad cada una, con entradas y salidas múltiples.</p>	
<p>Todo extranjero que se interne al país como No Inmigrante, podrá solicitar el ingreso de su cónyuge y familiares en primer grado, a los cuales podrá concedérseles, cuando no sean titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al No Inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico</p>	

En los capítulos IV y V, se abordaban los temas de la “Emigración” y la “Repatriación”, aspectos que paradójicamente se excluyen de la actual Ley de Migración.

Un tema polémico fue el Registro Nacional de Población, regulado en los artículos 86 y 87, cuya finalidad es registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad; en materia de actos inscribibles, se destacan: a) a los mexicanos, mediante el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro de Menores de Edad; y b) a los extranjeros, a través del Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana.

Como se advierte, existía un espacio significativo asignado de la migración en la Ley General de Población, por lo que se puede afirmar la presencia de un primer paradigma en la emisión de esa norma: el migratorio, con su impacto en temas como la inmigración, emigración y repatriación.

Sin embargo, a partir de 25 de mayo de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Migración, que en términos de su artículo 1o. regula lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, así como el tránsito y la estancia de los extranjeros en el país. Esta Ley en su artículo 18 le permite a la Secretaría de Gobernación emitir actos jurídicos de orden poblacional, como a) fijar las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia; b) establecer o suprimir requisitos

para el ingreso de extranjeros; suspender o prohibir el ingreso de extranjeros; y c) fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas.

Entre las autoridades migratorias auxiliares, la Ley de Migración destaca: la Secretaría de Turismo (artículo 26), la Secretaría de Salud (artículo 27), la Procuraduría General de la República (artículo 28), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los sistemas estatales DIF y el Distrito Federal (artículo 29), y el Instituto Nacional de las Mujeres (artículo 30).

De un análisis elemental de la Ley de Migración se advierte una carencia relacionada con la información migratoria y sus vínculos con el sistema nacional de información.

Si a la emisión de esta norma le aunamos la publicación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de abril de 2008, que establece la obligación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de: a) producir Información; b) difundir oportunamente la información; c) promover el conocimiento y uso de la información, y d) conservar la información, y la presencia de los subsistemas nacionales de información: a) demográfica y social; b) económica, y c) geográfica y del medio ambiente; debemos entender que la información migratoria se procesará en ese sistema a través del subsistema demográfico, porque el objetivo de cada subsistema es producir, integrar y difundir información demográfica y social; económica y financiera, y geográfica y del medio ambiente, según corresponda.¹³

Un aspecto interesante de esta Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, es su artículo 6o., que destaca: “La información de interés nacional será oficial y de uso obligatorio para la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios”.

Lo anterior muestra la concentración de las fuentes de generación de información en un solo emisor: Instituto Nacional de Estadística y Geografía; además, que la información demográfica relacionada con aspectos migratorios quedó en manos de ese Instituto, de lo anterior se advierte que la información relacionada con los aspectos poblacionales ahora emana de ese emisor de información.

Otro tema que provoca polémica en la Ley General de Población es el contenido del capítulo VII “Registro nacional de ciudadanos y cédula de identidad ciudadana”, que en el artículo 107 de la Ley destaca que la Cédula-

¹³ Véase los artículos 1o., 4o. y 17 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

la de Identidad Ciudadana contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación:

- I. Apellido paterno, apellido materno y nombre (s);
- II. Clave Única de Registro de Población;
- III. Fotografía del titular;
- IV. Lugar de nacimiento;
- V. Fecha de nacimiento; y
- VI. Firma y huella dactilar; la polémica se relaciona con el posible uso político de los datos contenidos en este registro.

Los capítulos VIII, IX y X se relacionaban con las “sanciones”, el “procedimiento migratorio” y el “procedimiento de verificación y vigilancia”.

Al referirse a las llamadas “soluciones demográficas” *neomalthusianas*, Francisco A. Gomezjara sostiene que son:

1. Solución mediante la recuperación de la mortalidad;
2. Solución mediante la emigración;
3. Solución económica (mediante el progreso de la producción), y
4. Solución mediante la reducción de la natalidad (solución demográfica), que consiste en prevenir el número de nacimientos, a través de la continencia total, la continuación periódica uso los ciclos de fertilidad de la mujer, los métodos anticonceptivos (naturales y activos), los métodos abortivos y la esterilización.¹⁴

Como se destaca en el Programa Nacional de Población 2008-2012: la política de población, desde su origen, fue concebida como parte inherente e inseparable de la política de desarrollo y como un eslabón esencial de la política social. Los esfuerzos de la política de población se dirigieron, desde el primer momento, a impulsar la desaceleración del ritmo de crecimiento demográfico; a promover una distribución territorial de la población acorde con las potencialidades del desarrollo de las diferentes regiones del país; a propiciar la extensión y arraigo de una sólida cultura demográfica mediante procesos educativos, de información y comunicación en población; y a favorecer una mayor y amplia participación de la mujer en los procesos de desarrollo económico, social, político y cultural del país, en condiciones de igualdad con el varón.¹⁵

¹⁴ Gomezjara, Francisco A., *Sociología*, 24a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 219.

¹⁵ Secretaría de Gobernación; “Programa ...”, *cit.*, p. 15.

Como se advierte, otro de los paradigmas en los que se ancla la actual Ley General de Población es la disminución poblacional, así, Carmen Miró sostiene:

Los estudios, que se realizan en los años 60 y 70 gracias a la colaboración de Celade y en ocasiones con la disponibilidad de profesionales que ya se habían capacitado en análisis demográfico, confirman que, con la excepción de Argentina, Uruguay, Chile y Cuba, en los demás países de la región, y de manera más significativa en los centroamericanos y algunos del norte de Suramérica, sus poblaciones crecían aceleradamente, producto de una mortalidad en descenso y una fecundidad estabilizada a niveles relativamente altos.

Surge entonces en algunos círculos, particularmente en los Estados Unidos, el planteamiento de que los bajos niveles de crecimiento económico que en general se daban en los países nuestros se debían precisamente a las elevadas tasas de crecimiento demográfico, que los obligaba a destinar recursos crecientes a atender las necesidades de sus habitantes, mermando la capacidad de inversión económica para el desarrollo. Esto llevó a proponer que nuestros países adoptaran medidas tendentes a frenar y disminuir el crecimiento demográfico, lo que en efecto se hizo.¹⁶

En México, una de las herramientas que se utiliza para impulsar esta política poblacional es la planificación familiar con campañas publicitarias sustentadas en *slogans* como: “La familia pequeña vive mejor”.

La propia Carmen Miró destaca

El acelerado crecimiento demográfico y la alta carga de dependencia referida caracterizaron a la mayor parte de los países de la región, principalmente en Mesoamérica y el Caribe, en el tercer cuarto del siglo pasado, dando lugar a “preocupaciones” vinculadas a los limitados niveles de inversión pública (que abrieron cauces a procesos de endeudamiento externo inducidos por el exceso de petrodólares), “justificando” la adopción de medidas y políticas dirigidas a la extensión del uso de anticoncepción, favorecidas éstas por la observación del hecho de que los ideales de reproducción eran menores que los reales en casi todos los estratos de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.¹⁷

Además, del contenido del Programa Nacional de Población se advierte que otro de los paradigmas que contiene la política mexicana es el relacionado con el desarrollo.

¹⁶ Miró, Carmen, “Los aportes...”, *cit.*, p. 6.

¹⁷ *Ibidem*, p. 15.

Nuestra actual Ley General de Población se ancla en tres paradigmas: planificación familiar, migratorio y de desarrollo. Sin embargo, es conveniente impulsar un cambio de paradigma tomando en consideración la incorporación reciente de los temas relacionados con la tutela de los derechos humanos en nuestro constitucionalismo.¹⁸

III. EL PARADIGMA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA ESTRUCTURA DE UNA FUTURA NORMATIVA EN MATERIA DE POBLACIÓN

Los problemas actuales parecen volcarse hacia la pluralidad, espacio en donde cobra relevancia la multiculturalidad, la presencia de intereses diversos parece la medida que servirá de base para la elaboración futura de planes y programas públicos.

Así, entre los objetivos del Programa Nacional de Población 2008-2012, se encuentran:

Continuar avanzando en la transición demográfica, particularmente entre los grupos con mayores rezagos sociales.

Favorecer el ejercicio libre, responsable e informado de los derechos de las personas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.

Preparar las instituciones y adecuar las políticas de desarrollo para aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que se derivan del cambio en la estructura por edad.

Ampliar las oportunidades de desarrollo de los hogares, las familias y sus integrantes considerando su estructura y organización.

Promover una distribución geográfica de la población acorde con las potencialidades de desarrollo sustentable del territorio.

Minimizar los costos y potenciar las oportunidades que brinda la migración internacional con origen, tránsito y destino en México.

Movilizar las capacidades nacionales y de la cooperación internacional a favor de la política y los programas de población.¹⁹

En este sentido, según el Programa Nacional de Población 2008-2012, El cambio sociodemográfico en México tiene tres grandes expresiones: la transición demográfica, el proceso de urbanización y la masificación de la migración internacional. Tres fenómenos estrechamente interrelacionados que

¹⁸ Véase la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 que incorpora el tema de los derechos humanos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹ Secretaría de Gobernación; “Programa ...”, *cit.*, p. 18.

ejercen una notable influencia en el desarrollo y la calidad de vida de la población.²⁰

Así, Carmen Miró realiza un balance demográfico en donde se destacan los problemas que enfrentaran en el futuro nuestras sociedades:

Como resultado del avance de la transición demográfica, la estructura de edades se ha ido transformando. Ha disminuido el peso relativo de la población infantil, aumentado el tamaño de la población en edad de trabajo (que con la disponibilidad, o no, de recursos de fuentes de empleo, podría significar dinamismo en el crecimiento de ingresos, o mayor desempleo y frustración), y se ha perfilado un proceso de envejecimiento demográfico irreversible en el corto y mediano plazo. Con este proceso ha coincidido una aceleración de la urbanización, una tendencia creciente de familias nucleares, que presiona el mercado de viviendas apropiadas, y una preocupación por la solvencia financiera de regímenes de seguridad social en diferentes situaciones de maduración. Por otra parte, se ha ido desplazando el énfasis de la atención preventiva de salud a la curación y rehabilitación, de costos relativamente más elevados.

Al iniciar el siglo XXI, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se encaminan hacia tasas de reproducción de remplazo (algunos pocos ya la alcanzaron) y la longevidad se ha extendido hasta límites, no necesariamente acordes con su progreso económico y social (no es raro que estratos significativos de la sociedad latinoamericana y caribeña vivan más tiempo, pero peor). Es previsible que casi todos los países alcancen valores de remplazo generacional en el curso de la primera mitad de este siglo, con lo cual se hará sentir plenamente el envejecimiento demográfico con sus consecuencias. Incluso, algunos de los países, ya previamente en la etapa avanzada de la transición demográfica es posible que experimenten disminuciones totales de sus habitantes. Estas previsiones irán acompañadas de transformaciones más profundas en la estructura de edades, alrededor de las cuales girarán políticas públicas, especialmente sociales, así como la conformación de redes comunitarias para compensar la falta de apoyo familiar cercano de los ancianos necesitados, debido a las consecuencias de la migración, de los cambios en la constitución de grupos familiares, así como de los ingresos. El número de hogares unipersonales irá aumentando, lo mismo que el individualismo, con lo cual la solidaridad social se resentirá y se favorecerá la aparición y desarrollo de planes privados de retiro (de los cuales difícilmente podrán beneficiarse grupos sin capacidad de ahorro, menos educados, empleo precario, bajos ingresos, pobremente informados y con comportamientos irracionales).

La era de los pediatras dará paso a la de los geriatras y gerontólogos sociales. Los costos de la atención de salud del adulto mayor, particularmente de los de más avanzada edad, planteará retos, pero también ofrecerá oportunidades nuevas de

²⁰ *Ibidem*, p. 23.

ocupación que trascenderán las puramente asistenciales, abarcando también las de educación, esparcimiento y construcción.

La mortalidad general aumentará, las fronteras políticas serán menos flexibles y es probable una redistribución territorial, como consecuencia del crecimiento y desarrollo de ciudades pequeñas que podrían florecer al influjo de los ingresos de adultos mayores retirados, allí establecidos.

Bien harían los latinoamericanos y caribeños en tratar de aprender de los errores y logros de países que han conocido la experiencia de tasas de remplazo generacional y de incipiente disminución de sus poblaciones.²¹

No exageramos si decimos que los derechos humanos, al buscar la conciliación de los intereses diversos, pueden transformarse en el nuevo enfoque de la planeación. Los temas de la transición demográfica, la urbanización y la migración no se entienden sin el ser humano, por lo anterior dejar de analizarlos como problemas de administración y poner el acento en el ser humano sería un cambio importante en la materia.

Aquí la demografía se vuelca al ser humano. Los procesos cuantitativos de los que se sirve la demografía se vierten como insumo para los procesos cualitativos requeridos en la planeación centrada en las necesidades de los individuos: al envejecer, al requerir de vivienda o de espacios urbanos sustentables y al viajar o cambiar de domicilio.

Así, el enfoque en el ser humano puede ser el nuevo paradigma que oriente la nueva etapa de lo demográfico en nuestro país. Con la reciente reforma constitucional de 10 de junio de 2011, más allá de coyunturas, podemos advertir la posibilidad de una administración pública volcada hacia el individuo en la tutela de sus derechos.

Temas como la vigencia del apartado dogmático de la Constitución son relevantes, pero más trascendentes son los problemas como la salud, la educación, la alimentación, los servicios asistenciales, la vivienda, la seguridad social, los servicios públicos, orientados a la satisfacción de necesidades colectivas de una población ya no amorfa, sino debidamente identificada en nichos de edad, sexo, cultura, identidad, etcétera.

El modelo que se podría impulsar para una nueva norma en materia de población sería el de la “movilidad para el desarrollo”, lo que implicaría considerar la movilidad generacional, la movilidad urbana y la movilidad interna y externa, partiendo de la idea básica de los derechos humanos como orientación para cualquier vector de desarrollo y estimando a la movilidad como un derecho humano, lo que es conciliable con el contenido del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin aban-

²¹ Miró, Carmen, “Los Aportes...”, *cit.*, pp. 16 y 17.

donar los viejos modelos que impactaron en el estudio de la población, aunque sin darles importancia superlativa.

Lo paradójico de la cuestión es que el Programa Nacional de Población 2008-2012, ya contiene un enfoque sustentado en los derechos humanos, porque se destaca en ese instrumento:

Con el propósito de encarar los desafíos, reducir las inequidades y aprovechar las oportunidades del cambio demográfico se elaboró el Programa Nacional de Población 2008-2012 (PNP), como uno de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND).

Los principios que orientan al PNP tienen su sustento en los derechos humanos de relevancia demográfica, que reconocen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Población, entre otros documentos normativos. Se trata de los derechos que tienen las personas a decidir sobre el número y calendario de su descendencia, a gozar de una vida larga y saludable, a cambiar de lugar de residencia y transitar libremente por el territorio.²²

Así, como se advierte, el gobierno federal al emitir el Programa Nacional de Población destaca de manera clara la presencia de los derechos humanos a la procreación, a la salud, al cambio de residencia y el de libertad de tránsito. Sin embargo, habría que afirmar que existen otros derechos humanos como la educación, la vivienda al medio ambiente, al agua potable y saneamiento, entre otros, que también impactan en los entornos poblacionales.

En este contexto, el enfoque en materia de derechos humanos es funcional para conciliar los procesos de población con los intereses particulares de los habitantes del país, para eso es necesario que los problemas que aborda la Ley General de Población se diluyan en otros ordenamientos.

Sin embargo, parece difícil que con las estrategias que contiene el Programa Nacional de Población 2008-2012, se pueda arribar a una visión integral de la cuestión poblacional desde la perspectiva de una adecuada política. En efecto, las estrategias de ese programa son:

1. Reforzar la articulación entre los programas de población y los de desarrollo económico, social y humano.
2. Asegurar las condiciones sociales e institucionales favorables al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.
3. Propiciar el aprovechamiento de los dividendos demográficos y sentar las bases para encarar el envejecimiento poblacional.

²² Secretaría de Gobernación; "Programa ...", *cit.*, p. 11.

4. Impulsar medidas para atender las demandas sociales vinculadas con los cambios en la estructura y organización de los hogares y familias, y fomentar la equidad y la solidaridad entre sus miembros.

5. Impulsar el desarrollo de sistemas urbano-regionales que contribuyan a ampliar las opciones de residencia y de destino migratorio de la población.

6. Generar condiciones favorables para el poblamiento que contribuyan a mejorar la calidad de vida en las ciudades y centros de población, así como al cuidado del medio ambiente y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

7. Atender las causas, ramificaciones e implicaciones de la migración internacional, promover la legalidad de los flujos migratorios y el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes.

8. Fortalecer los esfuerzos de información, educación y comunicación en población.

9. Consolidar el federalismo en materia de población.

10. Fortalecer las instituciones de la política de población, fomentar la participación de la sociedad civil y estrechar los vínculos con los organismos de cooperación internacional.²³

Como se advierte, salvo la incorporación de los paradigmas, reproductivo y de desarrollo, las estrategias sólo se refieren a los derechos humanos de los migrantes, sin embargo, como ya se destacó, una de las grandes carencias de la Ley de Migración es su divorcio del tema poblacional.

En este contexto, debe tomarse con cautela la idea de que

El Conapo, como órgano de carácter multisectorial, busca promover acciones relevantes para la política de población o bien reforzar la coordinación y derivar sinergias de las políticas públicas que inciden en la evolución de los fenómenos demográficos. En este sentido, de las líneas de acción del PNP están alineadas con, o se encuentran en, los programas sectoriales que son responsabilidad de las dependencias que integran el Conapo. El seguimiento y evaluación de las líneas de acción de carácter estrictamente sectorial es responsabilidad de cada una de las dependencias en el marco de sus respectivos programas.²⁴

Lo anterior derivado de que aun cuando el Consejo Nacional de Población tiene a su cargo la planeación demográfica del país para incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos, en los hechos desaparece cuando se asigna a otros actores institucionales, como el Ins-

²³ *Ibidem*, pp. 62 y 63.

²⁴ *Idem*.

tituto de Geografía y Estadística y al Instituto Nacional de Migración, las funciones que legalmente tenía asignadas, y desaparecerlo prácticamente del marco normativo.

Desde esta perspectiva es prudente mirar con sospecha la reciente reforma al artículo 26, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como la mención de que los datos de ese Sistema serán considerados oficiales, además que los datos contenidos en el Sistema son de uso obligatorio para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, en los términos que establezca la ley.

Lo anterior se relaciona con la emisión de su norma reglamentaria, pues la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, como se comentó líneas arriba, es un instrumento legal en el que se plasman los subsistemas nacionales de información, a saber: a) demográfica y social; b) económica, y c) geográfica y del medio ambiente (artículo 17, fraccs. I, II y III).

En el caso del subsistema nacional de información demográfica y social, es una infraestructura de información que debe contener como mínimo, un marco geoestadístico y un inventario nacional de viviendas. Además, deberá generar “un conjunto de indicadores clave”, que atenderán como mínimo los temas de población y dinámica demográfica, salud, educación, empleo, distribución de ingreso y pobreza, seguridad pública e impartición de justicia, gobierno y vivienda. Se otorga al Instituto de Nacional de Estadística y Geografía la facultad de elaborar, con la colaboración de las unidades responsables, los indicadores partiendo de la información básica que se obtenga de: a) el censo nacional de población y vivienda, o de los esquemas alternativos que pudieran adoptarse en el futuro para sustituirlo total o parcialmente; b) un sistema integrado de encuestas nacionales de los hogares, y c) los registros administrativos que permitan obtener información en la materia. También se destaca que cada subsistema tendrá como objetivo producir, integrar y difundir información demográfica y social; económica y financiera, así como geográfica y del medio ambiente, según corresponda. También se otorgan facultades a ese Instituto para emitir las disposiciones generales para regular el funcionamiento de los subsistemas nacionales de información.²⁵

Como se advierte, el enfoque de esta norma es eminentemente cuantitativo, vía la tiranía del “indicador” no se advierten aspectos cualitativos o de política que vinculen los objetivos de esa norma con el contenido del

²⁵ Véase los artículos 20, 21 y 22 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de planeación para el desarrollo y su instrumento jurídico, el Plan Nacional de Desarrollo.

También se debe reaccionar contra instrumentos como la Ley de Migración, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011, que separa los temas migratorios de los poblacionales y los atomiza so pretexto de una supuesta “especialización”.

Por lo anterior, debemos hacer una propuesta de estructura de la posible nueva Ley General de Población, con la limitante sobre la denominación y contenido de la Ley.²⁶

<i>Ley General de Población</i>	<i>Denominación pendiente</i>
<i>Diario Oficial de la Federación</i> del 7 de enero de 1974, última reforma del 25 de mayo de 2011	Libro primero “Disposiciones generales”
Tiene 157 artículos y diversos transitorios	Título I. Objeto y fines de la Ley Capítulo I. Objeto Capítulo II. Fines
Capítulo I Objeto y atribuciones	Título II. Política social e instrumentos administrativos y programáticos para la población Capítulo I. Política de población Capítulo II. Instrumentos administrativos Capítulo III. Programa nacional de población
Capítulo II Migración (derogado)	Título III. Competencias y facultades de la Administración Pública Federal Capítulo I. Ejecutivo federal Capítulo II. Secretaría de Gobernación Capítulo III. De la coordinación entre las entidades y dependencias

²⁶ Si el enfoque fuese el desarrollo humano como se debatió en el grupo de trabajo que organizó la doctora Luz María Valdés, la denominación posible sería “Ley o Código de Desarrollo Humano”; en cambio, si el enfoque fuesen los derechos humanos como lo propongo, la denominación sería: “Ley o Código de Población y Derechos Humanos para el Desarrollo”.

<p>Capítulo III Inmigración (derogado)</p>	<p>Libro segundo “Del organismo público descentralizado denominado Consejo Nacional de Población” Título I. Organización y funcionamiento Capítulo I. Designación Capítulo II. Funcionamiento Capítulo III. Estructura funcional</p>
<p>Capítulo IV Emigración</p>	<p>Título II. Competencia y coordinación Capítulo I. Facultades Capítulo II. Coordinación</p>
<p>Capítulo V Repatriación</p>	<p>Título III. De las instancias estatales de población</p>
<p>Capítulo VI Registro Nacional de Población</p>	<p>Libro tercero “Derechos humanos, desarrollo sustentable y población” Título I. Enfoque de derechos humanos y población Capítulo I. Derechos poblacionales Emigración Inmigración Capítulo II. Derechos de las poblaciones migrantes Capítulo III. Mecanismos de tutela de los derechos poblacionales y de las poblaciones migrantes</p>
<p>Capítulo VII Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana</p>	<p>Título II. Desarrollo sustentable y población Capítulo I. Desarrollo sustentable y población Capítulo II. Garantía de sustentabilidad y movimientos poblacionales</p>

<p>Capítulo VIII Sanciones</p>	<p>Libro cuarto “Técnicas, métodos y procedimientos en materia de población” Título I. Procedimientos poblacionales y estadística nacional de población Capítulo I. Técnicas de recolección y análisis de información Capítulo II. Métodos poblacionales Capítulo III. Procedimientos para la formación de la estadística Capítulo IV. Coordinación entre el Consejo Nacional de Población y el INEGI</p>
<p>Capítulo IX Del procedimiento migratorio (derogado)</p>	<p>Título II. Procedimientos de verificación en materia de población Capítulo I. Obligaciones Capítulo II. Procedimiento de la verificación Capítulo III. Derecho de audiencia</p>
<p>Capítulo X Del procedimiento de verificación y vigilancia (derogado)</p>	<p>Título IV. Delitos, infracciones e imposición de sanciones Capítulo I. Delitos en materia poblacional Capítulo II. Infracciones a la ley Capítulo III. Procedimiento para imponer sanciones</p>

La denominación de la norma está pendiente, atendiendo al debate sobre si se debe emitir una “Ley de Desarrollo Humano”, un “Código Poblacional” o una norma que concilie los diversos aspectos que involucra el desarrollo nacional con los derechos humanos, o sea, una ley que muestre los espacios de interacción entre lo “general” (social) y lo “particular” (individual), cuidando que esas relaciones se articulen en términos de los “derechos humanos”.

No obstante, los temas relacionados con la población no pueden reducirse a los aspectos cuantitativos de la demografía, por útil que sea, se requiere avanzar hacia aspectos que conjuguen de manera armónica lo cuantitativo y lo cualitativo, de manera tal, que el país cuente con una política de pobla-

ción que no sólo nos permita conocer la dimensión, la estructura, la evolución y los caracteres de la población, sino que nos permita hacer realidad el proyecto constitucional en lo que se refiere a su mejora constante en lo económico, social y cultural.

IV. CONCLUSIONES

Primera. La demografía es la ciencia que tiene por objeto el estudio de la población humana, en su dimensión, estructura, evolución y caracteres generales, principalmente desde un punto de vista cuantitativo, en este sentido los datos que aporta son fundamentales para la toma de decisiones públicas en el diseño y planificación para el desarrollo de las naciones.

A pesar de que la demografía es más cercana con la sociología, sus nexos con el derecho son claros en la medida en la sociología estudia el contenido socioeconómico que las normas del derecho imponen a los hombres para su actuación social, por lo que los datos que aporta la demografía son importantes para el diseño de normas.

Segunda. Después de analizar el contenido de la Ley General de Población y relacionarla con la vigente Ley de Migración y la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, destacamos que nuestra actual Ley General de Población se ancla en tres paradigmas: de planificación familiar, migratorio y de desarrollo.

Sin embargo, asentamos la conveniencia de impulsar un cambio de paradigma tomando en consideración la incorporación reciente de los temas relacionados con la tutela de los derechos humanos y la movilidad para el desarrollo, en nuestro constitucionalismo.

Tercera. Destacamos como enfoque necesario para los aspectos poblacionales el de derechos humanos, atendiendo a su funcionalidad para conciliar los procesos de población con los intereses particulares de los habitantes del país, para eso es prudente no permitir que los problemas que aborda la Ley General de Población se diluyan en otros ordenamientos.

Cuarta. Elaboramos una propuesta de índice para una futura norma en materia de población que pueda conciliar los aspectos de derechos humanos con los temas que requiere abordar una legislación en la materia.

En este contexto, se requiere avanzar hacia una política de población que conjugue de manera armónica lo cuantitativo y lo cualitativo, o sea, que no sólo nos permita conocer la dimensión, estructura, evolución y caracteres de la población, sino que además nos permita hacer realidad el proyecto

constitucional en lo que se refiere a su mejora constante en lo económico, social y cultural.

V. BIBLIOGRAFÍA

- DAMIANOVIC CAMACHO, Ninoska, *Población y sociedad, aspectos demográficos, periodo de la información 1950-2004*, Chile, Instituto Nacional de Estadística Chile, Publicación Especial, 7 de mayo de 2008.
- GOMEZJARA, Francisco A., *Sociología*, 24a. ed., México, Porrúa, 1993.
- MIRÓ, Carmen, “Los aportes de la demografía ante los retos de la gobernabilidad y la convivencia democrática”, San José, Costa Rica, documento elaborado por la Secretaría General de Flacso como parte del programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Flacso, 2010.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Consejo Nacional de Población Programa Nacional de Población 2008-2012. Por un Cambio Demográfico a favor del Desarrollo*, México, Segob, 2008
- SECRETARÍA TÉCNICA DEL PROYECTO EQUAL, “«En Clave de Culturas»: Glosario de términos relacionados con transversalidad de género, proyecto «Equal» en clave de culturas”, 2007, en http://www.uv.mx/invest/peeguv/doctos/Glosario_terminos.pdf (consultada el 5 de diciembre de 2011).
- La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*, México, INEGI, 2008.
- VELÁSQUEZ DE CASTRO, Federico, *Temas transversales de educación ambiental. Orientaciones, actividades, experiencias y materiales*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencias-Narcea, 1995.

EPÍLOGO

REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES DEL SECRETARIO GENERAL DE POBLACIÓN

Félix VÉLEZ*

Agradezco mucho la invitación del Instituto de Investigaciones Jurídicas, participar en este importante evento. La pertinencia de elaborar una nueva Ley de Población es evidente, más aún, ante la derogación de varias disposiciones que tenía la norma en la materia al promulgarse la Ley de Migración en mayo de 2012. Hoy en día, la actualización de la Ley de Población debe ser motivo de reflexión y debate fecundo de sociedad y gobierno, para que sus adecuaciones futuras permitan reflejar los retos actuales del desarrollo y las aspiraciones de mejor calidad de vida y mayor equidad social que legítimamente comparten una inmensa mayoría de las y los mexicanos.

Voy a señalar algunos temas de reflexión que considero oportuno se tomen en consideración en el diseño de una nueva Ley General de Población (LGP).

Como resulta evidente, el contexto demográfico actual es muy distinto del que prevalecía en los años setenta, cuando se promulgó la Ley General de Población vigente. A inicios de esa década, la política de población se regía con base en la Ley General de Población 1947 que, al igual que su antecesora de 1936, hacía énfasis en la necesidad de aumentar el volumen de la población, en el entendido que un mayor número de habitantes permitiría impulsar el desarrollo de la nación.

Los resultados de esa política de población junto con los avances en el cuidado a la salud se reflejaron principalmente en tres componentes del proceso demográfico: primero, en la reducción de la mortalidad infantil, que pasó de 320 defunciones por cada mil nacidos vivos a principios de siglo, a menos de 90 en los años setenta; segundo, en la esperanza de vida de la población, que pasó de 25 a más de 60 años en el mismo periodo; y tercero, en

* Secretario General del Consejo Nacional de Población.

la tasa global de fecundidad (TGF), que rondaba alrededor de los siete hijos por mujer a lo largo de su vida reproductiva a finales de los años sesenta.¹

Como resultado de lo anterior, la población en México crecía a un ritmo de 3.1% entre 1950 y 1960, y 3.5% entre 1960 y 1970, de tal manera que la población pasó de 25.8 millones en 1950 a 48.2 millones en 1970.²

Por algún tiempo, los dividendos del crecimiento económico fueron suficientes para distribuir sus beneficios entre la creciente población. Sin embargo, la presión en el sistema productivo y la relación de dependencia económica desfavorable de alrededor de tres personas inactivas por una en edad laboral (principalmente menores de 15 años), dieron como resultado un aumento sostenido de la desocupación y subocupación en el mercado de trabajo, así como en el aumento de la pobreza y marginación.

De acuerdo con las estimaciones de la época, de mantener el ritmo del crecimiento demográfico de los setenta, la población duplicaría su volumen en tan sólo 20 años y hubiera sido de 135 millones de personas en 2000. No obstante, la política de población que emanó de la Ley General de Población de 1974, y el mejoramiento de los estándares de vida de la población, redundaron en una reducción del crecimiento demográfico, lo que se evidencia en la disminución de indicadores como la TGF.³

Hoy en día, el contexto demográfico es sustancialmente diferente. Aunque en la configuración sociodemográfica actual persisten situaciones de rezago como la mortalidad infantil y los embarazos no planeados ni deseados en grupos específicos de la población, los logros en materia de acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva y de estabilidad en el crecimiento de la población contrastan con los de hace 37 años, pues la TGF se encuentra muy cerca de sus niveles de remplazo y el crecimiento poblacional es relativamente estable.

Cabe señalar que si bien el crecimiento de la población ya no es explosivo, el abatimiento de los rezagos demográficos asociados a contextos de desigualdad social, deberá ocupar un lugar central en la conformación de las adecuaciones legales, así como el combate a la pobreza y la marginación. Estos rezagos se encuentran identificados en grupos de la población que

¹ Mendoza, Eulalia y Tapia, Graciela, "Situación demográfica de México 1910-2010", *La situación demográfica de México 2010*, México, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2010, pp. 11-24.

² Inegi, Censos de Población y Vivienda, Estadísticas de Población, Hogares y Vivienda, <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>.

³ Villagómez, Paloma, "Evolución de la situación demográfica nacional a 35 años de la Ley General de Población de 1974", *La situación demográfica de México 2009*, México, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2009, pp. 11-21.

presentan características de vulnerabilidad como bajos niveles de escolaridad, residencia en localidades rurales o su pertenencia indígena.

Como no podría ser de otra manera, han surgido nuevas realidades, problemas y desafíos en el ámbito sociodemográfico, así como en las mediaciones institucionales, sobre las cuales conviene reflexionar para legislar, y así brindar sustento al diseño e instrumentación de acciones de política pública, entre ellos:

- La perspectiva de derechos humanos ahora entronizada en la carta magna debe permear a los diversos ordenamientos jurídicos, y sin duda no se puede sustraer de la norma en lo concerniente a la población y la dinámica demográfica. De manera muy significativa es importante enfatizar la vigencia de:
 1. Los derechos sexuales y reproductivos.
 2. Los derechos de los transmigrantes e inmigrantes, y
 3. El combate a las vejaciones a los derechos de las personas ante la presencia pertinaz de actividades delictivas (o que debieran serlo en las entidades federativas que aún no lo son) como la trata de personas.
- Los retos asociados al cambio en la estructura por edades para que se puedan capitalizar los dividendos demográficos.
- El envejecimiento y sus consecuencias sobre el financiamiento de las pensiones, las instancias de seguro médico y otros pasivos contingentes;
- La vinculación conceptual y programática del cambio demográfico con la agenda pública en materia de medio ambiente; con énfasis especial en las causas del cambio climático, así como en las estrategias de adaptación y mitigación del mismo.
- La relación entre la dinámica de población y las acciones gubernamentales acrisoladas y organizadas en torno a los principios de seguridad y/o soberanía alimentaria.

Existen temas que ya eran motivo de profunda preocupación a principios de los setenta y, sin duda, dicha preocupación no ha mermado. Concretamente, lo concerniente a la distribución de la población en el espacio. Por un lado la concentración, a menudo ineficiente y desordenada, de la población en zonas metropolitanas y, por otro, la dispersión, atomización e incomunicación de al menos un tercio de las localidades rurales; asimismo, los correspondientes a la migración nacional e internacional.

Los temas demográficos ocuparon una posición muy destacada, de la agenda pública de los años setenta y ochenta: la conciencia gubernamental sobre la importancia de alcanzar un crecimiento estable de la población para que las políticas de desarrollo pudieran alcanzar el éxito, se reflejaba en las esferas más altas de los cargos públicos. Desde el liderazgo de un funcionario del calibre de Antonio Carrillo Flores, quien fuera designado Secretario General en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Población en 1974, hasta la presencia de los funcionarios de más alto rango en las reuniones del Consejo Nacional de Población, se hace evidente la trascendencia de la política demográfica en la agenda pública de aquellos años. Esto permitía una coordinación entre las secretarías de Estado desde el máximo nivel para incluir los temas demográficos en sus programas y políticas públicas, así como una enorme disponibilidad de recursos fiscales, y provenientes de la cooperación internacional, que permitían financiar las acciones programáticas en los confines de la política de población.

A pesar de la evidencia fehaciente de que la reducción de la pobreza de las últimas décadas es resultado en forma considerable de la disminución de la TGF, en mayor grado que el crecimiento económico que ha sido modesto, y la adecuada focalización y profesionalización de los programas sociales, los temas demográficos carecen de un lugar tan destacado en la agenda pública como el que tuvieron hace tres y cuatro décadas.

Los asuntos relacionados con la política de población son casi siempre importantes pero, a menudo, no urgentes. Es común que otros temas suelen tener una mayor urgencia, aunque no necesariamente sean de alta prioridad social. La nueva legislación demográfica puede ser un instrumento eficaz para posicionar permanentemente a las políticas de población y a la perspectiva demográfica (que toda acción de política pública debiera tener) en un lugar primerísimo de la agenda pública nacional.

En ese sentido, habría que valorar la conveniencia de que la nueva LGP establezca la obligatoriedad de utilizar la información y lineamientos del Conapo como insumos demográficos que estarán presentes en los distintos temas y etapas del quehacer gubernamental. Sin duda, su inclusión contribuye a mejorar los resultados y elevar los impactos, de las estrategias y programas orientados a acrecentar la calidad de vida de la población.

Otro tema de enorme trascendencia para la política de Población es el reto del federalismo. Sería de enorme conveniencia que la nueva LGP considere los cambios institucionales de los últimos años.

En contraste con el contexto político de los años setenta, cuando el Estado mexicano era más autoritario que democrático y las políticas públi-

cas eran diseñadas e instrumentadas desde el Ejecutivo federal, con muy tenue involucramiento de los órdenes locales de gobierno, actualmente el Estado mexicano es democrático y el federalismo dejó de ser letra muerta. La política de población a nivel local es variopinta. Desde la colaboración coordinada entre los consejos estatales de población y el Conapo para la implementación de políticas de población, hasta la inexistencia de consejos estatales de población o su reticencia a colaborar con el gobierno federal, pasando por todo tipo de escenarios intermedios. Sería conveniente que la norma alentara esquemas respetuosos, armoniosos y eficaces de colaboración intergubernamental, optimizando el aprovechamiento de las ventajas competitivas institucionales de los diferentes órdenes de gobierno.

La nueva legislación no puede soslayar el surgimiento y desarrollo de nuevas instituciones de gobierno, cuyo mandato incide sobre temas demográficos. A lo largo de la existencia de Conapo se han creado instancias para la atención de grupos específicos de la población: el Instituto Nacional de Migración en 1993; el Instituto Mexicano de la Juventud en 1999; el Instituto Nacional de las Mujeres en 2001; el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores en 2002 (antecedido por el INSEN en 1979); y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2004, tan solo por citar algunos. En ese sentido, sería conveniente que una nueva Ley General de Población considere a toda esta gama de instancias relacionadas con temas demográficos y sea un marco de coordinación entre las mismas para que la de población pueda ser una política integral y eficiente.

En ese sentido, como es sabido, desde 2008 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) cambió su personalidad jurídica, adquiriendo autonomía técnica y de gestión, con el objetivo de que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía suministre a la sociedad y al Estado información bajo los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia. Sería conveniente que la nueva LGP regule la vinculación INEGI-Ejecutivo en la generación de información estadística demográfica, para optimizar el impacto de su quehacer conjunto.

Finalmente, como último comentario, y a riesgo de ser reiterativo, me gustaría resaltar que, conforme lo establece el artículo 1o. de la Constitución, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En ese sentido, es fundamental que la nueva

Ley General de Población tenga una perspectiva desde los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMEJO, Rubén, “Vulnerabilidad sociodemográfica ante eventos hidrometeorológicos”, *La situación demográfica de México 2011*, México, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2011.
- CONAPO, *La situación actual de los jóvenes en México*, México, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2010.
- HAM, Roberto, “Diagnóstico socio-demográfico del envejecimiento en México”, *La situación demográfica de México 2011*, México, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2011.
- MENDOZA, Eulalia y TAPIA, Graciela, “Situación demográfica de México 1910-2010”, *La situación demográfica de México 2010*, México, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2010.
- VILLAGÓMEZ, Paloma, “Evolución de la situación demográfica nacional a 35 años de la Ley General de Población de 1974”, *La situación demográfica de México 2009*, México, Secretaría General del Consejo Nacional de Población, 2009.

Hacia una nueva Ley General de Población, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir en *offset* el 8 de noviembre de 2013 en los talleres de Formación Gráfica, S. A. de C. V., Matamoras 112, col. Raúl Romero, Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, 57630, México, D. F. Se utilizó tipo *Times New Roman* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural de 70 x 95 de 50 kilos para los interiores y cartulina sulfatada de 14 pulgadas para los forros; consta de 500 ejemplares.

