

*H*UMANITAS

ANUARIO DEL CENTRO
DE
ESTUDIOS HUMANISTICOS

24



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
1997

por la cirugía estética, los trasplantes, etc. Las adolescentes mueren de inanición autoprovocada(?), o de obesidad como forma extrema de protesta; mientras los viejos arriesgan su vida intentando perpetuar la imagen de un cuerpo joven. *L'image, sur tout l'image.*

Ante éste panorama, el futuro no solo del psicoanálisis, sino también del sujeto y por ende del deseo, el saber y la creación, son cada día más inciertos.

Y sin embargo, para consuelo de algunos románticos obsoletos, de pronto, inesperadamente, aparecen evidencias de que el sujeto pervive, que hay aún quienes escriben poesía, y quienes pintan y quienes transforman la tecnología en arte y quienes, apasionadamente, siguen intentando descifrar al sujeto sin arredrarse ante su complejidad. Hay que recordar esperanzadamente que el psicoanálisis nació justamente en el momento en que la medicina enraizaba su práctica en la ciencia natural, como su inevitable contrapeso cultural; y actualmente subsiste en ese mismo lugar incómodo de ser un discurso a contrapelo de los valores dominantes, a veces molesto y combatido, pero al final de cuentas tan indomable como la esencia misma del sujeto.

Es por ello que no es ilegítimo su lugar en *humanitas*, revista que a fin de cuentas representa un refugio que la universidad aún proporciona al amenazado sujeto de los tiempos que corren.

LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN EN EL MÉXICO DE FIN DE SIGLO

Angélica Reyna

Investigador de El Colegio de México
Candidato a Doctor en Estudios de
Población

Introducción

Una preocupación constante en el pensamiento político mexicano han sido los problemas de su población, la defensa de su territorio y su seguridad nacional. Por muy diversas razones, la reproducción de la población, su distribución y movilidad espacial han sido concebidos como elementos estratégicos en las políticas estatales. Desde fines del siglo XIX y a lo largo del XX, el pensamiento político en materia de población se ha centrado en los vínculos de ésta con el "progreso" o el "desarrollo", consolidándose la concepción de las políticas de población como parte integrante de las políticas de desarrollo social y económico nacionales.

Si bien la población es soporte de la vida económica, social, cultural y política de un país, y por tanto es constantemente retomada en los planes sectoriales, la especificidad de las políticas de población radica en que se orientan a adecuar las variables demográficas (como son el tamaño, ritmo de crecimiento, estructura y distribución espacial de la población, etc.) a los objetos del desarrollo económico y social del país.

Cabe destacar dos particularidades de la dinámica demográfica y sus componentes, que determinan en buena medida las formas políticas para su abordaje. Por una parte, la inercia demográfica, que alude a que los procesos poblacionales del pasado se reflejan en y determinan parcialmente las características demográficas presentes. Por otra parte, la íntima vinculación entre la dinámica demográfica y los contextos socioeconómicos y culturales, implicando mutuas determinaciones. De allí que el cambio demográfico que se ha venido gestando en México en las

últimas décadas, plantee nuevos retos tanto a las políticas sectoriales, como a la misma política de población.

En una primera sección de este trabajo se presenta cómo ha sido adordada la problemática demográfica por el Estado mexicano durante el presente siglo, destacando las concepciones sobre población y desarrollo; en una segunda sección se plantea brevemente las principales características del cambio demográfico en México en los albores del siglo XXI, apuntando, en una tercera y cuarta secciones, los retos que plantea tanto a las políticas sectoriales como a las políticas de población.

I. Población y Estado en México.

El Estado mexicano, desde la consumación de la independencia en 1821, y hasta la actualidad, ha llevado a cabo diversos proyectos de transformación demográfica basados en leyes y acciones de diferentes ordenes. Por un largo tiempo estas políticas tuvieron un profundo contenido "poblacionista", para más recientemente adoptar un sentido "controlista" del crecimiento poblacional.

La primera década del siglo XX representó la continuación del pensamiento y acciones decimonónicas, centrados en la necesidad de incrementar el volumen de población. Durante el Porfiriato se concibió como un elemento indispensable para lograr la solidez estatal, mantener el control territorial y alcanzar el progreso económico y social, en tanto fuente de estabilidad y paz social. La escasa población que ocupaba sólo parcialmente los bastos territorios nacionales se constituyó en un obstáculo a la consolidación del Estado.

La necesidad de incrementar la población y redistribuirla a lo largo y ancho del país, así como de diluir el elemento indígena y "mejorar" la raza, se concretó en la política colonizadora porfirista, que buscaba atraer extranjeros, que con sus brazos, capitales, artes y conocimientos, promovieran el progreso del país y contribuyeran al control y defensa del territorio nacional (Reyna, 1993).

Si bien la población de México pasó de 13.6 millones de habitantes en 1900, a 15.2 millones en 1910, este incremento no se debió fundamentalmente a la inmigración extranjera sino más bien al descenso de

la mortalidad gracias a las mejoras sanitarias de la época (Ordorica, 1993). No obstante, se lograron otros objetivos, ya que para 1910 era clara la tendencia a la concentración demográfica en las ciudades y al poblamiento en la frontera norte.

A partir del movimiento revolucionario y el establecimiento de la Constitución de 1917, el rechazo a lo extranjero, y por tanto a la inmigración extranjera, se hicieron explícitos. La población se concebía tanto como creadora de riqueza, como de instituciones, siendo sinónimo de sociedad, la cual para existir y desarrollarse presentaba ciertos requerimientos que podían satisfacerse adoptando nuevas modalidades de propiedad privada.

Los nuevos problemas y preocupaciones que se discutieron en los siguientes años fueron fundamentalmente dos, a saber la integración nacional y la modificación cualitativa de la población, elementos que contribuirían a resolver los grandes problemas nacionales, conformando una nacionalidad fuerte, con autonomía económica y capacidad de mejoría social.

Se sostenía que la escasez poblacional y lento crecimiento demográfico explicaban la debilidad económica, social y política del país. Ello se debía en gran parte de la heterogeneidad étnica, donde el predominante elemento indígena se encontraba en condiciones de atraso, insalubridad, alimentación deficiente y mala condición económica. Cabe mencionar que, no por ello, se dejó de exaltar el elemento indígena, incluso tomando posiciones eugenistas. Dos estrategias paralelas se propusieron para generar la integración nacional: a) dar al indio y al mestizo facilidades educativas y económicas para que se igualaran al elemento criollo, económica y socialmente; b) compensar la heterogeneidad cultural y económica con densidad demográfica, creciendo no al límite elástico del hambre, sino a uno antes de éste, el de los pueblos modernos (Loyo, 1931).

Como segunda preocupación se consideró la necesidad de modificar ciertas características de la población, a saber su ritmo de crecimiento, la familia, la migración y colonización, así como las condiciones de trabajo y salud. Así, se buscó atender y proteger a la niñez, la juventud y la mujer, proteger el trabajo, el salario, la habitación y el patrimonio familiar; se promovió la fecundidad; se restringieron los flujos de inmigrantes y la colonización se basó en la redistribución de los

elementos nacionales; finalmente, se buscó reducir la emigración de nacionales, que se veía como negativa al implicar la pérdida de los mejores hombres para el trabajo y presentarles pesimas condiciones laborales en el extranjero.

Fue en el primer Plan Sexenal 1934-1940, sostenido como plataforma política por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y llevado a cabo por el presidente Lázaro Cárdenas, donde se incorporó por primera vez, bajo un régimen postrevolucionario, los aspectos demográficos integrados a la planeación económica y social del país, dentro de un proyecto nacional (Reyna, 1993).

Bajo un enfoque nacionalista e intervencionismo Estatal, se proponía una política demográfica que permitiera el aumento, mejora y adecuada distribución de la población, que según el censo de 1930 alcanzaba sólo 16.6 millones de personas. Se incluía como estrategias 1) el fomento de la inmigración de extranjeros asimilables, de cultura latina, técnicos y agricultores que impartieran sus conocimientos; 2) evitar la emigración de mexicanos a través de la redistribución de la población, de acuerdo con las condiciones de empleo regionales, el apoyo al empleo, la persuasión de los daños posibles y solo la autorización de emigración colectiva bajo la previa contratación y garantías laborales; 3) establecer un programa de repatriación y establecimiento de colonias; 4) mejorar las condiciones de sanidad, educación y establecer un sistema de beneficiencia.

Los fundamentos demográficos de este plan fueron incorporados al marco jurídico del país por medio de la primera Ley General de Población de 1936. En ella se abandonaba la estrategia de crecimiento basada exclusivamente en la inmigración extranjera, para optar por la combinación del fomento al crecimiento natural, repatriación e inmigración controlada. Sus objetivos fueron el aumento de la población y su distribución racional en el territorio; la fusión étnica de los grupos nacionales entre sí; el acrecentamiento del mestizaje nacional por la asimilación de extranjeros; la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales mediante disposiciones migratorias, y de los núcleos indígenas, para constituir mejor aporte físico, económico y social desde el punto de vista demográfico; y la protección, conservación y mejoramiento de la especie (Ley General de Población, 1936)

Tras alcanzar en 1940 una población de 19.7 millones de habitantes, que implicó un ritmo de crecimiento medio anual relativamente bajo, esta política tendría continuidad durante los años cuarenta, insistiendo en el fomento de los matrimonios y la fecundidad, en la atención a la salud y la disminución de la mortalidad. La Segunda Guerra Mundial presentó una mejor coyuntura para abordar el problema de los trabajadores mexicanos emigrantes a los Estados Unidos, lográndose en 1942 un convenio bilateral llamado Programa Bracero.

Al final de la guerra, con la expedición de la segunda Ley General de Población en 1947, el gobierno mexicano reafirmó la intención de aumentar el volumen demográfico del país por crecimiento natural, inmigración extranjera y repatriación. En esta ley se desarrolla con mayor amplitud la cuestión inmigratoria, primordialmente como mecanismo de desarrollo nacional; no obstante, la marcada selectividad que establecía limitó los montos reales de inmigrantes al país. El crecimiento poblacional observado entre 1940 y 1950, año en que se contó con 25.8 millones de habitantes en el país, se basó en altos niveles de fecundidad y descensos de la mortalidad.

Al inicio de la década de los años cincuenta, con la entrada de México en una etapa de estancamiento económico, en que el resago de la producción agrícola y ganadera y el proceso inflacionario habían reducido la producción y el mercado, comenzaron a percibirse limitaciones para la satisfacción de los requerimientos de una abundante población, señalándose a ésta como fuente de tensión y conflicto. No obstante, la recuperación de la economía permitió que durante la década persistiera una visión positiva del crecimiento demográfico.

El pensamiento poblacionista comenzó a desquebrajarse en los años sesenta, fracturándose definitivamente en los setenta. Desde los años cincuenta, en los países desarrollados comenzó a llamar la atención el cambio demográfico observado en los países en desarrollo, adoptando posiciones catastrofistas neomalthusianas, en las cuales la población ejercía fuertes presiones sobre los recursos naturales y el sistema económico. La población pasó de generadora de riquezas e instituciones a consumidora y fuente de inestabilidad y conflicto.

En México, el discurso gubernamental conservó hasta 1970 una concepción poblacionista. En 1972 comenzó a desarrollarse una nueva

política de población que se bien aceptaba que su rápido crecimiento no es el factor determinante del desarrollo, si podría limitarlo, dadas las presiones que podría ejercer sobre la demanda de servicios.

La Ley General de Población de diciembre de 1973, puesta en vigor en enero de 1974, se constituye en el parteaguas de las políticas de población en México, siendo la legislación que rige actualmente la política demográfica del país. Esta ley busca "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 en los beneficios del desarrollo económico y social" (Ley General de Población, 1974). Con ello se busca sustentar una política demográfica que forme parte y complemente la política de desarrollo.

La Ley faculta a la Secretaría de Gobernación para dictar, ejecutar o promover medidas para adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población. Tomando en cuenta las nuevas condiciones socioeconómicas y demográficas del país, se propone modificar las tendencias de crecimiento natural, orientándolo hacia su descenso y estabilización, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país. Otros objetivos son la disminución de la mortalidad, la integración de la mujer a los procesos económico, educativo, social y cultural; y la integración de los grupos marginados al desarrollo. Por otra parte, busca sujetar la inmigración extranjera a las modalidades que juzgue pertinentes, procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio; restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional lo exija, procurar la planificación de los centros urbanos; estimular el poblamiento en las zonas fronterizas; promover la movilización interregional en el país para adecuar la distribución geográfica de la población a las posibilidades de desarrollo regional; y promover la conformación de poblados para evitar el aislamiento de la población.

Mientras que las dos primeras leyes tienen un claro fin poblacionista, mediante el incremento de la fecundidad y la reducción de la mortalidad, con menor peso a la inmigración, la de 1974 tiene entre sus objetivos disminuir la fecundidad, para desacelerar el alto crecimiento demográfico, mostrando una clara voluntad reduccionista que se hace explícita en los programas de población implementados. A partir de ella se

ha enfatizado la planificación familiar como medio para incidir en la disminución del ritmo de crecimiento demográfico. El nuevo énfasis planificador y controlista se sustentó en grupos específicos, y requirió la negociación con la Iglesia mexicana. Asimismo, han implicado el despliegue de acciones específicas apoyadas en la sólida organización del sistema de salud.

La planeación e instrumentación de la política de población mexicana ha evolucionado, pasando hacia enfoques integradores que conciben las relaciones entre población y desarrollo de manera compleja, encontrándose aún con importantes retos y limitaciones.

II. El cambio demográfico a fin de siglo.

Cuando hablamos de cambio demográfico nos referimos a las transformaciones que experimenta una población en cuanto a su volumen, dinámica, estructura, y distribución en el territorio. Estos cambios están basados en el comportamiento de las tres variables fundamentales que lo integran, que son la fecundidad, la mortalidad y la migración interna e internacional. A su vez, la forma en que evolucionan estos tres factores poblacionales depende de las condiciones culturales, sociales, económicas y políticas de la sociedad nacional, en que están insertos todos los individuos o habitantes del país. Así, el fenómeno demográfico y su evolución son, en parte, consecuencia de la estrategia que adopta un gobierno en su proyecto nacional.

La situación actual de la población en México se caracteriza en parte por los efectos de la inercia de tendencias pasadas. Hasta los años setenta, la población observó un rápido crecimiento a ritmos muy acelerados. El tamaño, el crecimiento, la estructura y la distribución de la población resultan del crecimiento natural, entendido como la diferencia entre la natalidad y la mortalidad, y los movimientos migratorios.

En México, una vez terminada la fase armada de la revolución, se inicia el cambio demográfico. Este cambio se vio esforzado en el año de 1936 con las políticas desarrolladas durante el régimen del presidente Lázaro Cárdenas y los gobiernos subsiguientes, en tanto las estrategias de desarrollo social y económico se incorporaron, como uno de los elementos prioritarios, los programas y acciones en materia de salud pública y la organización de la infraestructura sanitaria. Las acciones en salud tuvieron

efectos inmediatos en el descenso de la mortalidad, y es durante los años de 1940 a 1960 cuando este descenso se produce con mayor rapidez. Es precisamente en esa época, que continúa hacia fines de 1970, cuando se da la gran expansión demográfica en México. Al mantenerse altas tasas de fecundidad, el nivel de crecimiento observado en la segunda década del siglo de poco más del 3.5% hacia fines de los años setenta; la velocidad de crecimiento poblacional se triplicó en sólo 40 años y el número de habitantes prácticamente también hace lo mismo, pasando de 17.1 millones en 1930 a 50.7 en 1970. Lo fines planteados en estas leyes poblacionistas se cumplieron: el país se fortaleció en su cuántum demográfico y, por lo tanto, la premisa del desarrollo planteada en esos tiempos (ampliar la base) se había cumplido.

Así mismo, para 1970, por el efecto de la permanencia de los altos niveles de la fecundidad, combinada con el descenso de la mortalidad, la estructura por edades de la población se rejuveneció aún más de lo que ya era en épocas anteriores, concentrando grandes volúmenes de población en edades menores de 15 años, y se intensificó la migración de trabajadores y familias campesinas hacia las grandes ciudades, iniciándose y consolidándose los procesos tanto de urbanización como de metropolización de la ciudad de México.

Estos cambios demográficos explican en buena medida el cambio de posición en las políticas de población, en busca de un descenso de la fecundidad, no obstante se mantenga el deseo de disminuir la mortalidad y reorientar los flujos migratorios para favorecer una descentralización de la distribución de la población en el territorio.

De acuerdo a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 1995, a fines de ese año la población de México ascendió a 91.6 millones de habitantes (INEGI, 1996). Estimaciones del CONAPO (CONAPO, 1995) nos indican que también en ese año ocurrieron 2.3 millones de nacimientos, cerca de 420 mil defunciones, y un saldo neto migratorio internacional de 290 mil personas que emigraron del país. La dinámica de estos eventos resultó en un crecimiento neto de la población de 1.6 millones de mexicanos, a una tasa de crecimiento anual de 1.73 por ciento. De los 13.6 millones de habitantes con que contaba el país, en casi un siglo la ha incrementado en 78 millones.

Entre 1930 y 1995 se observó una notoria disminución gradual y sostenida de la mortalidad, pasando de 26 a 4.6 defunciones por cada mil habitantes. La natalidad se mantuvo casi constante entre 1950 y 1965, en un nivel próximo a los 46 nacimientos por mil habitantes. Desde entonces la natalidad ha disminuido notoriamente.

El rápido crecimiento de la población mostrado desde las primeras décadas del siglo propició la conformación de una población notoriamente joven, con una alta proporción de niños y jóvenes. La juventud de nuestra población ha implicado que aunque en los últimos 20 años se ha reducido a la mitad el número de hijos por mujer (de 6 a 3 hijos), el número de mujeres en edad reproductiva se duplicó, implicando incrementos absolutos de la población total casi constantes.

La disminución de la mortalidad y su subsecuente aumento en la sobrevivencia, se refleja en la pirámide de la población con un mayor número de personas que llegan a las edades adultas. Asimismo, la disminución de la fecundidad se ha manifestado en el estrechamiento de la base de la pirámide, en la medida en que los cohortes de nacimiento son cada vez menos numerosas. Ambas tendencias han promovido un proceso de envejecimiento de la población, "caracterizado por una menor proporción de niños y jóvenes, así como un paulatino aumento del peso relativo de las personas en edades adultas y avanzadas" (CONAPO, 1994).

Así, entre 1970 y 1995, la proporción de la población menor de 15 años pasó del 48% al 36%; la población en edad preescolar (menores de 6 años) pasó del 22% al 15% del total de la población. La edad media ha aumentado de 22.3 a 25.3 años, mientras el índice de dependencia (población menor de 15 años más la de 65 años y más, por cada persona entre 15 y 64 años, disminuyó sensiblemente de 1.04 a 0.68 dependientes (Ibid).

La población en edad preescolar presenta ya un crecimiento negativo, desde 1985 se ha mantenido prácticamente constante en poco más de 13 millones y sus incrementos anuales absolutos han disminuido hasta volverse nulos en 1992, reduciéndose a partir de ese año, el monto de sus efectivos.

La población en edad escolar (entre 6 y 14 años) crece a una tasa cercana a cero, de manera que sus incrementos han disminuido marcadamente desde 1970.

En cuanto a la población en edades laborales (entre 15 y 64 años), destacan sus fuertes aumentos. Entre 1960 y 1995 su número pasó de 18 a 55 millones, es decir, se triplicó en un lapso de 35 años. Si bien a partir de 1992 comenzó a disminuir el incremento anual de personas en estas edades, esta reducción es moderada y continuará siéndolo en el futuro próximo. El CONAPO estima que hasta el año 2010 sus incrementos anuales serán superiores a 1.2 millones de personas.

La población envejecida o de la tercera edad se ha incrementado en una forma nunca antes vista. Si bien el grupo de población de 65 años y más representa actualmente sólo el 4% de la población (3.7 millones de personas), su crecimiento es tan acelerado que puede esperarse su duplicación en cerca de 17 años (su ritmo de crecimiento pasó de menos de 1.0% anual en 1960 a 4.0% en 1990, manteniéndose en ese nivel desde entonces). Esto implica que mientras en los años sesenta los incrementos anuales eran de menos de 20 mil individuos, actualmente ascienden a 150 mil. La dinámica de crecimiento de este grupo refleja la rapidez del proceso de envejecimiento de la población mexicana.

III. Retos del cambio demográfico a las políticas sectoriales.

La endogenización de las variables demográficas en la planeación social y políticas públicas en general, debe responder tanto a problemas sectoriales como a problemas que impone el perfil demográfico del fin de siglo. Un ejercicio de vinculación entre las políticas sectoriales y el cambio demográfico, concibiendo a éste último como un input del primero, nos permite formular las siguientes consideraciones respecto a diversos sectores sociales:

1. EMPLEO. La proporción de jóvenes y adultos jóvenes ha aumentado y representan una fuerte presión en el mercado de trabajo. Dos grandes problemas, por tanto, se presentan: sobre oferta de fuerza de trabajo e incremento en el volumen del desempleo.

Las proyecciones de la PEA al año 2015 la fijan alrededor de 80 millones de personas que demandarán alrededor de 54 millones de puestos de trabajo. Ello significa que en los próximos 18 años, deberán incorporarse al mercado de trabajo alrededor de 1 millón de personas promedio anual. Se ha calculado el desempleo abierto en 1986 en ... millones de la PEA total. Considerando la población nacional en 120 millones de habitantes en el año 2015 ... millones (... %) constituirá la PEA. Aun y cuando se crearán un millón de empleos anuales en los próximos 18 años, habría en el país unos ... millones de desempleados. Ahora bien, en caso de que la economía sólo fuera capaz de generar medio millón de empleos anuales, el desempleo abierto se incrementaría a cerca de ... millones.

Si bien a partir de la crisis de 1982 se agudizó el problema del desempleo, que se vio remarcado durante la caída de 1995, en los últimos dos años se observa una estabilización del nivel de desempleo, en parte por el incremento de las exportaciones no petroleras, el crecimiento del turismo y el fortalecimiento de la industria maquiladora, y la clara ampliación del sector informal de la economía.

Actualmente existe una fuerte discusión en torno al desempleo que podría generar la modernización de la planta productiva sustentada en la incorporación de nuevas tecnologías. La experiencia de varios países europeos, indica que, aun cuando la introducción de nuevas tecnologías genera desempleo en algunos sectores, también crea nuevas ocupaciones en otros. Por lo tanto, la evidencia empírica existente y la escasa información disponible para nuestro país, impiden formular afirmaciones concluyentes.

La planeación del empleo implica no solo atender las necesidades de la población ocupada, sino prever los problemas de desempleo. En ese sentido no basta referirse a la población como un dato, sino considerar los elementos cualitativos de los grupos que la conforman, destacando por su vulnerabilidad la población desempleada y desprotegida (viejos, niños, mujeres y discapacitados), así como la necesidad de fortalecer ciertas instituciones sociales que permitan atender a estos grupos ante la incapacidad del estado de crear más empleo. Ello habla del carácter de la planeación: ¿para quién? ¿para qué? Por otra parte, se hace necesario

considerar los efectos a corto y mediano plazos del cambio demográfico en la planeación sectorial

2. EDUCACION. En los últimos años, el sistema educativo continuó expandiéndose y diversificándose, aunque a ritmos inferiores a los alcanzados en décadas anteriores. Como resultado de esta expansión, su estructura comenzó paulatinamente a modificarse. Se ha incrementado la matrícula de educación preescolar, ha descendido ligeramente la de primaria, y se ha incrementado la de los niveles medio, medio superior y superior.

A pesar de que se ha elevado el promedio nacional de escolaridad a 7.2 grados, reducido el analfabetismo a 6.8%, y aumentado la eficiencia terminal en primaria, el sistema sigue comportando una estructura piramidal debido al fuerte rezago educativo acumulado. A ello cabe agregar la sensible disminución de la calidad de la enseñanza en sus diferentes ciclos y niveles.

Diversas investigaciones indican que, como resultado de los cambios que se están produciendo en el ritmo de crecimiento y la estructura de la población, se prevee una disminución de la población del grupo de 5-14 años, lo que hará posible que en la próxima década se atienda casi a la totalidad de la demanda de preescolar, y que disminuya la participación relativa de la matrícula de primaria en el conjunto de la matrícula nacional. Asimismo, como consecuencia del aumento de la población de 15-24 años, la matrícula de los niveles medio, medio superior y superior se incrementará hacia el año 2015.

Al parecer, la fase de expansión cuantitativa del sistema educativo está próxima a concluirse. Por lo tanto, los mayores esfuerzos deberían estar encaminados ahora a mejorar su calidad con el objeto de satisfacer los requerimientos de recursos humanos calificados en un contexto de crisis recurrentes.

Del éxito de la política demográfica en relación al crecimiento de la población dependerá, en cierta medida, la capacidad que tenga el Estado para satisfacer las demandas educativas de la población. A su vez, la atención a estas últimas estará íntimamente ligada al problema del empleo, al menos en dos sentidos: 1) cumpliendo funciones de capacitación y formación de recursos humanos altamente calificados, y 2) reduciendo las presiones sobre la demanda de trabajo.

La planeación del sistema educativo depende en buena parte de las proyecciones de matrícula escolares derivadas de las proyecciones de población. Metodológicamente se hace necesario mejorar las proyecciones de inscripción escolar, tomando en consideración las condiciones de mortalidad y eliminando el supuesto de población cerrada a la migración. La ruptura de tales supuestos puede mejorar las estimaciones, sin embargo, la carencia de datos precisos podría en muchas situaciones empeorar los resultados. La planeación del sector educativo incluye la elaboración de proyecciones de inscripción escolar junto con las proyecciones de los recursos y requerimientos conexos, pero rara vez se evalúan las implicaciones de sus planes en otros sectores o en la sociedad en general, o específicamente las implicaciones de las diferentes políticas educativas sobre el nivel de instrucción de la población. Las proyecciones de población por edad, sexo y nivel de educación pueden utilizarse para hacer proyecciones de la fuerza de trabajo por nivel de educación o calificación. Y éstas, a su vez, aplicar a proyecciones de empleo por nivel de educación a fin de determinar posibles desequilibrios futuros en los mercados de trabajo para diversas categorías de instrucción de la fuerza de trabajo; e incluso arrojando elementos para la proyección de los niveles de fecundación y demanda de servicios derivados de este fenómeno demográfico.

Hasta ahora el sistema educativo ha sido un elemento fundamental de legitimación del Estado mexicano, sirviendo como mecanismo de ascenso y movilidad social par los distintos grupos sociales. En el futuro, su papel seguirá siendo tanto o más importante ante la creciente aplicación intensiva y extensiva del conocimiento científico-tecnológico al proceso productivo.

3. SALUD Y NUTRICIÓN. En las últimas dos décadas ha sido notorio el cambio del patrón epidemiológico de la población, presentándose una combinación de enfermedades infectocontagiosas y degenerativas, incluyendo el aumento de los casos de SIDA. Como consecuencia de la crisis económica por la que ha atravesado el país en los últimos años, los niveles de nutrición ha disminuido, afectando con ello la calidad de vida, especialmente de la población infantil. Asimismo se ha dado una polarización en el patrón de consumo alimenticio entre los obrero y los trabajadores del medio rural, significando una profundización en la brecha de la desigualdad.

Si bien durante el pasado sexenio el Estado amplió la cobertura de los servicios de salud, el monto de los recursos destinados al sector no aumentó en términos reales, lo que se tradujo en una deficiente prestación de los servicios y en un deterioro de su calidad. Asimismo, se observa una gran disparidad en la distribución de los recursos hospitalarios y asistenciales entre las distintas regiones y entidades federativas, lo que despierta en los sectores más desprotegidos de la población un sentimiento de abandono y falta de atención.

Dada la transformación de la estructura por edad de la población (pasaje de una población joven a otra adulta), y su concentración en las grandes ciudades, cabe esperar en los próximos años una mayor presión sobre los servicios destinados a la atención de mujeres en edad reproductiva (pieza clave de la política demográfica), población infantil y población joven expuesta a accidentes de trabajo, y población envejecida.

Asimismo, dado el incremento en el número de enfermos de SIDA será necesario introducir cambios en los comportamientos sexuales de la población, así como crear la infraestructura médico-asistencial y el personal médico capacitado para su tratamiento y prevención.

4. DISTRIBUCION DE LA POBLACION - URBANIZACION. La distribución de la población en México se ha caracterizado por la fuerte concentración urbana (principalmente en las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) y la dispersión de la población en el resto del territorio nacional. Las altas concentraciones han sido resultado, en gran parte, de los fuertes flujos migratorios rurales dirigidos a las ciudades.

El patrón de migración y distribución de la población han comenzado a modificarse parcialmente en términos de una mayor presencia de ciudades medias en zonas no centrales del país, como son la frontera norte y las regiones centro-norte y las costas del país. Esto nos remite a cambios en la organización de la producción, que presenta nuevas oportunidades de empleo (en el sector formal e informal) en distintas regiones, ligados a sectores económicos muy específicos (maquila, comercio, turismo) o a la economía norteamericana.

Es notorio que a partir de la década de los ochenta se ha incrementado el volumen de inmigrantes, haciéndose más complejas las

migraciones. Esto se ha debido por una parte, al cada vez mayor deterioro de las condiciones de vida en las zonas rurales, así como a la incapacidad del sector agropecuario de retener su población económicamente activa, y por otra, a los procesos de localización industrial y apertura comercial. La población migra a las grandes ciudades (grandes y medias) en busca de mejores oportunidades que no encuentra en su lugar de origen.

Las condiciones de vida en la urbe han incidido en la mayor politización de la población, que busca solucionar sus necesidades de vivienda, empleo, agua, alimentación y, en general, su calidad de vida.

El ejercicio realizado nos ilustra brevemente algunos aspectos que pueden ser conflictivos a corto y mediano plazos. Los procesos demográficos y sociopolíticos sobre los cuales habrá que tomar atención en el largo plazo dependerán de la continuidad o modificación de las tendencias actuales ocasionados por la alteración de las tendencias económicas, los procesos sociales y las decisiones políticas actuales. En tanto la crisis económica ha marcado el hacer gubernamental en los últimos años, y la estrategia económica se ha priorizado, se hace necesario integrar en forma real el conocimiento sobre los procesos demográficos y la política de población al resto de la acción política nacional y regional. Es decir hacer endógena a la variable población al proyecto económico, político y social del país.

IV. Retos a la políticas de población.

El cambio demográfico y los actores que lo determinan imponen a la política de población retos muy específicos para su ejecución. En la medida en que los eventos demográficos son resultado de los contextos económicos, sociales y culturales de los individuos se hace necesario atender a los derechos fundamentales de las personas, poniendo al servicio de la población los medios y la información para que todos, por igual, puedan optar libre y conscientemente por una pauta demográfica determinada (Argüello, 1995)

Ello implica también eliminar el uso, para alcanzar las metas demográficas, de medios y estrategias reñidos con normas éticas fundamentales o que vulneran los derechos y dignidad de las personas y, a veces, hasta la dignidad de las mismas.

A nivel de los planificadores, eliminar la simplificación ideológica por la cual se asume 1) que el crecimiento poblacional es el principal obstáculo del desarrollo económico; y 2) que los estratos más pobres de la sociedad requieren un gran número de hijos como estrategia de sobrevivencia, lo cual genera además un gran mercado interno.

Estas posiciones ideológicas dificultan la construcción de un enfoque integrado sobre las relaciones entre los procesos demográficos y los socioeconómicos.

Universidad de Nuevo León
Biblioteca Universitaria
Cepilia Alfonso

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA
CONAPO (1991)

Finalmente, algunas reflexiones sobre lo expuesto anteriormente. En primer término, no obstante la importancia que, desde el decenio pasado, ha adquirido la población y sus cambios demográficos para los políticos, los funcionarios públicos, los planificadores y los analistas, las características estrictamente demográficas de la sociedad mexicana siguen siendo vistas como elementos exógenos, sin ampliar su preocupación por conocer la forma en que éstas inciden en los procesos políticos, económicos y sociales.

Debido a que las tendencias demográficas mantienen una inercia en el tiempo, la variación en sus características no se percibe con claridad en el corto plazo. Por esta razón, para los políticos y planificadores, y aun para el sistema político que se interesa más por problemas y conflictos inmediatos, pudiesen parecerles como constantes y pasar desapercibidas sus relaciones con el resto de los procesos sociales. Sin embargo, en el mediano y, sobre todo, en el largo plazo, los cambios demográficos se presentan como un elemento endógeno que redefine las características, la composición y aun la ideología de los grupos sociales.

De aquí la importancia de rescatar el ámbito de la "demografía política" para revisar el estudio del tamaño, composición, dinámica y distribución de la población en relación al gobierno y a la política. En este sentido, la "demografía política" tiene como campo disciplinario de análisis: a) las consecuencias políticas de los cambios demográficos y especialmente los efectos de tales cambios en las demandas que se plantean a los gobiernos, en la eficiencia de su acción, en la interacción política de los grupos sociales y en la distribución del poder; b) el estudio de los determinantes políticos del cambio poblacional, y c) el estudio de las políticas públicas y su impacto en el tamaño, composición y distribución de la población.

La venta de plazas y la infiltración de sujetos negativos a las relaciones de procuración, administración e impartición de justicia ha hecho la corrupción y la delincuencia organizada intracomunales.

BIBLIOGRAFIA

- CONAPO (1994)
 INEGI (1996)
 Ley General de Población (1936)
 Loyo, Gilberto (1931)
 Ordorica, Manuel (1993)
 Reyna, Angélica (1993)

Gobierno-Familia-Sociedad Civil.

Tan grave es el problema del crimen organizado que...

PROPUESTA JURÍDICO-POLÍTICAS PARA EL ESTADO DE
 NUEVO LEÓN

Dr. Ramiro Ramirez Pérez
 Profesor Investigador en la Facultad
 de Derecho y Ciencias Sociales y en el
 Colegio de Criminología de la
 U.A.N.L.

Préambulo

Nuevo León ha experimentado recientemente un proceso electoral que fue precedido por varios meses de intensas campañas de los diversos candidatos a elección popular quienes recogieron de la comunidad los reclamos que ésta hace al estado para encontrar el equilibrio de la paz y el bienestar social.

El proceso electoral lo vivió también el resto de México.

Fue reclamo generalizado prioritario el referente a la seguridad pública, así como el de procuración y administración de la justicia; por lo que he implementado esta serie de propuestas.

La prevención, el control y la investigación de las conductas antisociales, así como la procuración y administración de la justicia, junto con la aplicación del tratamiento penitenciario y post-penitenciario, son áreas que al fallar los hombres encargados de su aplicación, se convierten en agravantes de la criminalidad. es responsabilidad del estado el reclutar a sus mejores profesionales para brindar el mejor servicio, involucrando en la selección a la sociedad civil y a sus grupos específicos.

La venta de plazas y la infiltración de sujetos negativos a las instituciones de procuración, administración e impartición de justicia ha provocado la corrupción y la delincuencia organizada intramuros.