

Un reto del Estado mexicano

*Gustavo Cabrera Acevedo**

De acuerdo a la teoría moderna del Estado, para que se reconozca la existencia de éste se requiere la concurrencia de tres factores que lo conformen: una población asentada en forma permanente en un territorio definido, dotada de un poder soberano que los estructure, con un orden jurídico al servicio del bien público. Así, un Estado reúne tres componentes interactuantes: población, territorio y gobierno. Estos elementos no son estáticos, sino que están sujetos a condiciones socioeconómicas y políticas internas y externas que los transforman y les dan configuraciones diferentes en tiempos históricos.

La organización jurídica de nuestro país registra, desde su origen como Estado nacional, los problemas de su población, territorio y soberanía. El monto de la población, su dinámica y distribución en el territorio, aunados a la defensa de su seguridad nacional, fueron tomados en cuenta en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. En aquella época el ámbito territorial del país era de cuatro millones de kilómetros cuadrados con seis millones de habitantes. En este primer entorno del Estado nacional se puede estimar la dificultad del gobierno de combinar la vastedad territorial, las condiciones de bienestar y, al mismo tiempo, el fortalecimiento de una débil seguridad nacional, con una escasa población.

En más de un siglo y medio la preocupación en materia de población ha tenido variantes significativas, y los esfuerzos de los gobiernos en acciones derivadas de políticas de población, explícitas o implícitas, han seguido dichas variantes demográficas: por largo tiempo con un fin poblacionista, y en los últimos quince años con otro reduccionista de la dinámica, que se encuentra aún en etapas intermedias.

A partir del término del movimiento ar-

mado de 1910, y hasta 1973, el proyecto vigente de país siguió considerando como una de las premisas para el desarrollo ampliar la base demográfica. Esta premisa se cumplió y se reconoce que las condiciones sociales y económicas de los habitantes tuvieron un incremento en sus niveles de vida. No obstante, los problemas de fondo de la sociedad mexicana continuaron y persistieron las desigualdades sociales y geográficas.

En los últimos quince años se inició una nueva política de población con el objetivo central de "regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social". Así, es preciso considerar las características del elevado incremento de la población y su distribución territorial, y situar las relaciones entre condiciones demográficas y condiciones socioeconómicas en un contexto dinámico, para adecuarlas recíprocamente, con el fin último de coadyuvar a un mejor bienestar y elevar la calidad de vida de los habitantes.

En la actualidad, el Estado mexicano está constituido por una población de aproximadamente 86 millones de habitantes, asentados en forma irregular en dos millones de kilómetros cuadrados, con un gobierno producto de la Revolución de 1910, cuya base política y de acción es la justicia social para todos los mexicanos. De esta forma, la dinámica demográfica ha iniciado un cambio, disminuyendo su velocidad de crecimiento de 3.2% anual en 1974 a alrededor del 2.1% en 1989. En cuanto a la distribución de la población en el territorio, los cambios que se han operado no pueden considerarse significativos. La concentración demográfica en pocas áreas metropolitanas del país y la dispersión de la población rural han continuado.

En estos años, no ha sido posible verifi-

* *Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México.*

car la relación entre el cambio demográfico y el cambio social. Los resultados en el bienestar y en la calidad de la vida no se aprecian todavía, sea porque sólo han transcurrido tres quinquenios desde el inicio de la nueva política de población –tiempo relativamente corto para observar sus efectos–, o bien porque fuerzas económicas internas y externas, negativas al desarrollo, han contrarrestado y superado los efectos positivos del cambio demográfico. Las interrelaciones entre población y desarrollo no han emergido como se esperaba, ni a nivel agregado de la sociedad ni a nivel familiar.

La política de población actual de México se ha enfrentado a diversas situaciones, no resueltas hasta ahora, que han impedido que surja como un proceso dinámico capaz de responder con rapidez y eficiencia a las condiciones y cambios en la estrategia nacional de desarrollo. En este sentido, hay que considerar que a los cambios demográficos que pretende la política de población, representados en su estrategia, en sus objetivos y en sus metas particulares, les ha faltado adecuación con los objetivos declarados en los planes de desarrollo. Esta tarea es compleja, y más aún cuando las políticas globales, sectoriales y



regionales han estado sujetas a cambios frecuentes en su dirección y alcance en tiempos cortos; la integración de lo poblacional con los programas sociales y económicos no tiene una identificación sustantiva en el tiempo y en el espacio. De esta forma, los programas de la política de población se independizan, adquiriendo una inercia con sus propios fines específicos de disminución de la fecundidad y de la tasa

de crecimiento demográfico como objetivo en sí mismo.

Esta situación puede observarse en los programas de planeación familiar, que si bien han tenido éxito hasta ahora por su relativa integración con los programas de salud, educación y comunicación, se está llegando al límite de cobertura, en que su perspectiva de ampliación dependerá cada vez más de una política de salud integral, del avance en la seguridad social, del empleo de la mujer y el hombre y, en general, de la base social y económica que influye en las actitudes frente a la constitución y tamaño de la familia.

En cuanto a la distribución de la población en el territorio, en donde la migración interna juega un papel determinante, la integración con el Plan Nacional de Desarrollo y con las políticas sectoriales, regionales y locales adquiere una significación aún más relevante. En realidad, la historia de la política económica de México ha favorecido que las corrientes migratorias se conviertan en una simple consecuencia inevitable de procesos económicos altamente concentradores de población. Así, las políticas de población, de desarrollo urbano y rural, y otras más, se enfrentan a fuerzas de interés económico del sector privado empresarial, cuyos objetivos no son precisamente sociales, sino la maximización de los beneficios monetarios de su inversión; las grandes concentraciones de población les son favorables, ya que se traducen en mercados de consumidores, en condiciones de mano de obra barata y en apoyos importantes de subsidios federales. Se necesita así de acciones firmes por parte del gobierno para que la planeación sectorial, regional y local sean congruentes con la política de población y remuevan las debilidades de sus acciones.

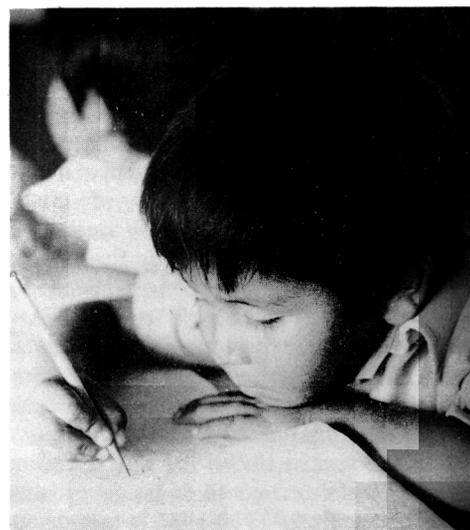
Por último, se requiere de una concientización aún más profunda y genuina de los políticos que conducen al país y de los funcionarios y técnicos responsables de la planeación del desarrollo, sobre los problemas y retos que significa el fenómeno demográfico y la necesidad de considerar a la población como un elemento endógeno y participante en la conducción del desarrollo.

La demografía nacional ha tenido, y seguirá teniendo, transformaciones fundamentales, adecuándose a las necesidades de los proyectos que el país pretende llevar a cabo. Falta ahora que los elementos económicos y de desarrollo se fortalezcan para cumplir su cometido. De otra forma se correría el riesgo de iniciar el siglo XXI con un cambio poblacional sin cambio social, lo que produciría en México sólo la demografía de la pobreza. Este es el gran reto del Estado mexicano. DemoS

Uno de los procesos demográficos que han caracterizado a nuestro país a partir de la segunda mitad de los años setenta es el continuo descenso de la fecundidad. Si bien no se han determinado con exactitud los alcances que pudiese tener en el largo plazo, este descenso ha producido ya importantes cambios en la estructura por edad de la población, los cuales se han traducido a la vez en modificaciones en la demanda de servicios por parte de la sociedad. En el sector educativo, los efectos de la dinámica decreciente de los niveles de fecundidad se hacen más evidentes si atendemos a la evolución de la composición relativa de la matrícula nacional.

En 1970, cuando el perfil del país era extremadamente joven, con una proporción de menores de 15 años del orden del 47%, se atendía a un alumnado mayoritariamente inscrito en el ciclo de educación básica: cerca del 82% de la matrícula nacional correspondía al nivel de primaria, el 9.7% al de secundaria y el 3.5% al de preescolar, sin incluir ni al 12% de la población de 4 y 5 años cumplidos. Por su parte, los estudiantes de los niveles medio y superior representaban, en conjunto, apenas el 5.3% de la matrícula escolar.

Para el ciclo 1986-1987 la matrícula en el nivel de primaria –que continuaba siendo el de mayor peso relativo– había disminuido sustancialmente su participación al 60% del total. La de secundaria re-



presentaba el 17.2%, la de preescolar englobaba ya al 10.2%, mientras que la proporción de alumnos en los niveles medio y superior se había más que duplicado con respecto a 1970 y representaba el 13% del total. A conformar esa nueva distribución contribuyeron en forma conjunta los efectos de las políticas de población y de educación. El abatimiento de la fecundidad, una de las metas de la primera, reper-