

POBLACIÓN, DESARROLLO Y SU MARCO JURÍDICO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Teorías demográficas.* III. *Población mundial.* IV. *Población urbana y rural en México y su marco jurídico.* V. *Consideraciones finales.*

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo presentamos un estudio acerca del tema de la población. En una primera parte indicamos las teorías que se han elaborado con relación al tema demográfico, y vemos cómo algunos autores consideran al crecimiento de la población como un problema, mientras que para otros es una bendición el que haya tantos seres humanos.

En una segunda parte nos referimos a la población mundial, de manera general, y a la población urbana de manera específica. Posteriormente, señalamos algunos puntos relevantes acerca de las conferencias en materia de población, que se han celebrado a nivel internacional.

Finalmente, nos referimos a la población urbana y rural en México y el marco jurídico que comprende esta temática, remitiendo a los artículos constitucionales, ley de población, y planes y programas que se han expedido en esta materia.

II. TEORÍAS DEMOGRÁFICAS

El fenómeno del aumento de la población ha llamado la atención de los estudiosos, quienes han elaborado teorías al respecto. Thomas Malthus, quien en 1798 escribió su *Ensayo sobre el principio de la población*, advirtió que debía frenarse el crecimiento demográfico, pues de lo contrario, gran parte de la población viviría en la miseria, debido a la escasez de alimentos, "ya que la especie humana aumentaría con la progresión de los números 1, 2, 4, 8, 16, 128, 256 y las subsistencias como la de los números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9".¹

¹ Malthus, Thomas R., *Ensayo sobre el principio de la población*, trad. Teodoro Ortiz, México, FCE, 1951, p. 12.

Podemos observar que en un principio, la población mundial creció lentamente debido a epidemias y desnutrición. Entonces, la tasa de mortalidad era alta y la de nacimientos ligeramente alta. Con los avances en materia de salud, la tasa de mortalidad disminuyó notablemente, y como consecuencia hubo un crecimiento demográfico.

Kingsley Davis opina que un moderno cuadro de referencia del análisis de la población, a diferencia del de Malthus, "es más sencillo, más desprovisto de preconcepciones morales y más flexible. Supone que la población sólo puede aumentar o disminuir en una zona dada por virtud de los nacimientos, las defunciones y la migración, y que, por consiguiente, cuanto afecte a estos tres factores, afecta automáticamente al crecimiento de la población".²

En otras palabras, se puede decir que todo cambio acusado en el índice de población, es por incremento o disminución natural, o sea, por exceso de nacimientos sobre defunciones o viceversa, y por la conducta migratoria del hombre.

Con relación al aumento natural de la población, en donde intervienen los datos de natalidad y mortalidad, se indica que la tasa del crecimiento natural es igual a la diferencia entre la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad. Cualquier variación en los índices, genera cambios en la densidad de la población.³

En la época de la industrialización se elaboró la teoría de la transición demográfica, es decir, "a medida que se industrializan las zonas no explotadas y alcanzan un nivel de vida más alto; a medida que adquieran maneras urbanas, educación, movilidad social y ciencia comenzarán a limitar su fecundidad marital, como han hecho los habitantes de los países industrializados más viejos".⁴

Se considera que la transición demográfica tiene tres fases. La primera existe en aquellas sociedades que no han empezado aún su desarrollo y se caracteriza por altas tasas de natalidad y de mortalidad —entre 40 y 50 por 100—, al grado tal, que propiamente se eliminan mutuamente y, en consecuencia, el crecimiento natural es bajo.

En la segunda, la tasa de mortalidad empieza a decrecer por los avances logrados en medicina y salud pública, y años después la tasa

² Davis, Kingsley, "Introducción", en Malthus, Thomas R., *Ensayo sobre el principio de la población*, *op. cit.*, p. XXXIII.

³ Hicks y Hart citados por Domínguez Vargas, Sergio, *Teoría económica*, 7a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 184.

⁴ Davis, Kingsley, *op. cit.*, p. XXXIII.

de natalidad baja también. Mas en esta fase de baja mortalidad y de alta natalidad, la población crece desmesuradamente.

La tercera fase existe en las sociedades en que la natalidad y la mortalidad se encuentran ya en bajos niveles, más o menos estables, aunque puede exceder un poco la natalidad.⁵

Un ensayo muy interesante, denominado "El debate de la población", indica que según la forma como se examine la cuestión, el "problema de la población" puede ser una situación desesperada o no constituir problema alguno. De acuerdo con una visión, el problema es suficientemente grave en muchas partes del mundo, para justificar que el gobierno intervenga cuando las personas decidan tener más hijos. Otra opinión —que se identifica marcadamente con Julian Simon, profesor de economía de la Universidad de Maryland— sostiene que no existe problema demográfico en el mundo de hoy, porque una población creciente puede contribuir a la prosperidad de los países, ya que no sólo eleva el número de consumidores sino también el de los productores.⁶

Para Julian Simon, más gente significa más ideas, más creatividad, mayores posibilidades de generar tecnología; así, a largo plazo, el aumento de la población más que un problema es una oportunidad. Para él, cada ser humano que nace es una bendición, ya que "pagará impuestos, producirá bienes y servicios para el consumo de otros, y realizará esfuerzos para embellecer y purificar el ambiente".⁷

Además, Simon opina que la situación alimentaria mundial ha mejorado después de la Segunda Guerra Mundial, por lo que para él hay razones poderosas para creer que la nutrición humana mejorará en el futuro, aunque aumente la población. Por lo que se refiere a los recursos naturales, éstos no escasearán sino que aumentarán progresivamente y serán menos costosos.⁸

5 Overbeck, J., citado por Cabrera Acevedo, Lucio, "Las políticas del ambiente en los problemas urbanos", *Comunicaciones Mexicanas al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado (Caracas 1982)*, México, UNAM, 1984, p. 44.

6 Lieberman, Jonathan, "El debate de la población", *Facetas*, EUA, núm. 76, 1987, p. 43.

7 Véase Simon, Julian L., *The Ultimate Resource*, Nueva Jersey, Princeton University, 1981, citado por: Castañón Romo, Roberto y Javier Sandoval Navarrete, "Población y desarrollo", *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LVIII, núm. 2, abril-junio, 1996, p. 177.

8 *Ibidem*.

III. POBLACIÓN MUNDIAL

Hace doce mil años, cuando el hombre se dedicó a cultivar sus alimentos a través de la agricultura, se estima que "la población mundial era de cinco millones, mucho menor que la población que hoy vive en la ciudad de México, Buenos Aires o Bangkok. Al principio de la era cristiana, la población del mundo había crecido a casi 250 millones, menos de la mitad de la población de la India en nuestros días".⁹

La población mundial, en el siglo XVII, se estimó que no llegaba a 500 millones de habitantes. Entre 1750 y 1900 la población mundial se elevó de 800 a 1650 millones de habitantes. Este aumento de la población coincidió más o menos con el comienzo de la Revolución Industrial en Europa.

El crecimiento de la población se aceleró durante la primera mitad del siglo XX, teniendo dos billones de habitantes en 1930 y llegando a dos mil 500 millones en 1950.

En 1975 éramos cuatro billones de habitantes. Según cálculos que aparecieron en la revista *National Geographic*, la población mundial será, en el año 2000, de seis billones de habitantes y para el año 2025, ocho billones.¹⁰

Manuel Castells, al referirse al crecimiento demográfico, señaló que en 1950 la población norteamericana representaba el 6.7 por ciento de la población mundial y la europea el 15.7 por ciento y para el año 2000 la proporción sería de 5 por ciento y 9.1 por ciento, respectivamente. Además, la población de Asia (sin la ex-URSS) era en ese año del 23 por ciento, y para el año 2000 representaría el 61.8 por ciento.

Por tanto, si este crecimiento demográfico

se relaciona con la estructura económico-política internacional, y concretamente, con el descenso continuo del nivel de vida en aquellas áreas de mayor crecimiento demográfico y con la movilización política de las

9 Todaro, Michael P., *Economics for a Developing World. An Introduction to Principles, Problems and Policies for Development*, Londres, Longman Group Limited, p. 170, citado por Castañón Romo, Roberto *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 7, p. 173.

10 Fox, Robert W., "The World's Urban explosion", *National Geographic*, Washington, D.C., vol. 166, núm. 2, agosto, 1984, p. 179. Por su parte, el Reporte del Banco Mundial señala que seremos 10.5 billones de habitantes en el año 2000, a menos que haya un significativo descenso de la tasa de crecimiento de la población. Reporte del Banco Mundial citado por Brenner, Margaret, "International Family Planning", *Houston Journal of International Law*, EUA, vol. 8, núm. 1, otoño, 1985, p. 156.

masas populares de dichas zonas, puede entenderse, —nos dice Castells— a la vez, el repentino interés de los 'científicos sociales' occidentales por el control de natalidad y la preocupación por el desarrollo urbano.¹¹

1. Población urbana mundial

Actualmente, cada vez más se acentúa la diferencia entre países desarrollados y países en desarrollo. Lo 'paradójico' es que la población mundial se desplaza rápidamente a un mundo de habitantes de ciudades.

La proporción de la población urbana mundial, respecto a la total ha aumentado de un porcentaje de 27.6 por ciento en 1950, a un 36.3 por ciento en 1970, y se proyecta en un 50 por ciento para el año 2000.

Los países desarrollados, ya urbanos en casi dos tercios en 1970, se espera que sobrepasen el 80 por ciento para el año 2000. La población urbana de los países menos desarrollados se proyecta que suba, en esos treinta años, del 27.5 por ciento en 1970 al 41.4 por ciento a fines del presente siglo.¹²

Entre los quince países más poblados del mundo y con mayor índice de crecimiento, se encuentran India, Indonesia, Brasil, Bangladesh, Paquistán, Nigeria y México. Considera el Banco Mundial que si estos países continúan con sus actuales tasas de crecimiento, duplicarán sus cuantiosas poblaciones en poco más de 20 años.¹³

Los siguientes datos reflejan el crecimiento de la población urbano-rural, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

11 Castells, Manuel, *Problemas de investigación en sociología urbana*, trad. Enrique Grilló, 11a. ed., México, Siglo XXI, 1986, p. 94.

12 Comisión Económica para América Latina, *Conferencia mundial de población*, México, FCE, 1975, p. 80.

13 The World Bank, *World Development Report 1984*, Washington D. C., Oxford University Press, 1984, p. 77, citado por Castañón Romo, Roberto *et al.*, *op. cit.*, en *supra* nota 7, p. 174.

Cuadro 1. Población de países desarrollados y en desarrollo¹⁴
(en billones)

PAÍSES DESARROLLADOS			PAÍSES EN DESARROLLO		
Año	P. urbana	P. rural	Año	P. urbana	P. rural
1950	.44	.39	1950	1.38	.29
1975	.75	.34	1975	2.17	.81
2000	.99	.28	2000	2.89	1.96
2025	1.19	.20	2025	2.86	3.91

América Latina es una de las regiones que presenta la mayor tasa de crecimiento de población, seguida por África y Asia Meridional. En estas regiones las ciudades crecen a un ritmo muy rápido, próximo al 4 por ciento anual. Pero lo peculiar en América Latina es que ello continúa ocurriendo cuando ya el continente ha urbanizado el 60 por ciento de su población. En las otras regiones menos desarrolladas, la población urbana no alcanza el 30 por ciento. Por eso, cuando se considere la relación entre el crecimiento urbano y total de población, América Latina destaca netamente del resto del mundo en desarrollo (2.3 por ciento anual contra 1.3 por ciento en África; 1.2 por ciento en Asia Oriental; y 1.0 por ciento en Asia Meridional). El contraste es igualmente claro con las regiones desarrolladas (Europa 0.9 por ciento, la ex-URSS 1.4 por ciento, América del Norte 1.1 por ciento, Oceanía 1.7 por ciento).¹⁵

Es por ello que se dice que Latinoamérica es con mucho el líder en el proceso de urbanización entre las regiones menos desarrolladas. Con un 56.7 por ciento de proporción urbana según el cálculo de 1970, rivalizaba con la ex-URSS, la menos urbanizada de las regiones más desarrolladas. Para el año 2000, se preveía que la proporción de la población en ciudades en América Latina alcanzara tres cuartos del total, ligeramente por debajo del promedio actual de las regiones ahora más desarrolladas.¹⁶

¹⁴ Fox, Robert W., *op. cit.*, p. 180.

¹⁵ Terra-Gallinal, Juan Pablo, "Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina", *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, *op. cit.*, p. 235.

¹⁶ Comisión Económica para América Latina, *op. cit.*, pp. 80-81.

En los países latinoamericanos, considera Óscar Yujnovsky que el Estado influyó en la conformación territorial y en la urbanización de manera muy distinta a como lo hizo en los países europeos. En éstos, "el Estado nacional fue posterior a la transformación capitalista de la sociedad civil; en América Latina, el Estado y la urbanización precedieron a la propia sociedad civil".¹⁷

Otro elemento importante en la situación de América Latina es el relativo a las inversiones extranjeras. Marcos Kaplan señala que "Los grupos norteamericanos operantes en América Latina han contribuido así, directa e indirectamente, al creciente desplazamiento del eje organizativo, del peso específico y del poder, desde la sociedad rural hacia la urbana y, en la misma medida, han incrementado su capacidad de influencia y de control sobre los sistemas nacionales en su conjunto".¹⁸

Por lo que toca a las fuerzas y estructuras sociales urbanas, indica Kaplan que en los principales países latinoamericanos ha habido un creciente predominio de las actividades y formas urbanas, y de las estructuras sociales e institucionales correspondientes. La industrialización desnivelada pero acelerada, la expansión de los sectores secundario y terciario, el aumento de la red de relaciones con el exterior, el incremento del intervencionismo estatal contribuyen a un tipo particular de modernización.¹⁹

Por otra parte, además del crecimiento natural de la población, el fenómeno de la migración campo-ciudad es el otro factor que contribuye notablemente al crecimiento de las ciudades. Para los emigrantes del campo, en América Latina, según Jean Remy, "la ciudad representa el lugar de ruptura con todo su pasado; se sienten atraídos hacia ella, esencialmente por la imagen de lujo que representa y las facilidades de consumo que parece ofrecer casi automáticamente".²⁰

Más que una imagen de lujo, lo que los empuja a emigrar es la situación crítica que se vive en el campo y las escasas posibilidades de desarrollo que ahí pueden tener.

Así, las causas, entre otras, que contribuyen a la migración campo-ciudad son: a) la disminución relativa de oportunidades de empleo

17 Yujnovsky, Óscar, "Estado y política metropolitana: El caso de Buenos Aires", *Pensamiento Iberoamericano*, España, núm. 7, enero-junio, 1985, p. 96.

18 Kaplan, Marcos, *Sociedad, política y planificación en América Latina*, 2a ed., México, UNAM, 1985, pp. 63-64.

19 *Idem*, p. 75.

20 Remy, Jean *et al.*, *op. cit.*, p. 179.

en las zonas rurales y la expansión de otros sectores; b) las ventajas de la producción y distribución más eficientes de los productos que se logran con la concentración espacial en el sector no agrícola.²¹

2. Conferencias internacionales

El crecimiento demográfico al convertirse en un problema o preocupación a nivel mundial, impulsó a la Organización de las Naciones Unidas para convocar a la comunidad internacional a una serie de conferencias mundiales sobre población. En 1954 se celebró una en Roma; otra en 1965, en Belgrado; otra en Bucarest, en 1974; otra en México, en 1984; y la de 1994 en El Cairo.

Las dos primeras conferencias fueron de naturaleza puramente técnica. Las siguientes ya tienen un carácter político, es decir, se ve ya a la población con relación al desarrollo, y también la mutua relación entre el hombre y el medio ambiente. Esto comprende no sólo los factores sociales y económicos, sino también los factores culturales, la estructura familiar, los recursos y los derechos humanos.²²

En la Conferencia de Bucarest, los cuatro puntos del programa fueron:

- Recientes tendencias demográficas y perspectivas futuras
- El cambio demográfico y el desarrollo social y económico
- La población, los recursos y el medio ambiente
- La población y la familia

La Segunda Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, que se celebró en la Ciudad de México en 1984, se encargó de revisar el Plan de Acción sobre Población Mundial adoptado en la Conferencia de Bucarest. Este plan de acción enfatizaba la importancia de tener acceso a la información y a los servicios de planeación familiar. Asimismo, se concluyó que el crecimiento demográfico es sólo uno de los componentes para el logro del desarrollo económico.²³

La política sostenida por Estados Unidos en 1984 fue la siguiente: "Los Estados Unidos no consideran al aborto como un elemento

21 Comisión Económica para América Latina, *op. cit.*, p. 83.

22 *Idem*, p. 7.

23 Castañón Romo, Roberto y Javier Sandoval Navarrete, "Población y desarrollo", *op. cit.*, p. 175.

aceptable de los programas de planeación familiar y no contribuirán más con aquellos programas en que el aborto es parte".²⁴

Esta política ha causado polémica entre varios grupos norteamericanos, de ahí que se diga que "mientras los grupos del derecho a la vida se sienten reivindicados, los proponentes del control natal temen la devastación del proyecto del control poblacional en países en desarrollo".²⁵

La tercera de estas conferencias se celebró en El Cairo, Egipto, del 5 al 12 de septiembre de 1994, donde se discutieron cuatro temas principales: "la salud de la reproducción y la planificación familiar, los derechos de la mujer, la mortalidad materna e infantil, y la movilización de los recursos para el mejor control del crecimiento de la población".²⁶

En esta conferencia se tuvo el propósito de discutir diferentes temas, sin embargo, las discusiones principales fueron las relacionadas con el aborto y las creencias religiosas correspondientes, la posición de la mujer, la libertad sexual y el uso de métodos anticonceptivos. En contra de estos dos últimos temas se dio la alianza de dos credos, el católico apostólico romano y el musulmán.²⁷

El doctor Fred Sai, quien presidió el comité principal de la conferencia, señaló que el mensaje esencial del Programa de Acción de esta Conferencia Internacional de Población y Desarrollo fue que los temas de población son asuntos de desarrollo. Este mensaje es acerca de la reducción de la pobreza, del fortalecimiento de las mujeres, del crecimiento económico, y del cambio de estilos de vida. Es acerca de las desigualdades en la manera en que el poder es compartido y los recursos distribuidos. Y también es acerca de señalar estas desigualdades, y remediar las injusticias sociales y económicas que contribuyen a una salud pobre y al sufrimiento. La población ya no es vista como un dilema de números, sino como una parte integral de la agenda de desarrollo humano.²⁸

24 Brenner, Margaret, *op. cit.*, p. 155.

25 *Idem*, p. 156. Estos últimos grupos están muy preocupados, y cabe destacar la visita que realizó, en marzo de 1987, la presidente de la "Planned Parenthood Federation of América" a nuestro país. Véase: "Pretende que México acepte la orientación de la C.B.: E. Wattleton", *Excelsior*, miércoles 18 de marzo de 1987, p. 1-A.

26 Castañón Romo, Roberto y Javier Sandoval Navarrete, "Población y desarrollo", *op. cit.*, p. 175.

27 *Ibidem*.

28 Sai, Fred, "Prólogo", en *Action for the 21st. century: reproductive health and rights for all*, Family Care International, 1994, citado por: Crane, Bárbara B. e Stephen L. Issacs, "The Cairo Programme of Action: A new framework for international

Además, ha habido otras conferencias internacionales relacionadas con el tema de población como son las relativas a los asentamientos humanos, tales como la conferencia de Vancouver de 1976 y la de Estambul de 1996.

La primera conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver, Canadá, centró la atención internacional sobre los problemas relacionados con los asentamientos humanos, tanto rurales como urbanos.

En la Declaración de Principios de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, de 1976, se señaló la importancia de que todo ser humano necesita satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vivienda y salud; y se dijo que el desarrollo económico inequitativo, reflejado en las amplias diferencias de riqueza actualmente existentes entre los países y entre los seres humanos y que condenan a millones de personas a una vida de pobreza, sin satisfacer sus necesidades básicas de alimentos, educación, servicios sanitarios, vivienda, higiene mental, agua y energía; y considerando que la condición de los asentamientos humanos determina en gran medida la calidad de la vida, es indispensable su mejoramiento para la satisfacción plena de las necesidades básicas.²⁹

A los veinte años de esta conferencia, en Estambul se celebra la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II), o también llamada "La Cumbre de la Ciudad", con el propósito de hacer que las ciudades, grandes y pequeñas, y los pueblos sean saludables, seguros, equitativos y sostenibles, ya que la tendencia de la población mundial es vivir en ciudades.

Los dos temas principales fueron: a) vivienda adecuada para todos, y b) desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en vías de urbanización.³⁰

cooperation on population and development issues", *Harvard International Law Journal*, vol. 36, núm. 2, 1995, p. 296.

²⁹ Naciones Unidas, "Habitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Vancouver (Canadá), 31 de mayo-11 de junio de 1976", *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, México, Porrúa, 1977, p. 655.

³⁰ Informe del Comité preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). Documentos oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno periodo de sesiones. Suplemento, núm. 37 (A/49/37), p. 22.

IV. POBLACIÓN URBANA Y RURAL EN MÉXICO Y SU MARCO JURÍDICO

En el año de 1793, se levantó el primer censo de población en México, por órdenes del virrey, conde de Revillagigedo. En ese año, el número de habitantes registrados sumaba cuatro millones 483 mil 529. Humboldt consideró que en el año 1803, la población ascendió a seis millones y medio. Por su parte, Henry George Ward estimó la cantidad de ocho millones de habitantes para el año de 1827.³¹

Ya para 1888, eran 11.5 millones de habitantes; en 1930, 16.5 millones; en 1950, 26 millones, y en 1970 más de 48 millones.³²

El programa nacional de desarrollo urbano y vivienda señaló que en 1984 éramos 76.4 millones de habitantes.

Para 1987, México, nuestro país, contaba con una población de más de 80 millones de habitantes. Así lo informó el presidente del Consejo Nacional de Población, en la XVIII sesión ordinaria de este Consejo, en marzo de ese año.³³

En los años setenta, México registró una de las tasas de crecimiento de población más altas del mundo, es decir, del 3.5 por ciento, tasa muy superior al promedio de América Latina que era de 2.9 por ciento. Esto se debió a una drástica reducción de la mortalidad combinada con una fecundidad alta.

Entonces, México, al igual que otros países en desarrollo, presenta las siguientes características demográficas: *a)* alta fecundidad; *b)* baja mortalidad; *c)* crecimiento de la población; *d)* aumento de la población menor de quince años, al grado que llega al 40 o 45 por ciento de la población total; *e)* aumento de la densidad de población en ciertas zonas.

Esto significa que conforme a la teoría de la transición demográfica, México se encuentra en la segunda fase. Se dice que ya está pasando a la tercera etapa, es decir, se considera que la tasa de natalidad está en descenso.

El proceso de urbanización comienza en México, a partir de 1940, debido tanto al crecimiento natural de la población, como de los movimientos migratorios del campo a la ciudad. De esta manera, la estructura ocupacional ha cambiado de rural a urbana, es decir, ya

³¹ Ward, Henry George, *México en 1827 (selección)*, trad. de Ricardo Haas, México, SEP, FCE, 1981, pp. 20-21 (Serie: Lecturas Mexicanas, 73).

³² Rangel Couto, Hugo, *op. cit.*, p. 185.

³³ Berdejo Arvizu, Aurora, "En México 'Sabemos a donde vamos' asevera Manuel Bartlett", *Excélsior*, México, martes 17 de marzo de 1987, p. 1-A y p. 10-A.

en 1972 el 62 por ciento de la población económicamente activa se dedicaba al sector industrial y al sector servicios, con un 23.5 por ciento y un 38.5 por ciento, respectivamente.³⁴

Las siguientes cifras muestran cómo ha aumentado la población urbana respecto a la rural.

Cuadro 2. Población urbana y rural de México (en miles)

AÑO	P. TOTAL	P. URBANA	P. RURAL
1900	13 607.3	2 639.8	10 967.5
1910	15 160.4	3 668.8	11 491.6
1921	14 334.1	4 472.2	9 861.9
1930	16 552.6	5 545.1	11 007.5
1940	19 653.6	6 898.4	12 755.2
1950	25 791.0	10 706.1	14 804.1
1960	34 923.1	17 706.1	17 217.0
1970	48 225.2	28 308.5	19 916.7 ³⁵
1984	76 400.0	50 900.0	25 500.0 ³⁶
1990	81 250.0	46 676.0	34 574.0 ³⁷

Cabe destacar que la población mexicana se concentra, por un lado, en unas cuantas ciudades y zonas del país y, por el otro, se presenta una gran dispersión de población rural que habita en varias decenas de miles de pequeñas localidades, esparcidas por todo el territorio nacional. Así, en 1984, como lo señaló el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 50.9 millones de habitantes se concentraban en 2 mil 129 centros de población, mientras que 25.5 millones vivían en 123 mil 171 asentamientos rurales.

³⁴ Ovalle Favela, José, "La nueva legislación sobre desarrollo urbano", *Comercio Exterior*, México, vol. 26, núm. 10, octubre 1976, p. 1157.

³⁵ Consejo Nacional de Población, *México Demográfico; breviario 1980-1981*, México, CONAPO, 1982, p. 56.

³⁶ Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, *Diario Oficial de la Federación*, martes 25 de septiembre de 1984, México, p. 11.

³⁷ CONAPO, *Evolución de la ciudades de México, 1900-1990*, CONAPO, México, 1994, citado por Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 1996, p. 33.

A pesar de la disminución tan considerable de la población rural, resultado directo de la migración masiva y continua de las zonas rurales a la urbana, la población de localidades rurales de diversos tamaños sigue en aumento.

Por otra parte, en lo referente a la estructura por edades, la población mexicana está compuesta predominantemente por jóvenes, en edad reproductiva. Así, en 1975 la población de México estaba constituida en un 65 por ciento por individuos menores de 25 años. En 1986, la estructura por edades fue la siguiente: 31 millones de mexicanos tenían menos de quince años; 47 millones tenían entre 15 y 64 años, y 3 millones tenían más de 65 años.³⁸

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 consideró que la población de México alcanzaría para 1995, 91 millones de habitantes, creciendo a un ritmo de 1.8 por ciento anual, una vez considerados los flujos migratorios internacionales. Para el año 2000 se espera que la población de México sea de poco menos de cien millones de personas, es decir, entre 1995 y 2000 habrá aproximadamente 1.8 millones de nuevos habitantes por año.

Actualmente, el 36 por ciento del total de la población tiene menos de quince años de edad. La esperanza de vida ascendió a 72 años. El grupo de población en edades de trabajo, entre 15 y 64 años, se estima que ascienda actualmente a 54 millones de personas. Asimismo, la población de 65 años y más, representa sólo el 4.2 por ciento de la población con 3.8 millones de personas.

En cuanto a la distribución territorial de la población, el proceso de urbanización se ha visto dominado por la concentración de la población en unas cuantas ciudades y centros metropolitanos. En 1990, la población que residía en ciudades de quince mil habitantes o más, ascendía a cerca de 47 millones de habitantes, de los cuales casi la mitad residía en las cuatro principales áreas metropolitanas: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla. Además, hay una gran dispersión demográfica en miles de pequeñas localidades rurales, considerando que en 1990, alrededor de 28 millones de habitantes residían en más de 155 mil pequeñas localidades de menos de cinco mil habitantes.³⁹

38 Berdejo Arvizu, Aurora, *op. cit.*, p. 10-A.

39 Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 1996, p. 48.

Marco jurídico

Los instrumentos jurídicos con que cuenta el Estado mexicano para regular el fenómeno de la población, los encontramos en la Constitución, en la Ley General de Población, en los planes y programas, entre otros.⁴⁰

A. Artículos constitucionales

Los artículos de la Constitución mexicana que se refieren a la materia de población son los artículos 4 y 73, fracción XVI.

El artículo 4o. constitucional, párrafos segundo y tercero, establece 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 el espaciamiento de sus hijos".

Estas reformas al artículo 4o. se realizaron en 1974. En especial, el párrafo tercero derivó de las deliberaciones que tuvieron lugar en la Conferencia Mundial de Población, celebrada en Bucarest, en ese año. Esta declaración del derecho a la libre procreación como garantía personal, ya había sido suscrita por México en 1968, en la conferencia sobre demografía que tuvo lugar en Teherán, organizada por la Organización de las Naciones Unidas.⁴¹

La población del Estado mexicano se compone por todos sus habitantes ya sean nacionales o extranjeros, ciudadanos o no. Por tanto, es necesaria una legislación que permita determinar los criterios relativos a las calidades y a los regímenes de los nacionales, de los extranjeros, de los ciudadanos, de los emigrantes, de los inmigrantes y de las políticas que en otras épocas fueron prioritarias para colonizar el territorio nacional.⁴²

⁴⁰ Otras leyes que también tienen relación con el tema son la Ley de Planeación, la Ley General de Asentamientos Humanos, entre otras. Véase Sánchez Luna, Gabriela, "Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXIX, núm. 86, mayo-agosto, 1996, pp. 707-731.

⁴¹ Barajas Montes de Oca, Santiago y Jorge Madrazo, "Artículo 4o.", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 6a. ed., México, UNAM, 1994, p. 20.

⁴² Dávalos Martínez, Héctor, Juan José Ríos Estavillo y Enrique Sánchez Bringas, "Artículo 73", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 6a. ed., México, UNAM, 1994, p. 331.

De esta manera, el Congreso de la Unión tiene facultad, conforme al artículo 73, fracción XVI, para: "dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

Otro artículo que también tiene relación con este tema es el artículo 11, que se refiere a la libertad de tránsito existente dentro de nuestro territorio nacional. En su primera parte, establece que: "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes".

B. *Leyes de población*

Durante el régimen del general Lázaro Cárdenas, se decía: "Hay que hacer patria",⁴⁵ por lo que la Ley General de Población de 29 de agosto de 1936 era poblacionista.

La población se contemplaba como problema, y de ahí su artículo 1o.:

Los problemas demográficos fundamentales de cuya resolución se ocupa esta ley, comprenden: I. El aumento de la población; II. Su racional distribución dentro del territorio; III. La fusión étnica de los grupos nacionales entre sí; IV. El acrecentamiento del mestizaje nacional, mediante la asimilación de los elementos extranjeros; V. La protección a los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales, mediante disposiciones migratorias; VI. La preparación de los núcleos indígenas para constituir mejor aporte físico, económico y social desde el punto de vista demográfico; VII. La protección general, conservación y mejoramiento de la especie, dentro de las limitaciones y mediante los procedimientos que señala esta ley.

El 27 de diciembre de 1947, siendo presidente Miguel Alemán, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva ley que derogó a la anterior. Esta ley también era poblacionista y señalaba, en su artículo 4o. que "El aumento de la población debe procurarse: I. por el crecimiento natural, y II. por la inmigración". Es diferente del artículo cuarto de la anterior ley, ya que ésta procuraría ese aumento también por repatriación.

45 Rangel Couto, Hugo, *op. cit.*, p. 187.

En la Ley de 1947, el artículo segundo era el que enumeraba los problemas demográficos. Contenía ya sólo seis fracciones, similares a las primeras seis de la ley anterior, aunque modificó la fracción IV, "La asimilación de los extranjeros al medio nacional"; y la fracción VI, "La preparación de los núcleos indígenas para incorporarlos a la vida nacional, en mejores condiciones físicas, económicas y sociales desde el punto de vista demográfico".

Posteriormente, el 7 de enero de 1974 se publicó una nueva Ley General de Población, derogando a la de 1947. su tónica ya no es poblacionista. Así lo establece su artículo 1o.: "Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto 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".

Entre los fines de esta ley, señalados en el artículo 3o., destacan los siguientes: I. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; II. 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, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país; VIII. Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran; IX. Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados; X. Procurar la movilización 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; XI. Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados.

Esta ley, en su artículo 5o., crea al Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con 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.

C. Planes y programas

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, propuso como objetivo fundamental para la política demográfica superar un planteamiento cuantitativo a uno cualitativo, es decir, "consiste en contribuir a elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de la población, atendiendo a las características de su crecimiento, estructura y distribución geográfica, tanto en las áreas rurales como urbanas".⁴⁴

Según ese Plan Nacional de Desarrollo, ésto se lograría a través de la "Regulación de los fenómenos demográficos con el fin de influir en el crecimiento natural de la población en forma libre, paulatina y diferenciada; e inducción del cambio social y demográfico, con el fin de incrementar el bienestar general de la población".⁴⁵

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000,⁴⁶ el tema de la población se aborda en el capítulo 4, denominado "Desarrollo Social". Ahí se señala que el objetivo de la política de desarrollo social, es el de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, que establece la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; disminuir la pobreza y la exclusión social. Para tal efecto, se ampliará y mejorará la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado de las regiones, entre otros aspectos.

Dentro de las estrategias para el desarrollo social, se contempla la de armonizar el crecimiento y distribución territorial de la población, para lo cual, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco estrategias de acción en materia de población:

- Incidir en la circularidad entre pobreza y rezago demográfico;
- Impulsar la reducción del crecimiento demográfico;

⁴⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la planeación en México (1917-1985); Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985)*, México, SPP-FCE, 1985, t. 10, p. 180.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1995.

- Fortalecer la familia y mejorar la condición de la mujer;
- Distribución de la población, migración y desarrollo sustentable; y,
- Descentralización de la política de población y nuevo federalismo.

De este Plan Nacional de Desarrollo deriva el Programa Nacional de Población 1995-2000,⁴⁷ entre cuyos objetivos destacan los siguientes: Propiciar que la evolución de los fenómenos demográficos armonice con los procesos de desarrollo económico y social; procurar que la distribución territorial de la población se adecue a las posibilidades del desarrollo regional; promover el desarrollo integral de la familia; propiciar la participación de la mujer, en condiciones de igualdad con el varón; procurar la elevación de la calidad de vida y el bienestar de la población indígena del país, entre otros.

Este Programa Nacional de Población contempla la obtención de dos tipos de metas: las que se relacionan con los objetivos en materia de regulación del crecimiento natural de la población en el ámbito nacional, y las que se refieren a la expresión regional y estatal de dichos fenómenos. Estas últimas se realizarán en coordinación con la participación activa de los gobiernos de las entidades federativas, mediante los Consejos Estatales de Población.

La meta, en materia de crecimiento demográfico para el país, es alcanzar una tasa de crecimiento natural de 1.75 por ciento en el año 2000 y 1.45 por ciento en el año 2005. Esto supone tasas globales de fecundidad de 2.4 y de 2.1 hijos por mujer, respectivamente; por lo que este programa se propone fortalecer el programa de planificación familiar.

Las líneas estratégicas que se traducirán en los subprogramas del Programa Nacional de Población son las siguientes: población y desarrollo; dinámica y estructura de la población; educación y comunicación en población; planificación familiar y salud reproductiva; fortalecer a la familia; mejorar la condición de la mujer; respeto y atención a las condiciones sociodemográficas de las poblaciones indígenas; descentralización de los programas y acciones de población; distribución territorial de la población y migración interna; población, medio ambiente y desarrollo sustentable; investigación, información y capacitación de recursos humanos.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El tema "población y desarrollo" es de los más importantes en el presente siglo. Como ya señalábamos, en el año de 1900 la población mundial era de mil 650 millones de habitantes y para principios del próximo siglo se calcula que seremos seis billones de habitantes en este planeta.

Este crecimiento explosivo de la población ha provocado diversas opiniones entre los expertos en el tema, así como, a nivel internacional se han expuesto las diversas ideologías en torno al tema del crecimiento demográfico y su control.

Entonces, ¿será la población un problema, o no? El maestro Rangel Couto considera que tanto el ritmo de crecimiento de la población, su distribución geográfica, así como su estructura por edades, son un elemento decisivo para el desenvolvimiento económico de un país. Asimismo, por 'desenvolvimiento' el maestro entiende "aquél que se finca en el progreso de su cultura y en el de sus instituciones jurídicas, políticas y sociales, con un sentido democrático de justicia social interna y externa".⁴⁸

En México, como a nivel mundial, la proporción de la población que vive en ciudades aumenta cada vez más. En cuanto a la distribución territorial de la población en México, la población se ha concentrado en unas cuantas ciudades y centros metropolitanos. En 1990, eran 47 millones de habitantes quienes residían en ciudades de quince mil habitantes o más, de los cuales casi la mitad se asentó en las cuatro principales áreas metropolitanas de nuestro país: ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

En materia de población, los instrumentos jurídicos del Estado mexicano se encuentran a nivel constitucional, en los artículos 4o., 11, 73, fracción XVI, principalmente, así como en la Ley General de Población, entre otras, y en los planes y programas.

Gabriela SÁNCHEZ LUNA

⁴⁸ Rangel Couto, Hugo, *El derecho económico*, 3a ed., México, Porrúa, 1984, p. 183.