

La política de población: piedra angular de la conformación de la nación

LUZ MARÍA VALDÉS*

RESUMEN: El artículo pretende dar cuenta del papel que ha jugado la política de población en la conformación del país a través de diversas legislaciones y decretos que han ido incidiendo en la creación del México moderno. El proceso puede dividirse en tres etapas: 1) de 1810 a 1936, caracterizada por la necesidad de poblar un extenso territorio; 2) a partir 1936 en que se pretende propiciar el aumento de la población, además de incluir una preocupación por atender, por medio de acciones de fomento, problemas sociales y económicos; y 3) con la promulgación de la Ley General de Población de 1974 cuyo objetivo central es la reducción del crecimiento demográfico.

ABSTRACT: The article seeks to describe the role played by population policy in shaping the country through various forms of legislation and decrees that have affected the creation of modern Mexico. The process can be divided into three stages: 1) from 1810 to 1936, when it was characterized by the need to populate a large territory; 2) from 1936 onwards, when the goal was to increase the population, and the authorities sought to use public actions to solve social and economic problems and 3) from the enactment of the 1974 General Population Law, whose central objective was to reduce demographic growth.

Palabras clave: política de población, legislación, crecimiento demográfico.

Key words: population policy, legislation, demographic growth.

* Maestra en Antropología y Demografía. Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ex secretaria General del Consejo Nacional de Población. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

PRIMERA ETAPA (1810 A 1936)

La migración como recurso prioritario

A principios del siglo XIX se debatían ideas y reflexiones sobre la necesidad de armonizar una magra población con un extenso territorio de 4.4 millones de kilómetros cuadrados (sin tomar en consideración 445 683 kilómetros de la anexión de las provincias de la capitanía de Guatemala en 1822; véase Vázquez, 1993).

El territorio, según documentaban los textos elaborados por Humboldt, se extendía por occidente hasta la misión de San Francisco, por Nuevo México, y por el oriente hasta Luisiana. Por el sur abarcaba hasta el reino de Guatemala” (de Gortari, 1993: 44). En 1820 la población comprendía 6.2 millones de habitantes,¹ con una densidad demográfica de 1.4 habitantes por kilómetro cuadrado. Con esta situación parecía evidente la necesidad de promover el crecimiento de la población como medida para aprovechar los recursos que el territorio nacional ofrecía.

Modificar la relación entre población y territorio dependía de la eficacia de los recursos legales con que contaba el Estado naciente en 1821.

Lucas Alamán en 1830 señaló la necesidad de aumentar la población, sin señalar los mecanismos para lograrlo, pero identificando los mayores obstáculos “que la embarazan retardando (su) aumento” —entre ellos destacan las enfermedades epidémicas—, además de promover una legislación que facilitara la inmigración de extranjeros, cuidando ante todo la protección del territorio y los intereses de la población nacional (Alamán, 1945: 209). Asimismo, hizo énfasis en la importancia de elaborar estadísticas básicas sobre las condiciones demográficas y económicas del país, para tener un conocimiento preciso de las

¹ Primer Congreso Mexicano; véase *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1939.

necesidades de sus habitantes y sus características demográficas, y un conocimiento que permitiera tener el control sobre los extranjeros como medida relacionada con la defensa nacional. En ese mismo año propuso la formación de un Atlas geográfico y minero de la República, con la intención de fundar el Instituto de Geografía y Estadística.

Debe mencionarse que la Ley de Colonización de 1822 es la primera legislación orientada a promover la inmigración; garantizaba a los colonizadores tierras para dedicarlas a la explotación agrícola y ganadera. De la cesión de tierras a estos inmigrantes se exceptuaban las fronteras y las costas para salvaguardar la seguridad nacional. Con esta ley se inicia una primera inmigración de europeos integrada por navegantes y soldados, algunos de ellos musulmanes cordobeses y granadinos, navegantes de Extremadura, Andalucía y la Mancha, además de africanos conversos al catolicismo provenientes de Marruecos, Argelia, Ceuta, y Tunes. Así mismo llegaron judíos sefarditas, portugueses, franceses, italianos y flamencos.

En 1825 se detectó un movimiento de sublevación de un grupo de españoles, que fue frenado y condujo a la prohibición del ingreso de éstos al territorio nacional. Ante la insistencia de la rebelión, Guadalupe Victoria firmó la Ley de Expulsión de Españoles en 1827.

Para proteger el territorio se promovía el poblamiento de las fronteras debido a que Texas había sido elegida por los norteamericanos como la tierra ideal para expandirse. En 1835 los augurios de Alamán respecto al peligro que representaba el interés de Estados Unidos por el territorio situado al norte del país se cumplieron y Texas se independizó, perdiendo México un territorio de 696 200 kilómetros cuadrados. En 1847, en la guerra con Estados Unidos, México perdió la mitad del territorio que incluía Nuevo México, California, Arizona, Nevada, Utah, parte de Colorado y Wyoming.

México continuó atrayendo extranjeros para poblar las zonas de baja densidad; así llegaron entre 1850 y 1930 inmigrantes de Francia, Italia, Inglaterra y Alemania que se establecieron en Veracruz, Chiapas y Michoacán. Otras nacionalidades que encontraron su futuro en nuestro país fueron chinos y filipinos que llegaron hacia 1880 a la península de Baja California estableciéndose en los valles fértiles; años después llegaron los japoneses a Guerrero Negro y la Paz cerca de 1895 (Ota Mishima, 1993: 188).

El Primer Censo de Población, levantado en 1895, reportó 12 700 294 habitantes. La distribución de la población reflejaba que 56% de la población radicaba en los estados con mayor movilidad económica y se localizaba en las siguientes entidades: en Jalisco 8.7%, en Guanajuato 8.4%, en Puebla 7.8%, en Oaxaca el 7.1%, en Michoacán 7.1%, en Veracruz 6.8%, en el Estado de México 6.6%, mientras que en el Distrito Federal habitaba 3.7% de la población. En ese año se estimaba que residían en México alrededor de 48 000 personas nacidas en el extranjero; para 1910 se elevó esta cifra a cerca de 110 000. La inmigración disminuyó como consecuencia de la contienda revolucionaria para volver a intensificarse a partir de 1922.

La llegada de nacionales de otros países se observa durante los periodos presidenciales de Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928), en que se establecieron los menonitas en el norte del país, en Chihuahua, Sonora, Durango, Zacatecas y Tamaulipas. En 1927, México recibió a quienes huían de la URSS, nobleza rusa, empresarios y perseguidos políticos, entre ellos León Trotsky.

LA SEGUNDA ETAPA

La Primera Ley General de Población fue promulgada en 1936 durante la administración de Lázaro Cárdenas del Río y puso en marcha una política de población explícita en la que se plantea

como objetivo central incrementar la población mediante el aumento de los nacimientos, la promoción de la inmigración y la repatriación de connacionales.

Es la primera ocasión en que se establece puntualmente que:

Para lograr el crecimiento natural, se dictarán o promoverán las medidas adecuadas al fomento de los matrimonios, aumento de la natalidad, protección biológica y legal de la infancia, su mejor alimentación, higienización de las habitaciones, centros de trabajo y lugares poblados, elevación del tipo medio de subsistencia, y la relación equilibrada entre las actividades y los elementos necesarios para la vida (artículo 5°).

Además, el artículo 25 establece que: "Se procurará ayudar económicamente a las familias nacionales más prolíficas".

Esta ley se inserta como columna vertebral de la política social en donde convergen el desarrollo económico, la salud, la educación y el empleo. Se puede considerar esta ley como uno de los ejes programáticos del Plan Sexenal del periodo 1934-1940. En este plan se establece "como política demográfica nacional para el aumento de la población, estimular la natalidad, y la adecuada distribución, la inmigración de extranjeros asimilables a nuestro medio preferentemente a los agricultores y técnicos en desarrollo y perfeccionamiento de las industrias nacionales" (Secretaría de la Presidencia, 1976: continuación del vol. VI, anexo, I, 193).

Para evitar la emigración y fomentar la repatriación se dictaron disposiciones que favorecieran la permanencia y el establecimiento de colonias agrícolas.

En el marco de los objetivos del Plan Sexenal, la Ley General de Población de 1936 incluyó, además de los temas estrictamente demográficos, aspectos sociales, como el fomento a la educación; culturales, como el fortalecimiento de las lenguas

indígenas; económicos, para incrementar la oferta de empleo, y se subraya además la necesidad de incrementar los niveles sanitarios y de salud. Finalmente, esta primera Ley General de Población muestra su preocupación por disminuir las diferencias "raciales", como se deja ver en el punto III y IV que se refiere a los problemas prioritarios.

En los objetivos se señalan siete "problemas demográficos fundamentales" que se mencionan en virtud de subrayar la relación intrínseca entre población y desarrollo social y económico; éstos son:

- I. El aumento de la población.
- II. Distribución racional de la población en el 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 de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales mediante disposiciones migratorias.
- VI. La preparación de los núcleos indígenas para construir un mejor aporte físico, económico y social desde el punto de vista demográfico.
- VII. La protección general, la conservación y el mejoramiento de la especie dentro de las limitaciones y mediante los procedimientos que señale esta ley.²

Para darles cauce a estas disposiciones se creó la Dirección General de Población, cuya responsabilidad se dividía en atender los asuntos demográficos, los migratorios y los relacionados con el turismo. Con el objeto de coordinar las acciones que la ley contemplaba y que requerían de la interacción de varias dependencias del ejecutivo, se creó el Consejo Consultivo de Po-

² "Ley General de Población", 1936, capítulo I, artículo 1. *Diario Oficial*, 29 de agosto de 1936.

blación, que puede considerarse el antecedente del actual Consejo Nacional de Población y en su estructura organizacional se concebía como auxiliar de la Dirección General de Población.

El consejo lo integraban representantes de las secretarías y departamentos de Relaciones Exteriores, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad Pública, Trabajo, Departamento Agrario, y Departamento de Asuntos Indígenas.

A fin de atender la recomendación de incrementar el volumen de la población se señalan en la ley tres elementos sobre los que había que actuar: crecimiento natural, repatriación e inmigración.

Siguiendo los principios que fundamentan esta ley, la repatriación de connacionales está basada en un proyecto transcultural y educativo, el cual conduciría a los repatriados a compartir los conocimientos, tecnologías y adiestramientos aprendidos en el exterior. A la vez, se ofrecerían condiciones favorables para trabajar en lugares propicios para aplicar las enseñanzas aprendidas en el extranjero. Para consolidar esta política se restringieron los permisos de salidas al extranjero.

La política migratoria se flexibilizó y se ajustó a los requerimientos de las tendencias políticas mundiales. Cárdenas previó la llegada de extranjeros que con la Segunda Guerra Mundial habían perdido patria, familia y hogar, y señala en la Exposición de Motivos: "aquí podrán ser acogidos sin más limitación que la que impone la realidad mexicana y la tarea de consolidar el futuro nacional, por lo que se hará una estricta selección de elementos que convenga al país y estén en aptitud de llenar finalidades económicas, docentes, profesionales, artísticas, técnicas, urgentes en nuestro medio".³

³ Véase la "Exposición de motivos" en la "Ley General de Población", 1936.

En lo concerniente a las leyes migratorias, señala González Navarro (1974) que “esta ley introdujo la novedad de cuotas diferenciales de inmigrantes”. Esta medida exentaba a todos aquellos nacionales de los países americanos y a los españoles. No así a los originarios de otros países. Por ejemplo, podrían ingresar mil personas procedentes de los países europeos occidentales, centrales y del Japón, y cien del resto. Se dio preferencia a los empresarios extranjeros que pusieran a mexicanos en puestos directivos. La segunda tabla diferencial de 1939 y 1940 incluyó a los portugueses; la tercera, de 1941 a 1944, amplió la migración ilimitada de los países europeos. La última tabla para 1947 incluyó a Filipinas en esta categoría.

Para acelerar el desarrollo mediante la promoción del mercado productivo y la industria, se les otorgaron facilidades migratorias a los empresarios y técnicos especializados.

Los efectos de la Guerra Civil Española, por su parte, no tardaron en sentirse en México. En 1937, más de 21 000 republicanos españoles huyeron de España; muchos de ellos eran artistas, científicos, escritores, intelectuales e incluso empresarios. En 1943 se estimó en 992 000 el total de extranjeros que residían en el país. Entre 1938 y 1940 se estimó que ingresaron más de 100 000 inmigrantes alemanes, italianos y judíos que huyeron de las dictaduras fascistas. Así se desarrollaron polos de crecimiento económico en el país como Nueva Italia y Lombardía en Michoacán, Martínez de la Torre en Veracruz y Soconusco en Chiapas.

Una de las políticas centrales y de gran interés para el presidente Cárdenas era la promoción del mestizaje; por ello se obligaba a los inmigrantes a declarar que carecían de prejuicios raciales y estaban dispuestos a formar una familia mestiza mexicana (González Navarro, 1974).

En esta ley se señalan las categorías migratorias: turista, transmigrante, visitante local, inmigrante e inmigrado; estos últimos sólo podían trabajar en la agricultura o la industria; además

debían comprobar la posesión de por lo menos cien mil pesos para radicar en el Distrito Federal y veinte mil en los estados (González Navarro, 1974: 50).

Para incidir sobre la distribución de la población, el gobierno se proponía estimular la creación de nuevas localidades para ubicar y dar cabida a los nuevos inmigrantes.

El impacto de las políticas puestas en marcha en salud y educación fue fundamental para que la dinámica demográfica tomara nuevos rumbos e iniciara un crecimiento constante. Para fortalecer la educación se crean las escuelas socialistas, las escuelas para el ejército y las escuelas regionales campesinas, las cuales atendían a una población que antes no recibía instrucción. Se creó el Instituto Politécnico Nacional y del Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica.

En el campo de la salud se crearon el Departamento de Salubridad Pública, la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Asistencia Social Infantil. Entre sus facultades estaba la atención integral a las madres y a los niños menores de seis años, aunque no fueran menesterosos. La Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad se fusionaron en 1943 para dar origen a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Entre 1940 y 1946 la planta hospitalaria creció exponencialmente, creándose el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Hospital Infantil y el Instituto Nacional de Cardiología. “El Hospital de Enfermedades de la Nutrición se inauguró en 1946. Por aquellos años se construyeron 39 hospitales y 366 clínicas y centros de salud” (Zavala, 1993: 109).

Estos avances en educación y salud permitieron que se iniciara una franca disminución del nivel de mortalidad que logró pasar de 25.6 a 22.8 muertes por cada 1000 habitantes, con una natalidad de 44.6, lo cual permitió una tasa de crecimiento de 2.2 por ciento.

Una reforma fundamental de la administración de Cárdenas fue el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres. En su discurso al inicio de las sesiones del Congreso en 1938, señaló:

está pendiente también, aún por falta del requisito de declaratoria, la reforma constitucional del artículo 35 de nuestro pacto Supremo en el que se concede el voto a la mujer, y que desde el principio de mi cargo he venido tratando doctrinariamente para lograr que se repare la grave injusticia que despoja a la mujer mexicana de sus derechos substanciales y en cambio le imponen todas la obligaciones de la ciudadanía (Secretaría de la Presidencia, 1976: 149).

La ley contemplaba para las fronteras del país la creación de núcleos de población en regiones que contaban con escasos habitantes. “Estas medidas se enmarcan en el fortalecimiento de la población, del desarrollo económico y el robustecimiento de la sociedad” (Secretaría de la Presidencia, 1976: 156).

En 1947 se presentó la segunda Ley General de Población. México iniciaba su expansión económica y el turismo constituyó una fuente de ingresos cada vez más importante para la economía nacional, y por ello se creó la Dirección General de Turismo en la Secretaría de Gobernación, con el fin de normar y fomentar esta actividad.

La inmigración constituyó el tema central de esta Ley y se mantuvo la idea de que había que promover el mestizaje entre mexicanos y extranjeros como factor de desarrollo. El artículo 7 señala que se deberá procurar “la inmigración de extranjeros sanos, de buen comportamiento, fácilmente asimilables a nuestro medio con beneficio para la especie y la economía del país”.⁴ Para

⁴“Ley General de Población”, capítulo I, artículo 7°, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1947.

subrayar la política poblacionista, continúa con los principios señalados en la ley de 1936 y señala en el artículo 5°:

Para activar el crecimiento natural, se dictarán o promoverán de acuerdo con las resoluciones del Consejo Consultivo de Población las medidas adecuadas al fomento de los matrimonios, aumento de la natalidad, disminución de la mortalidad, protección biológica y legal de la infancia, su mejor alimentación, higienización de los habitantes, centros de trabajo y lugares poblados y elevación del tipo medio de subsistencia.⁵

Las consecuencias de este ritmo de crecimiento demográfico fueron señaladas por el presidente Adolfo Ruiz Cortines, quien ante la sesión extraordinaria del Congreso el 1 de septiembre de 1953 señaló: “Vivimos una época llena de dificultades [...] la principal de ellas, es la desproporción entre el crecimiento demográfico de 3% y los medios de subsistencia, ello ocasiona escasez y carestía” (Secretaría de la Presidencia, 1976, tomo V: 15). Ante este anuncio, la recomendación fue incrementar la producción de alimentos básicos. Sin embargo, no se propuso la disminución de nacimientos.

En la década de 1950 se dio una serie de transformaciones en la condición social de las mujeres. Su participación en la economía y en la vida nacional fue reconocida en la Constitución General de la República en 1953, siendo presidente Adolfo Ruiz Cortines, quien envió al Congreso de la Unión la propuesta que otorgaba a la mujeres el derecho de votar y ser votadas y manifestó que: “Los problemas educativos, laborales y asistenciales específicos de la mujer serán atendidos con acucioso empeño y en cuanto a su participación en la vida pública del país, yo promuevo ante vuestra soberanía las reformas legales pertinen-

⁵“Ley General de Población”, 1947, cap. I, artículo 5°.

tes para que disfrute de los mismos derechos políticos que el hombre".⁶

En la década de 1960, señala Zavala (1993: 107):

las tasas de crecimiento demográfico se habían triplicado desde principios de siglo, como resultado de los avances sanitarios y médicos y en consecuencia una disminución acelerada de la mortalidad y un aumento de la fecundidad, hechos posibles por las mejoras en la salud reproductiva además de una nupcialidad temprana y una ausencia en el control de nacimientos.

Con todas las transformaciones que se produjeron en México, se alcanzó un crecimiento de población que tuvo su mayor expresión en el nivel de la Tasa Global de Fecundidad, la cual llegó a alcanzar en la década de 1970 siete hijos en promedio por cada mujer.

A la vez, México experimentaba un crecimiento económico fuerte y sostenido que impulsó el crecimiento demográfico y al expandirse los mercados de trabajo se incrementó la migración rural urbana, alimentada por la elevada fecundidad rural.

La urbanización se mostraba como un fenómeno nuevo: 36.5% de la población residía en localidades urbanas, mientras que en 1930 lo hacía sólo 17.5%. Estos cambios en el perfil demográfico del país condujeron a promover acciones desde el ámbito gubernamental para lograr un equilibrio entre población y recursos. Desde la esfera institucional se plantea la formulación de una nueva Ley General de Población; 27 años de políticas de población favorecieron el crecimiento y llevaron al país a contar con la mayor tasa de incremento poblacional en la historia documentada del país, que llegó a 3.5% anual.

⁶ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, año I, periodo ordinario, XLII Legislatura, tomo I, número 34, sesión de Congreso General de la Cámara de Diputados efectuada el 1 de diciembre de 1952.

Al iniciar la década de 1970 se modificó radicalmente la concepción sobre el papel del crecimiento demográfico en el desarrollo y se promulgó una nueva Ley General de Población.

TERCERA ETAPA: LEY GENERAL DE POBLACIÓN (1974)

Control del crecimiento y migración regulada

Esta legislación, proveniente de un intenso diagnóstico sobre la situación demográfica que privaba en el país a principios de la década de 1970, fincó sus objetivos en *a)* el control del crecimiento de la población (para ello promovió la planificación familiar respetando el derecho de las parejas a decidir libremente sobre el número y espaciamiento de los hijos); *b)* la disminución de la mortalidad; *c)* la redistribución de la población en el territorio; *d)* la restricción a la inmigración; *e)* el fortalecimiento de la participación y los derechos de las mujeres; *f)* la atención a la población marginada del desarrollo económico y social.

El artículo 1º de esta ley señala que su objetivo fundamental "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 que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".⁷

La política de población, basada en esta legislación y concentrada en disminuir el crecimiento de la población, comenzó a dar resultados a finales de la década de 1970. De la tasa de crecimiento para los años de la década anterior que, como ya se mencionó, llegó a 3.5% anual, resultado de una mortalidad en descenso continuo y una natalidad de 46.1 en 1960, se llegó a una tasa de 2.8 en 1980 y de 1.3% —resultado de una mortalidad de

⁷ "Ley General de Población", capítulo I, artículo 1º, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 1974.

4.9 al millar y una natalidad de 18.3— en 2008. Por otra parte, la esperanza de vida media al nacer pasó de 66 años en 1960 a 75.1 en 2008, según las estimaciones del Consejo Nacional de Población (2008).

Esta legislación se ha visto rebasada por los hechos demográficos más recientes: la disminución acelerada de la natalidad y de la mortalidad —y por tanto, el envejecimiento de la población—, la migración internacional, la conformación de nuevos hogares, la participación de la mujer en la actividad económica y en la educación superior, la presencia activa de la población indígena y el planteamiento de sus demandas, el empobrecimiento de grandes grupos de población, el abandono del sector rural al dejar de ser una opción de sobrevivencia la actividad agrícola para un gran número de mexicanos y el incremento del sector informal en la economía con su efecto sobre el empleo, entre otros fenómenos relevantes.

En años recientes, de la consideración de la disminución de la fecundidad como el objetivo real de la política de población se pasó a enfatizar aspectos relacionados con la salud reproductiva, la equidad de género, los derechos humanos, la migración y el envejecimiento de la población. De ello dan cuenta la creación de varias dependencias como el Instituto Nacional de la Senectud en 1979 (convertido en enero de 2002 en Instituto Nacional de Adultos en Plenitud [Inaplem] y en junio de ese mismo año en el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores [Inapam]), el Instituto Nacional de Migración en 1993 y el Instituto Nacional de la Mujer en 2001.

Los objetivos de la ley de 1974 se modificaron en 2000 reflejando en el capítulo I su adecuación a las demandas sociales,⁸ de tal manera que:

La política nacional de población tiene por objeto incidir en el volumen, dinámica, estructura por edades y sexo y distribución de la población en el territorio nacional, a fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y al logro de la participación justa y equitativa de hombres y mujeres en los beneficios del desarrollo económico y social. El respeto a las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los derechos humanos, a la equidad de género y a los valores culturales de la población mexicana, es el principio en el que se sustenta la política nacional de población y los programas en la materia, así como los programas migratorios y respecto de la mujer.⁹

Por otra parte, el capítulo migratorio es el que ha estado expuesto permanentemente a sufrir reformas.

EL PAPEL DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN

Al amparo de la Ley General de Población de 1974, se creó el Consejo Nacional de Población, organismo descentralizado que tiene 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

⁸ El capítulo I de la “Ley General de Población” de 1974 señala en el art. 3º, fracción 1: “Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que plantee el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población en el territorio nacional con el fin de que participe justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social”.

⁹ Las cursivas indican los nuevos objetivos.

vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos".¹⁰

Conapo "por mandato de la Ley General de Población, tiene la misión de 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 ésta participe equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".¹¹ Es evidente la importancia de tomar en cuenta la participación en tareas dedicadas a promover el desarrollo económico y social de diversas dependencias involucradas en la política de población y en especial como promotores de cambios en la dinámica demográfica.¹²

Recientemente, el Congreso de la Unión reformó el artículo 6° de la Ley General de Población, para incrementar el número de participantes en el Consejo Nacional de Población, añadiéndose la Secretaría de Economía, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. A partir del 17 de abril de 2009 estas dependencias se suman a la siguiente lista:

Secretaría de Gobernación, cuyo titular actúa como presidente del Consejo; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Educación Pública; la Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado e Instituto Mexicano del Seguro Social.

¹⁰ "Ley General de Población", 1974.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 2009.

La secretaría general de Conapo es responsable, por ley, de la planeación demográfica del país y para cumplir con sus funciones elabora el Programa Nacional de Población (PNP), fundamentado en un diagnóstico del estado que guardan las condiciones demográficas. Para cada uno de los temas demográficos, el Programa Nacional de Población propone objetivos, metas y estrategias, y define un calendario con el que puedan contrastarse sus avances. El programa es consensado con todos los miembros del consejo, con el fin de incorporar el tema específico de su responsabilidad. De esta forma, la política de población está integrada por una serie de políticas públicas específicas en cada tema tendiente a lograr los objetivos establecidos en el PNP:

El Programa Nacional de Población 2008-2012 identifica los siguientes desafíos:

1. Reducir la incidencia de los factores demográficos que refuerzan la pobreza y acentúan la desigualdad en los ámbitos económico y social.
2. Reducir los riesgos y potenciar los beneficios del cambio en la estructura por edad y el envejecimiento de la población.
3. Propiciar la constitución de relaciones familiares y domésticas que fomenten la equidad y potencien el desarrollo de sus miembros.
4. Avanzar hacia una distribución territorial de la población acorde con las oportunidades y desafíos del desarrollo económico y social y de la sustentabilidad ambiental.
5. Enfrentar los retos que derivan del fenómeno de la migración internacional en México, en su calidad de país de origen, tránsito y destino.
6. Construir consensos y movilizar recursos y voluntades para enfrentar los desafíos del cambio demográfico.
7. Asegurar las condiciones institucionales favorables al ejercicio de los derechos reproductivos

El PNP además, define las líneas de acción para que el cambio demográfico incida en el desarrollo humano, con base en el respeto a los derechos humanos y a la equidad sustentable. Con este Programa, la Secretaría de Gobernación se propone encarar los desafíos, reducir inequidades y aprovechar las oportunidades que se producen con las transformaciones demográficas (Conapo, 2008).¹³

En contraste con la retórica del PNP, en los últimos años las acciones públicas que pueden tener una incidencia positiva sobre la población han disminuido significativamente, y un ejemplo claro lo representan las instituciones de salud que han disminuido su atención a la planificación familiar, lo que ha sido quizás el programa más importante en este ámbito y los resultados los veremos reflejados en la información de la Encuesta de la Dinámica Demográfica más reciente (Enadid-2009) y en los datos del próximo censo de población.

CONCLUSIONES

Los profundos cambios que se han suscitado en el perfil demográfico nacional, en el periodo de los 35 años de vigencia de la Ley General de Población reclaman una reforma que dé respuesta a los fenómenos que surgieron en este lapso. Esta reforma deberá fincarse en una nueva legislación que contemple en su expresión el envejecimiento de la población y sus múltiples implicaciones sociales y económicas, la inmigración internacional tanto en la frontera norte como en la sur, así como el efecto de la emigración y retorno de connacionales, principalmente de los menores de edad.

¹³ Programa Nacional de Población 2008-2012.

Se hace indispensable definir una nueva política de población que finque sus objetivos atendiendo las desigualdades internas que privan en el país. Desigualdades sociales, demográficas y económicas que sufren amplios sectores de la población y que los ubican en diferentes etapas de la transición demográfica, como reflejo del rezago en su propio desarrollo. Cada sector de la población requiere de una política que atienda sus especificidades. En este sentido, es necesario convocar a la construcción de una política de población incluyente, pero diferenciada en sus contenidos. Éste es el gran reto del siglo XXI.

En este breve repaso histórico se ha tratado de hacer evidente que la política de población ha sido, en diversas etapas, piedra angular en la conformación de la nación. Su éxito se debe a una misión compartida del gobierno y la sociedad civil en el logro de los objetivos planteados en la Ley General de Población.

BIBLIOGRAFÍA

- Alamán, Lucas. *Memoria que el Secretario de Estado y Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores presenta al Soberano Congreso Constituyente sobre los negocios de la Secretaría a su cargo en la sesión del 12 de febrero de 1830*. En *Obras de D. Lucas Alamán. Documentos Diversos (inéditos y muy raros)*, tomo I. México: Editorial Jus, Colección de Grandes Autores Mexicanos.
- Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1939.
- Consejo Nacional de Población. *La situación demográfica de México 2008*. México: Conapo/Segob, 2008.
- De Gortari Rabiela, Hira. "Territorio y población en la nueva España de fines del siglo XVIII al México independiente". En *El poblamiento de México*, tomo III. México: Secretaría de Gobernación/Conapo, 1993.

- González Navarro, Moisés. *Población y sociedad en México de 1900 a 1970*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1974.
- “Ley General de Población”. *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de agosto de 1936.
- “Ley General de Población”. *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de diciembre de 1947.
- “Ley General de Población”. *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de enero de 1974.
- Secretaría de la Presidencia. *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*. México: Secretaría de la Presidencia, 1976.
- Ota Mishima, María Elena. “Las migraciones asiáticas a México”. En *El Poblamiento de México*, tomo III. México: Secretaría de Gobernación/Conapo, 1993.
- Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario 1934-1940*. Edición de “Provincias”, 1934.
- Consejo Nacional de Población. *Programa Nacional de Población, 2008-2012*. México: Secretaría de Gobernación/Conapo. Disponible en línea: <[www.http//.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)>.
- Vázquez, Josefina Zoraida. “Colonización y pérdida de territorio, 1819-1857”. En *El poblamiento de México*, tomo III. México: Secretaría de Gobernación/Conapo, 1993.
- Zavala, María Eugenia. “El contexto social y el cambio de la política de población, 1960-1973”. En *El poblamiento de México*, tomo IV. México: Secretaría de Gobernación/Conapo, 1993.