

La población y el desarrollo urbano en el Programa de Población 1995-2000

Miguel Ángel Vite Pérez

Por su amistad,
para Héctor César Escudero

1. Introducción

La industrialización de un país conlleva a su urbanización; es decir, la concentración de actividades económicas en las ciudades provoca un movimiento importante de población. Sobre todo de la población que se encuentra habitando localidades rurales. En otras palabras, sin migración no puede existir urbanización ni tampoco consolidación de las actividades secundarias o industriales. Las ciudades, al mismo tiempo, comienzan a concentrar un conjunto de infraestructuras que las transforman en espacios atractivos tanto para los inversionistas como para la población que busca un empleo.

Desde esta perspectiva, los centros urbanos son espacios que requieren para su desarrollo de un conjunto de inversiones públicas que permitan, a

su vez, la reproducción de los soportes materiales (equipamiento urbano, servicios, etcétera) que son factores indispensables para garantizar las ganancias y las condiciones de vida de su población. Dentro de esas condiciones se encuentran bienes y servicios que presentan no solamente un carácter individual en cuanto a su consumo, sino social; es decir, sirven para el desarrollo de actividades que involucran a amplios grupos sociales. En este caso se encuentra el servicio de transporte, las redes de luz, agua, drenaje, etcétera.

Por otro lado, la concentración de población en las ciudades genera, a nivel territorial, una jerarquía donde el papel preeminente lo cumplen algunas cuantas ciudades. En el caso de los países subdesarrollados, por lo común, lo hacen las ciudades capitales.

La rápida urbanización de los países subdesarrollados tiene que ver con el deterioro de las condiciones de vida de amplias capas pertenecientes al sector campesino. Esa es la causa principal de la migración campo-ciudad, pero en las urbes la insuficiencia de oportunidades de empleo genera

que grandes sectores sociales se integren a la economía informal. Al mismo tiempo, la insuficiencia de recursos públicos para atender la creciente demanda de vivienda y servicios urbanos provoca una expansión urbana hacia la periferia. La periferia se convierte en un espacio habitacional para los sectores sociales que no pueden acceder al mercado formal de la vivienda.

La expansión poblacional tiene como causa la pobreza urbana, la falta de condiciones de habitabilidad para los migrantes, incluso para los sectores urbanos que cuentan con un poder de compra sumamente reducido.

En suma, la urbanización de la periferia de las principales ciudades, localizadas en los países subdesarrollados, se ha constituido en un sustituto habitacional para los trabajadores y, en menor grado, para los llamados “marginados”, los que tienen un acceso muy limitado a las oportunidades que la misma sociedad urbana produce.

Sin embargo, en la medida que la estructura económica de las ciudades ha ido cambiando, con el desplazamiento de las actividades secundarias por las terciarias, sobre todo en los espacios centrales de las grandes urbes, se provocó una relocalización de población debido a que los espacios habitacionales se transformaron en espacios que albergaron actividades comerciales y de servicios.

A partir de entonces la periferia no solamente se constituyó en un espacio habitacional, sino también escenario de las actividades secundarias que mantienen fuertes vínculos con el sector servicios ubicado en las partes centrales de las grandes metrópolis.

De este modo, la terciarización de la economía de las grandes ciudades, tiene su impacto en la distribución territorial de la población, así como en el aprovechamiento del equipamiento urbano existente, y se relaciona con la internacionalización del sector servicios comandado por las actividades financieras y de generación de información, es decir, con el ámbito de la informática.

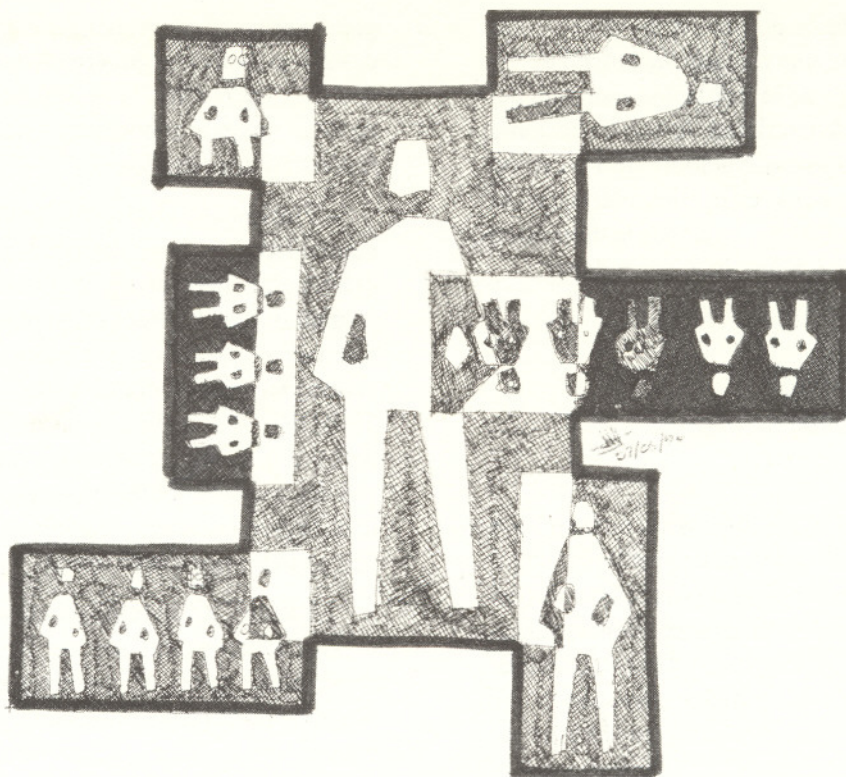
Los años 80, en términos generales, también se pueden caracterizar, desde una perspectiva urbana, por la localización de las actividades financieras, así como otras afines, en las capitales de los países subdesarrollados. Asimismo, por un incremento de la pobreza urbana, medida en términos de

déficits en servicios urbanos y de vivienda, en tanto el poblamiento paulatino de la periferia urbana es la única solución que las clases trabajadoras tienen para tener acceso a suelo barato sobre el cual erigir su casa-habitación.

Por otro lado, en el ámbito de los estudios urbanos, se ha introducido la noción de la descentralización, más allá del discurso político, para nombrar el proceso de relocalización de las actividades económicas y de población en centros urbanos diferentes a las ciudades que, en el pasado inmediato, eran las que comandaban el desarrollo urbano de un país. Esos nuevos centros urbanos, dentro de las agendas gubernamentales, por lo menos en los países subdesarrollados, fueron considerados como una opción real, aunque sin contar con fundamentos profundos para diseñar estrategias que se subordinaran a la idea que aparece constantemente en planes de desarrollo urbano y de población, acerca de la búsqueda de una “distribución territorial de la población más equilibrada”. De esta manera, el rápido crecimiento poblacional y económico de ciertas localidades urbanas fue tomado como una evidencia empírica para reforzar la idea de la descentralización por lo menos en la esfera gubernamental.

Así tenemos que la terciarización de la economía de los centros urbanos, la relocalización de población y de algunas actividades secundarias que en este caso se incluyen las que tienen un claro perfil exportador, conforman un contexto que se encuentra incidiendo en la planeación del desarrollo urbano de un país, junto con la agudización del fenómeno de la pobreza urbana.

Sin embargo, las limitaciones de esa planeación urbana derivan de la manera en que se conceptualizan las problemáticas producidas por la crisis económica de los 80 y la implantación, bajo diferentes modalidades, de un nuevo modelo de desarrollo más orientado hacia la exportación. Además que los principios del libre mercado también inciden en la manera con que se sigue instrumentando la política económica. Asimismo, la vulnerabilidad del nuevo modelo, por lo menos en los países subdesarrollados, se deriva de su excesiva dependencia del capital financiero internacional que, en los años 90, ha demostrado su capacidad para producir crisis nacionales que conllevan nuevos costos sociales.



Pero como la variable población se encuentra presente, en menor o mayor medida, dentro de la consolidación de la urbanización de un país, recordando que el proceso de urbanización no es más que la transformación de las estructuras económicas agrarias en industriales, su vinculación con los procesos socioeconómicos hace que cada vez más, tenga una mayor presencia dentro de la planeación.

En México, el crecimiento poblacional de algunas localidades urbanas, en este caso las consideradas dentro del Programa de las 100 Ciudades, ha sido tomado, por parte del sector gubernamental, como un indicador para señalar que esas localidades se han convertido en los nuevos centros de atracción para la población, lo cual puede coadyuvar a alcanzar el objetivo de una distribución más equilibrada, en el plano territorial, de la población nacional. Cade recordar que el desarrollo urbano de México se basó en una industrialización más orientada hacia el mercado interno con una fuerte presencia del Estado, lo que se expresó como una concentración poblacional y de los beneficios económicos en algunas áreas urbanas encabezadas por la Ciudad de México.

En otras palabras, fue una urbanización caracterizada por su centralización que posterior-

mente se manifestó como la consolidación de áreas metropolitanas, donde la influencia de la ciudad central no perdió importancia sino todo lo contrario. La aparición de áreas metropolitanas (conurbadas) se relaciona con la expansión física hacia otras unidades administrativas, pero la causa es producto de la falta de vivienda para una demanda no solvente que no encuentra cabida en el mercado formal del suelo y la vivienda. Lo anterior se agrava porque la intervención gubernamental, tanto en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra como en la dotación de servicios urbanos, se ve seriamente limitada por la disminución de los recursos económicos.

La actual administración gubernamental no sólo ha heredado un conjunto de rezagos sociales, sino que ha adoptado una perspectiva neoliberal para buscar, hasta cierto punto, su solución. Por tal motivo, encontramos que se reconoce la existencia de desequilibrios sociales que para corregirlos se requiere, de acuerdo con el punto de vista gubernamental, de acciones tendientes a incidir sobre la dinámica poblacional. Como apuntamos, es una variable que tiene una fuerte presencia en el desarrollo urbano, económico y social del país.

Sin embargo, para alcanzar una distribución

más equilibrada de la población en el territorio nacional se requiere una mejoría sustancial de las condiciones de vida de la población más que del control de la tasa de natalidad, lo que es bastante explícito en el Programa Nacional de Población recientemente presentado en la administración del presidente Ernesto Zedillo, en donde la dimensión socioeconómica pasa a un plano secundario.

2. Población y desarrollo urbano en los ochenta

Entre 1940-1970, la dimensión demográfica recibió poca atención en la esfera gubernamental y, en cambio, el desarrollo del país se transformó en una prioridad para las diferentes administraciones gubernamentales. Francisco Alba y Joseph E. Portter (1986) atribuyen dicha situación a las siguientes razones: a nivel nacional se había arrai-

gado una ideología pronatalista; en segundo lugar, desde la perspectiva gubernamental, tanto la sociedad mexicana como la economía se encontraban, de una manera espontánea, haciendo frente al fenómeno demográfico.

Finalmente, el descenso en la mortalidad y el consecuente ascenso en la tasa de natalidad o crecimiento natural de la población "...que se presentaron en los años cuarenta y cincuenta fueron tan inesperados que sólo se cuantificaron cuando ya estaban consumados" (Alba y Portter, 1986:17). Sin embargo, a mediados de 1960, después de que se tuvieron los resultados definitivos del censo de población, se dió a conocer que la tasa de crecimiento de la población de México era cercana al 3 por ciento anual.

Además, no se tomó en cuenta que el campo mexicano no podía ser de manera infinita el abastecedor tanto de materias primas como de mano de obra para una economía urbana que no estaba, sin embargo, generando las condiciones necesarias para absorber la fuerza de trabajo que provenía del campo. En otras palabras, las posibilidades de marginación en las grandes urbes para una mano de obra con nula calificación se fueron incrementando, en la medida que el modelo mostraba signos de agotamiento, mientras las ventajas que ofrecía el llamado "milagro mexicano" se expandían tanto para las clases medias como para los empresarios. Pero lo que no se puede negar tampoco es que los migrantes rurales en las ciudades encontraron un cierto bienestar que el Estado mexicano había producido y que abarcaban rubros desde la educación y la salud, hasta subsidios para regular el precio de ciertos alimentos básicos. Asimismo, la localización de una parte de la población migrante del campo en la periferia urbana, sobre todo de la Ciudad de México, no solamente respondió a una falta de política habitacional orientada hacia a esos grupos sociales, sino a que las necesidades de servicios y regularización de la tenencia de la tierra, se vincularon a la prácticas políticas de control propias del sistema político mexicano, a saber el clientelismo.

En suma, el auge económico y la prosperidad creaba una situación donde el crecimiento de la población no parecía ser motivo de preocupación. En el periodo considerado, 1940-1970, coincide el aumento en la natalidad y el crecimiento económi-

Cuadro 1
Mortalidad y fecundidad en México
1940 y 1970

Período	1940	1970
Mortalidad		
Esperanza de vida al nacer	40	59
Tasa mortalidad infantil	180	75
Tasa bruta de mortalidad	23	11
Fecundidad		
Tasa global de fecundidad	5.8	6.7
Tasa bruta de natalidad	42	46

Fuente: (Alba y Portter, 1986:11).

co, lo cual se puede observar en el cuadro 1. Sin embargo, esa evidencia empírica va en contra de la teoría de la transición demográfica, que sostiene que en periodos de modernización de un país existe la tendencia a que la natalidad sufra un decremento.

El nivel de mortalidad y fecundidad mostrado durante 1940 y 1970, se da en un contexto donde el porcentaje de población que habitaba las localidades urbanas se incrementa con respecto a la población que habita las localidades consideradas como rurales. Asimismo, la proporción de población empleada en el sector agrícola sufre una disminución y la alfabetización alcanza a la mayor parte de la población infantil que se encuentra entre los 6 y 14 años. Esto se puede observar en el cuadro 2.

El incremento, según el cuadro 2, de la población urbana sobre la población rural es sumamente notorio. Por otro lado, el porcentaje de población alfabetizada en 1940 era de 30.4 por ciento, año de gestación del modelo de Sustitución de Importaciones, pero para 1970 dicho porcentaje se ubicó en 64.4 por ciento.

Durante ese periodo de rápida industrialización, la familia se convirtió en una unidad de producción y consumo, que permitió a su vez, la conformación de una red social "...para el intercambio de recursos, de información y de servicios" (Alba y Portter, 1986:20).

Por tal motivo, el mantenimiento de una fecundidad elevada resultaba menos costosa no solamente por las políticas gubernamentales de subsidios existentes en el ámbito urbano, sino también por el mercado de servicios personales que resultaba atractivo para las familias pobres provenientes del campo. Además, el retardo en la adopción de sistemas impersonales para distribuir los puestos de trabajo, de acuerdo con los méritos o las calificaciones de los trabajadores, estimulaba hasta cierto punto el mantenimiento de familias numerosas. A esto se deben de agregar las cuestiones ideológicas que la iglesia sostenía para oponerse a cualquier control de la fecundidad dentro de las familias.

Al finalizar el periodo de crecimiento económico elevado a fines de 1970, el optimismo sobre el futuro económico y social de México comenzó a disminuir en los círculos gubernamentales nacio-

Cuadro 2
Indicadores de desarrollo
1940 y 1970
(porcentajes)

	1940	1970
Población rural	72.4	47.5
Población urbana	20.0	44.9
Fuerza de trabajo empleada en agricultura	65.4	39.4
Alfabetizados	43.2	76.2
Niños de 6-14 años que asisten a la escuela	30.4	64.4

Fuente: (Alba y Portter, 1986:18).

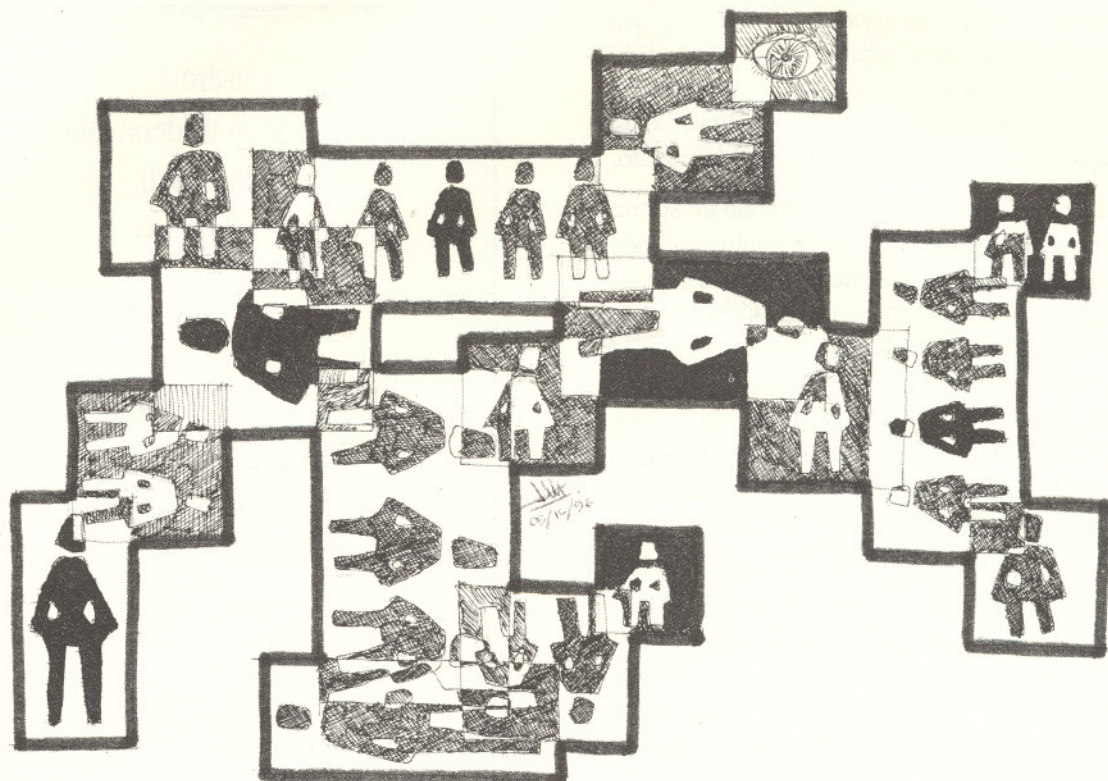
Las localidades urbanas son mayores de 15,000 habitantes y las rurales se encuentran habitadas por menos de 2,500 habitantes.

nales. Asimismo, el déficit en las finanzas públicas se incrementó hasta 3.9 por ciento entre 1967 y 1971, con una consecuente dependencia del financiamiento externo, mientras en el campo el déficit en granos básicos, maíz y frijol, se incrementó debido a su sustitución por trigo y sorgo. Sin embargo, el incremento en la demanda de artículos importados ocasionó un deterioro de la balanza de pagos (Alba y Portter, 1986:23).

En resumen, el déficit en las finanzas públicas, la crisis agrícola y el desequilibrio en la balanza de pagos, afectaron también los mecanismos de absorción, en diferentes magnitudes, de un alto número de población a los beneficios del desarrollo industrial.

El decremento el cultivo de tierra, que fue de 4 por ciento entre 1940 y 1965, se desplomó a cero en 1965. Y con ello el proceso de expulsión de población campesina hacia las ciudades o hacia los Estados Unidos se aceleró.

Otro problema que adquirió mayores dimensiones fue que el número de colonias localizadas en la periferia de las ciudades principales del país se



incrementó, pero también los costos para dotarlas de servicios urbanos, así como la expedición de títulos de propiedad. Por ejemplo, cerca del 50 por ciento de la población de la Ciudad de México en 1970 vivía en su periferia.

Los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y de José López Portillo (1970-1982), cada uno a su modo, intentaron corregir esos aspectos negativos del modelo de desarrollo económico. Sin embargo, no pudieron resolver los problemas que se desprendían de un elevado crecimiento poblacional. En cambio, se introdujo en el ámbito gubernamental la percepción de que la dinámica poblacional había creado una situación donde los beneficios del desarrollo económico resultarían insuficientes para satisfacer las demandas que iba generando. Esa nueva actitud se puede interpretar como el resultado de una creciente presión en favor de los programas de planeación familiar discutidos en foros internacionales (Alba y Porter, 1986:25).

La ideología expansionista que se inclinaba a favor del crecimiento poblacional, por lo menos en América Latina, fue perdiendo importancia. En abril de 1972, en un discurso pronunciado por el entonces presidente Luis Echeverría en la sesión de la UNCTAD en Santiago de Chile, se refirió a los

beneficios que se podrían alcanzar cuando el ritmo de crecimiento de la población disminuyera. Un año después, Echeverría envió una propuesta legislativa para reformar las leyes que se referían a la población del país. En la enmienda constitucional se establecía a todas las personas el derecho de tomar decisiones libres, responsables y documentadas sobre el número de hijos y su espaciamiento. De este modo, la Ley General de Población¹ se modificó para permitir el establecimiento de programas de planificación familiar que deberían de ser apoyadas tanto por entidades públicas, así como las pertenecientes al sector salud.

Esas modificaciones dieron lugar a la aparición del Consejo Nacional de Población (CONAPO), una institución que se encargaría de garantizar la participación de otras instituciones gubernamentales en los diferentes programas de población. Al mismo tiempo, se buscaba "ajustar" los programas de desarrollo del país a las cambiantes circunstancias demográficas del mismo.

Por su parte, la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ampliaron rápidamente los servicios de planificación familiar en sus redes de centros de salud. Para 1976, al iniciarse el gobier-

no de López Portillo, se estableció una Coordinación Nacional de Planificación Familiar que buscaba el integrar los esfuerzos del sector salud en tal sentido.

En octubre de 1977 se anunciaron los lineamientos de una política demográfica nacional y un Plan Nacional de Planificación Familiar. Ambos documentos fijaron las tasas de crecimiento demográfico en 2.5 por ciento para 1982 y 1 por ciento para el año 2000.

Posteriormente surge una campaña publicitaria importante en los medios masivos de comunicación, así como cambios importantes en los contenidos de los libros escolares, para mostrar los beneficios que las familias podrían alcanzar al adoptar como suyo el objetivo de reducir su tamaño o el número de hijos.

En términos generales, la participación directa del gobierno en las actividades de planificación familiar permitieron lo siguiente: "...desarrollar un eficaz sistema de distribución de anticonceptivos ...montar una amplia red de información, de educación y de actividades que publicitaron los beneficios del control natal y promovieron la imagen de la familia pequeña, y ...movilizar a los trabajadores de primero y segundos niveles en las instituciones públicas de salud para aconsejar y persuadir a sus clientes en favor de la aceptación y la práctica del control natal" (Alba y Portter, 1986:29).

Sin embargo, la ampliación de las actividades de planificación familiar en el sector público fue posible, en los gobiernos de Echeverría y López Portillo, por las grandes inversiones realizadas en el sector salud que permitieron el aumento en el número de las instalaciones y en el personal que empleaban. Entre 1979 y 1981 se establecieron 3000 centros de salud rurales y 41 hospitales rurales por el programa, hoy desaparecido, IMSS/Coplamar. El Coplamar era un organismo descentralizado que buscaba promover el desarrollo de las zonas marginadas. En materia de salud, el

IMSS en 1979 firmó un convenio para que, en nombre de Coplamar, prestara servicios de salud en las comunidades rurales.

Para 1980, los servicios de planificación familiar ofrecidos en las urbes dejaron de estar restringidos a los derechohabientes oficialmente inscritos en el sistema de seguridad social (Alba y Portter, 1986:30).

Durante el sexenio de López Portillo (1977-82) se realizó una campaña publicitaria que buscaba promover en la población un cambio en la conducta reproductiva y el lema utilizado fue: "La familia pequeña vive mejor". Las instituciones públicas de salud ofrecían orientación y servicios gratuitos en todo lo relacionado con la planificación familiar.

A pesar de esa enorme campaña, la crisis de los años 80 mostró que más que reducirse la acción gubernamental al control del crecimiento poblacional, el problema era el de generar las suficientes oportunidades de empleo para un número creciente de fuerza de trabajo que el anterior modelo de desarrollo económico no pudo emplear. Por tal motivo, los descensos de la fecundidad solamente tendrán efecto en la población en edad de trabajar dentro de 15 ó 20 años, "...el crecimiento de la fuerza de trabajo será más rápido que el de la población en general" (Alba y Portter, 1986:33).

El éxito relativo de las políticas de control del crecimiento de la población de los gobiernos de Echeverría y López Portillo se debió a las políticas expansivas de desarrollo económico. En el primer

Cuadro 3
Estimaciones de la fuerza de trabajo potencial
(millones)

Grupos de edad	1985	1990	1995	2000
15-19 años	9.0	10.4	10.9	10.9
20-64 años	42.6	50.7	58.9	66.8
Total	78.5	86.2	93.0	99.6

Fuente: (Alba y Portter, 1986:33).

caso gracias a los créditos externos, y en el segundo caso al descubrimiento de las yacimientos petrolíferos que sirvieron de aval para conseguir más créditos internacionales, y al monto de recursos canalizados para alcanzar los objetivos de la planificación familiar.

El problema demográfico tiene que ver con la existencia de rezagos sociales, acrecentados por la crisis económica de los años 80, más que con el cumplimiento de metas de reducción de la tasa de natalidad o tamaño de las familias mexicanas.

Sin embargo, los efectos presentes de esa reducción no alcanzarán a contrarrestar los efectos de una política económica basada en el modelo neoliberal, sobre todo cuando existen problemas de diferente naturaleza (sociales, económicos y políticos) que han impedido que la economía mexicana retome el camino del crecimiento.

Además, estimaciones realizadas acerca de la fuerza de trabajo potencial para el año 2000, nos indican que el grupo de edad comprendido entre 20-64 años seguirá creciendo, lo cual se puede observar en el cuadro 3.

En todo caso, los descensos en la fecundidad solamente tendrán su efecto en la población que se tenga entre 15 y 19 años.

Por su parte, Gustavo Cabrera (1990) señala que los grupos de edad de 15 a 64 años, en cuya población descansa el aparato productivo, a fines del presente siglo será de 66.5 millones, lo que implica un desafío para el país en cuanto a que existan las condiciones necesarias para generar un número de empleos suficientes. Sin embargo, aunque no se puede negar la existencia de un descenso en el crecimiento poblacional de México, el problema que existe es que el desarrollo económico del país no se ha materializado en una superación de la pobreza que margina a varios mexicanos de sus supuestos beneficios (Cabrera, 1990:271).

Es decir, no existe una relación entre el descenso en el crecimiento poblacional y el crecimiento económico del país que debería haber generado las condiciones que se requieren para corregir los desequilibrios sociales. Mientras la economía del país siga marchando en sentido inverso, los rezagos sociales tienden a incrementarse y a contrarrestar, al mismo tiempo, los posibles efectos positivos que se pueden desprender de una dismi-

nución en la tasa de natalidad o crecimiento natural de la población mexicana.

En términos generales, durante el periodo sexenal de Miguel de la Madrid, caracterizado por un nulo crecimiento económico, se ampliaron las coberturas de usuarios a nivel nacional y por entidad federativa de los programas de planeación familiar y manteniendo a su vez como meta el descenso en la tasa de natalidad: "...los resultados estimados indican que para 1985 la tasa de crecimiento había descendido a 2.1% y de acuerdo con el último informe del presidente (de la Madrid), en 1988 se estaba logrando abatir a 1.9% (sin embargo) la tasa de crecimiento natural a 1988 sería de 2.0%, nivel un poco más alto que el planteado por la política de población para 1988, que era de 1.9%..." (Cabrera, 1990:266). Otros resultados, como los de la Encuesta Nacional de Fecundidad y Salud, señalaron que la tasa de crecimiento para fines de 1987 fue alrededor de 2.2%, un nivel mucho mayor que el anunciado oficialmente. Esto también implica que las cifras oficiales tienen una menor credibilidad; sin embargo, lo que no puede negarse es que el descenso de la natalidad es un hecho, pero tal vez no se ha presentando al ritmo que el sector gubernamental desearía.

Cabe mencionar que el objetivo de lograr una distribución más equilibrada de la población en el territorio nacional, como lo buscaban las Leyes de Población de 1936, 1947 y 1974, no se ha cumplido porque existen intereses económicos locales, políticos, así como un desigual impacto de los programas de control natal tanto en las áreas urbanas como en las rurales, lo cual responde, a su vez, a las dificultades para acceder a los servicios públicos de salud y otros programas de control del crecimiento poblacional.

3. La pobreza y el desarrollo urbano en el Programa Nacional de Población zedillista

Durante la presentación del Programa Nacional de Población 1995-2000 (PNP), el presidente Zedillo resaltó que el aumento de la población afecta de una manera directa los logros obtenidos por el desarrollo económico. El investigador Julio Boltvinik (1995) cuestiona seriamente esa afirma-

ción porque los recién nacidos tienen necesidades mucho menores que una población adulta. En esto concuerda con Gustavo Cabrera (1990), en que los niños y adolescentes demandan menos servicios, además que se piensa que el actuar sobre el crecimiento de estos grupos de edad le permitirá al sector salud y educativo eliminar los rezagos y, al mismo tiempo, mejorar la calidad de los servicios.

Por otro lado, Boltvinik toma el ingreso per cápita de los hogares mexicanos, con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1989, descomponiéndolo en un componente económico, el ingreso promedio de los ocupados, y uno demográfico, medido por la proporción de ocupados en el hogar. El resultado que obtiene es que el factor económico explica el 80 por ciento de la diferencia del ingreso per cápita y el demográfico sólo el 20 por ciento. Esto le permite contradecir la afirmación del PNP que aparece en la página 50 y que se refiere al círculo vicioso que genera la pobreza, es decir, que el rápido crecimiento de sus miembros impide que tengan una mayor inversión en educación para los mismos.

Pero la baja capacidad de inversión de los hogares pobres en el capital humano de los menores se debe a que los ocupados tienen percepciones muy bajas y no por el alto número de hijos. En otras palabras, la capacidad de realizar inversiones en la educación de los hijos depende básicamente de la

Cuadro 4
Distribución del ingreso medio mensual
de los hogares según deciles.
(Pesos de marzo de 1990)

Deciles	Ingreso medio	% del ingreso medio del decil X	Ingreso medio en salarios mínimos*
I	0.00	0.0	0.00
II	0.00	0.0	0.00
III	113995.79	2.1	0.45
IV	289927.70	5.4	1.15
V	404672.42	7.6	1.60
VI	552978.60	10.4	2.19
VII	732123.41	13.7	2.90
VIII	997967.21	18.7	3.96
IX	1476661.95	27.6	5.86
X	5342560.29	100.0	21.19
Total	991062.13		3.93

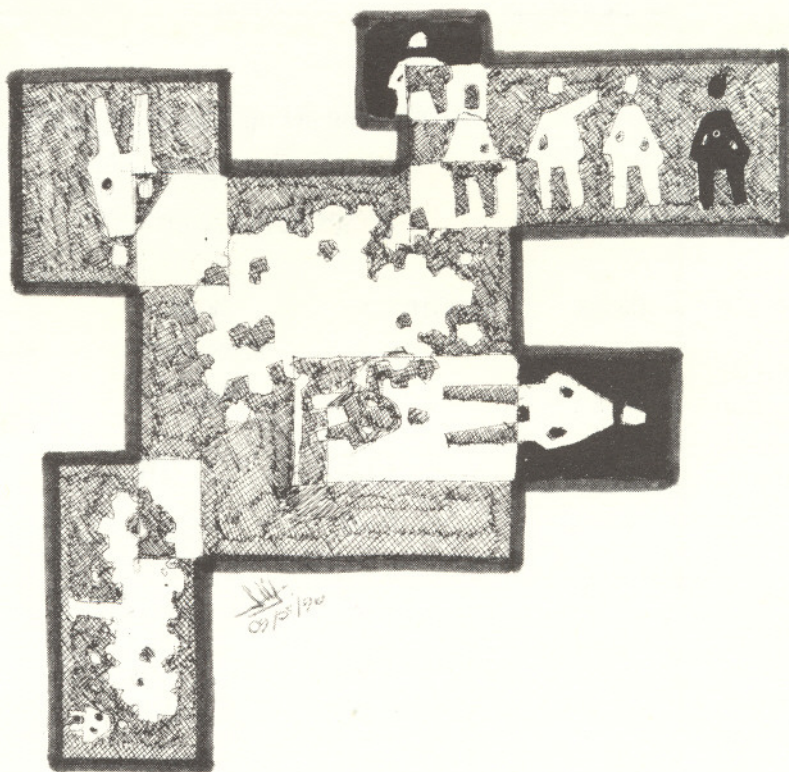
* El salario considerado fue de \$252,150, el menor salario mínimo considerado en el momento de levantamiento del Censo General de Población y Vivienda de 1990. La tabla se basa en una muestra del 1% del Censo de 1990. Cada decil tiene 1,635,590 hogares.

El porcentaje del decil X se tomó como base para realizar las comparaciones con respecto a los otros deciles.

Fuente: (Cortés y Rubalcava, 1994:9).

política económica y social más que de los factores demográficos. Y concluye Boltvinik su reflexión de la siguiente manera: "...El círculo vicioso pobreza /altas tasas de natalidad no se rompe con planificación familiar sino con política económica y social" (Boltvinik, 1995:51).

Por otro lado, advierte un peligro en el sentido de que el PNP se puede convertir en un programa



de planificación familiar a cargo del sector salud, debido a que no queda claro cuáles serán las estrategias que permitirán coordinar esfuerzos interinstitucionales para efectivamente elevar el bienestar de las familias mexicanas.

El PNP zedillista tiene una buena presentación acompañada de un conjunto de cuadros estadísticos y gráficas que facilitan la lectura, pero sigue presente la concepción del control natal como un medio para controlar sus efectos negativos sobre el desarrollo económico de México. En la página 51 afirma que el crecimiento poblacional se traduce en presiones sobre el aparato económico y social, pero en este caso se refiere solamente al crecimiento natural y no social de la población.

Cabe mencionar que el crecimiento social, originado por los procesos de migración, dependiendo de la fase en que se encuentre el desarrollo económico de una región o área urbana impactan sobre la distribución de los beneficios que se están generando, quizá en un grado mucho mayor que el crecimiento biológico. El PNP propone no reconociendo que la inercia demográfica tiene causas socioeconómicas señaladas en el otro apartado, afectar la tasa de natalidad, reforzando a su vez, el retraso en la nupcialidad, e incluyendo la amplia-

ción de los intervalos de nacimientos, como mecanismos para terminar con los rezagos demográficos heredados del pasado (p.52).

Por otro lado, reconoce el hecho de que el patrón de distribución de la población en México ha sido el de su concentración en grandes zonas metropolitanas, y también su dispersión en pequeñas comunidades del país (p.53). Al mismo tiempo, reconoce que el proceso de desconcentración de la población de las grandes ciudades ha provocado una reorientación de los flujos migratorios hacia las llamadas ciudades intermedias, que ahora se presentan como una opción ante las posibilidades que brinda la apertura comercial.

En este punto podemos decir que el proceso de desconcentración económica y poblacional de las zonas metropolitanas se debe a dos causas: En primer lugar, la aglomeración urbana generó deseconomías, es decir, costos estructurales y sociales que afectaron el nivel de vida de sus pobladores. El deterioro de las condiciones de vida, así como el incremento en los costos de localización para las empresas, nuevamente son situaciones que impulsan los procesos de desconcentración. En segundo lugar, la terciarización de la economía de las metrópolis ha transformado los

espacios habitacionales en comerciales con una consecuente expulsión de población hacia las periferias o, en todo caso, hacia otros centros urbanos que se han presentado como alternativas que se pueden reflejar, en el corto plazo, como una mejoría sustancial en su nivel de vida.

Se reconoce también una consecuencia que se deriva del proceso de desconcentración de la población, la necesidad de realizar programas de desarrollo de infraestructura productiva y social para atender las demandas que se pueden derivar en esos rubros debido al rápido crecimiento de esas ciudades medias (p.54).

Aparentemente, los nuevos protagonistas del desarrollo urbano del país son ciudades diferentes a las grandes metrópolis (Ciudad de México, Guadalajara, Puebla y Monterrey), lo que tiene como causa la crisis del modelo de Sustitución de Importaciones, así como las fluctuaciones económicas que le siguieron en los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, que favorecieron aún más la pérdida de atracción para la población de esas grandes metrópolis (Ruiz, 1993:715).

Sin embargo, esto generó, por lo menos en el medio académico, dudas acerca de los criterios utilizados para definir a las ciudades medias. Algunos señalaron que el criterio para definir a una ciudad media debería ser el volumen de población, es decir, las que concentraran entre 100 mil y un millón de habitantes. En el sector público ese criterio se impuso y ahora se encuentra presente en el PNP cuando se refiere a las ciudades medias, las que considera como medios para alcanzar una distribución más equilibrada de la población. Por su parte, otros investigadores han señalado que el criterio de ciudad media no tenía sentido si no se relacionaba con los objetivos particulares del estudio o con los programas específicos de desarrollo urbano.

Pero conservando el criterio de 100 000 a un millón de habitantes, Ruiz observa que en 1970 las urbes medias representaban el 69 por ciento, pero en 1990 su porcentaje fue del 86 por ciento (Ruiz, 1993:716). Sin embargo, la importancia de las ciudades medias radica en el papel dinamizador que juega a nivel del desarrollo económico del Estado, en primer lugar, y en segundo lugar a nivel nacional. Esto implica el reconocer que la llamada ciudad media tiene su propia personalidad; es decir, sus ventajas comparativas que deberían de

tomar como sustento cualquier plan de desarrollo económico y urbano.

Desde una posición contraria, Gustavo Garza y Salvador Rivera (1994) sostienen que las cuatro grandes zonas metropolitanas, durante los años 80, sufrieron una crisis en su sector manufacturero, pero al mismo tiempo se presentó una transformación en su estructura económica caracterizada por el predominio del sector comercial y de servicios. En otras palabras, la tendencia de desconcentración económica se ve contrarrestada por un nuevo tipo de concentración en las grandes ciudades del sector comercial y de servicios (Garza y Rivera, 1994:69). Incluso consideran que el avance de varias ciudades intermedias, lo cual no niegan, debe considerarse como coyuntural, o en todo caso, como una nueva fase en la concentración de corte regional megalopolitano, lo cual no implica un equilibrio en el sistema urbano sino que la concentración ahora se traslada del medio fabril hacia la órbita de la circulación de mercancías y producción de servicios.

En suma, "...En los años ochenta,..., la asociación entre industrialización y la urbanización es menos clara y a nivel de las entidades federativas se reduce notablemente. En los estados de la República las actividades terciarias se convierten en (las) más importantes para explicar la variabilidad de la urbanización..." (Garza y Rivera, 1994:97). En todo caso, se puede decir que se inicia un proceso de desconcentración de las actividades manufactureras hacia otras localidades, a la vez que inicia un proceso de concentración de los servicios modernos en las grandes metrópolis del país. Por ende, la urbanización de los años 90 se caracterizará por una concentración de los servicios en las grandes ciudades, más que por el cumplimiento del objetivo de equilibrio urbano y regional (Garza y Rivera, 1994:98).

Las posiciones anteriores acerca de la importancia de las ciudades medias, tanto para el desarrollo poblacional como urbano del país, no fueron incluidas en el diagnóstico del PNP, y de una manera acrítica se les considera como una opción para alcanzar una distribución territorial más equilibrada de la población. Incluso no se presenta una evaluación del programa salinista de las 100 Ciudades, que también son ciudades medias, en lugar de considerarlo nuevamente como parte de la

Cuadro 5
Índice de personas por cuarto en las localidades urbanas y rurales
1960-1990

Localidades	1960	1970	1980	1990
País	2.90	2.57	2.24	1.93
Rurales	3.35	3.23	3.01	2.69
Urbanas	2.57	2.25	1.98	1.73

Fuente: (Schteingart y Solís, 1994:9).

estrategia para alcanzar una mejor distribución de la población en el territorio nacional.

En cuanto a la noción de la transición demográfica, que en realidad es un modelo que no se ha ajustado del todo a la realidad mexicana, esta también ha sido trasladada al desarrollo urbano (Graizbord, 1992), en donde las altas tasas de desarrollo económico del país no se acompañaron de reducciones significativas en la tasa de natalidad. Esto quiere decir que las decisiones políticas juegan un papel importante más que las fuerzas impersonales del mercado. Por eso la planeación familiar comenzó a ser utilizada por el sector gubernamental, en un contexto de desaceleración económica, como una manera de influir en la dinámica poblacional, es decir, controlar su ritmo de crecimiento.

Son entonces condiciones socioeconómicas las que han influido en el crecimiento de la población, lo que provoca que el modelo de la transición demográfica y urbana pierda su capacidad explicativa.

En términos generales, el modelo de la transición demográfica señala que en un inicio existen tasas de natalidad y mortalidad sumamente elevadas, para posteriormente disminuir de una manera importante cuando se alcancen niveles de desarrollo importante. Dicho modelo tiene un sustento empírico, la experiencia de los países más desarrollados. En cuanto al desarrollo urbano, el modelo

establece que en un inicio la concentración de la población será en unos cuantos centros urbanos y después aparecerá un proceso de dispersión que provocará, a su vez, la aparición de otros centros urbanos que contrarrestarán los efectos negativos que se derivan de la concentración en las grandes metrópolis.

El PNP zedillista señala que la transición demográfica se ha visto retardada en los sectores pobres y marginados por su acelerado crecimiento de-

demográfico, lo que hace más difícil el combate y la erradicación de la pobreza (p.50). Sin embargo, ese retardo de la transición demográfica más que atribuirse a los sectores pobres se debe a las situaciones de deterioro económico que han tenido un impacto mayor en las condiciones de vida en las familias que cuentan con escasos recursos para tener de una manera satisfactoria acceso a los bienes y servicios que ofrece el mercado.

Tomando en cuenta el ingreso medio, con base en el salario mínimo, de los hogares mexicanos, ordenados en deciles de menor a mayor ingreso, Fernando Cortés y Rosa Ma. Rubalcava (1994) encuentran (ver cuadro 4) que en 1990 el ingreso de los hogares localizados en el noveno decil no alcanza al 30 por ciento del décimo, el mismo porcentaje en el tercero apenas se eleva a 2.1 por ciento, lo que evidencia una desigual distribución del ingreso entre los hogares mexicanos.

De este modo, estableciendo la línea de pobreza a partir de dos salarios mínimos, los autores mencionados señalan que en 1990 cerca del 60% de los hogares mexicanos se encontraba en condiciones de pobreza. Esto cuestiona seriamente el objetivo demográfico, que subyace en el PNP, que toma la reducción del tamaño de los hogares o familias para que a un menor número de miembros más disponibilidad de recursos para hacerle frente a sus necesidades. Supuesto erróneo sobre todo si consideramos que el nivel de ingreso de las familias mexicanas se ha visto afectado por la

desaceleración económica, así como la política económica de los dos últimos sexenios que ha favorecido la concentración del ingreso.

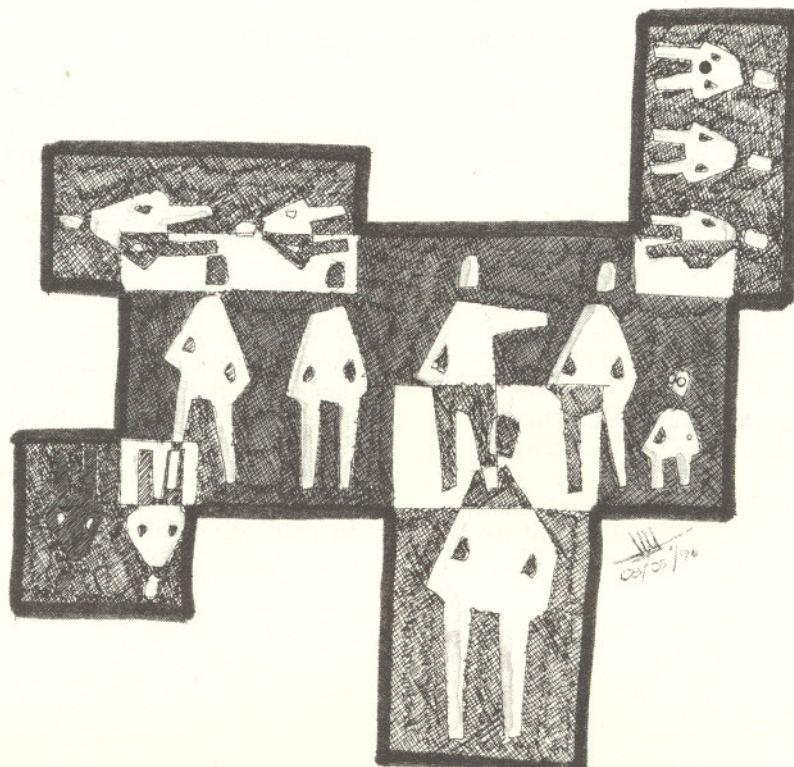
Por otro lado, el problema de la vivienda en México sigue sin resolverse y más allá de la existencia de instituciones públicas de financiamiento para la construcción de vivienda de interés social, la realidad es que no se ha podido atender a las familias que, por su bajo poder de compra, no tienen acceso al mercado formal de la vivienda. Esto en términos espaciales se ha manifestado como una ocupación paulatina de las áreas periféricas de las principales ciudades del país. El fenómeno de la metropolitización de las grandes ciudades mexicanas tiene una fuerte relación con el problema no resuelto de la vivienda para una parte importante de las familias mexicanas. El anticipar las demandas de la población en ese rubro como lo pretende el PNP zedillista (p.71) resulta imposible porque, al igual que el establecimiento de reservas urbanas para el desarrollo de asentamientos humanos, el mismo proceso ha sobrepasado cualquier tipo de previsión.

Sobre todo, el problema habitacional no solamente tiene una connotación económica sino política. En este caso, ha servido para reproducir las

relaciones clientelares que son un sustento importante del sistema político mexicano. Además, la demanda que ha atendido los institutos de vivienda oficiales se encuentra dentro del universo de las clases medias y de los colonos organizados. Pero lo que es un hecho es que el poblamiento de la periferia urbana es la opción que en México tienen los trabajadores para acceder al pedazo de suelo que necesitan para edificar su vivienda. Así, las periferias urbanas se han convertido en un mercado de suelo para la demanda no solvente.

El problema habitacional no se reduce solamente al acceso de suelo para edificar las casas-habitación, sino también a sus condiciones de habitabilidad. Por ejemplo, el índice de personas por cuarto en las localidades rurales y urbanas, en otras palabras, los niveles de hacinamiento siguen siendo altos en comparación con Estados Unidos y Canadá, cuyos índices se ubican entre 0.6 y 0.9 personas por cuarto.

De acuerdo con el cuadro 5, el problema del hacinamiento se encuentra presente tanto en las localidades rurales como urbanas. Sin embargo, las viviendas rurales son las que cuentan con el índice más alto de personas por cuarto. Cerca de 2.6 personas en comparación con 1.73 personas en



las localidades urbanas para 1990.

Pero el déficit de vivienda en el país sigue aumentando. En 1994 era de 3 millones 567 mil viviendas, mientras que el instituto que financiaba vivienda para los trabajadores (Infonavit) ha reducido el otorgamiento de créditos a un grado tal que en 1994 representaba el 23 por ciento de los financiamientos contra el 55 por ciento de la banca comercial (Cortés, 1994:3A). Con otras palabras, el financiamiento bancario para la vivienda es mucho mayor que el otorgado por Infonavit. Esto implica que solamente las familias con ingresos medios y altos pueden tener acceso al mercado

formal de la vivienda. Sobre todo que ahora los créditos bancarios han adquirido mayor relevancia en el mercado de la vivienda del país.

En suma, el PNP zedillista no solamente le otorga una mayor importancia al control de la tasa de natalidad, sino que los fenómenos socioeconómicos que afectan su dinamismo se encuentran dentro del programa en un plano secundario. Sobre todo que en un país con rezagos sociales como México esos fenómenos deberían de tener una mayor presencia en el momento de instrumentar medidas que buscan modificar no solamente el crecimiento poblacional.

Notas

¹ Cabe mencionar que la política de población adoptada por México en 1974 tiene sus fundamentos en el Plan de Acción Mundial de Población que se derivó de la Conferencia Internacional de Población que tuvo en Bucarest, Rumania. Dicho plan establece la existencia de una interrelación entre población y desarrollo; es decir, que el crecimiento acelerado de la población puede tener efectos negativos sobre el desarrollo económico de las naciones. Posteriormente, esa preocupación se ha ido repitiendo con diferentes matices en las diferentes reuniones internacionales que

tienen como tema central a la población. Por ejemplo, en octubre de 1993 en Nueva Delhi, India, se realizó una Cumbre Científica donde se discutieron diversos temas relacionados con la población, y nuevamente se expresó la preocupación que relaciona el crecimiento de la población, sobre todo el ritmo que ha adquirido en los países en vías de desarrollo, con la insuficiencia de recursos para su atención, así como las consecuencias negativas que puede tener sobre el medio ambiente y la generalización de situaciones de pobreza (Cabrera, 1994:255 y ss).

Referencias bibliográficas

Alba, Francisco y Joseph E. Portter. "Población y desarrollo en México" en Estudios Demográficos y Urbanos. México. CEDDU-COLMEX. Vol. 1, núm. 1, 1986, pp.7-37.

Boltvinik, Julio. "¿Pobres por muchos y muchos por pobres?" en La Jornada, 14 de julio, México, 1995, pp. 1,51.

Cortés, Claudio. "Aumentó a 3.5 millones el déficit de vivienda; la banca duplica los apoyos de Infonavit" en Análisis, suplemento económico de El Financiero. 3 agosto México, 1994, p. 3A.

Cortés, Fernando y Rosa Ma. Rubalcava. El Ingreso de los Hogares, México, INEGI-COLMEX-IIS-UNAM. 1994.

Cabrera, Gustavo. "Políticas de población y cambio demográfico" en México en el Umbral del Milenio. México, CES-COLMEX, 1990, pp. 249-272.

Cabrera, Gustavo. "Reunión Cumbre sobre Población, Academias Científicas del Mundo" en Estudios Demográficos y Urbanos. México. CEDDU-COLMEX. Vol.9, núm. 25, enero-abril, 1994, pp.255-265.

Garza, Gustavo y Salvador Rivera. Dinámica Macroeconómica de las Ciudades en México, México, INEGI-COLMEX-IIS-UNAM. 1994.

Programa Nacional de Población 1995-2000. México, Poder Ejecutivo Federal. 1995.

Ruiz, Crescencio "El desarrollo del México urbano: cambio de protagonista" en Comercio Exterior. Vol. 43, núm. 8. Agosto. México. Bancomext, 1993, pp.708-716.

Schteingart, Martha y Marlene Solís. Vivienda y Familia en México: Un Enfoque Socio-Espacial, México, INEGI-COLMEX-IIS-UNAM. 1994.