

DIAGNÓSTICO SOBRE LA SITUACIÓN DEMOGRÁFICA DE MÉXICO

Los retos actuales de la política de población resultan de la conjunción de añejos y nuevos desafíos. La atención de los rezagos sociodemográficos constituye una tarea prioritaria a la que todavía deben destinarse importantes recursos. Las altas tasas de fecundidad y de mortalidad materno-infantil prevalecientes en los contextos sociales de alta marginación y las deficiencias en cobertura y calidad de los programas de salud sexual y reproductiva, entre otros, señalan algunos ámbitos donde deben redoblarse los esfuerzos para reducir la brecha que los separa de los grupos sociales más avanzados en la transición demográfica.

El cambio demográfico está construyendo nuevos escenarios que reclaman una política de población activa. El cambio en la estructura por edad de la población, el nuevo perfil de morbi-mortalidad, el envejecimiento, la reconfiguración de las relaciones familiares, los nuevos patrones de movilidad de la población, entre otros procesos, están delineando un nuevo perfil demográfico del país. La política de población, frente a este contexto, está obligada a revisar paradigmas con el fin de fortalecer su capacidad para anticipar los impactos del cambio demográfico en el desarrollo.

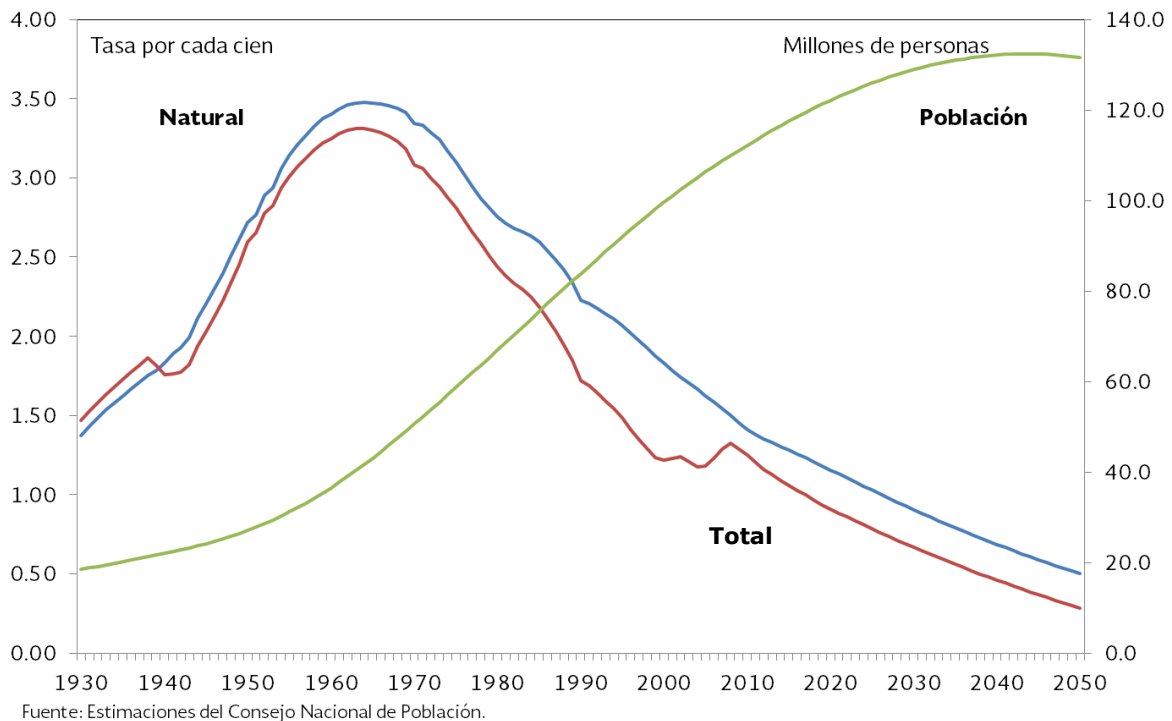
La atención de estos desafíos requiere de una política de población con capacidad para orientar las acciones públicas y las decisiones de los individuos. Entre otras condiciones, se necesita un marco institucional fuerte, sustentado en la cooperación de las instancias gubernamentales y en la participación de los organismos de la sociedad civil. En particular, se debe continuar fomentando la federalización de la política de población.

Atributos distintivos de la política de población han sido la promoción de los derechos sociales, el impulso de la autonomía de las personas y el apego a una visión del desarrollo centrada en las capacidades humanas. La política de población deberá profundizar su compromiso con estos valores en el futuro.

1. México se ubica en una etapa avanzada de la transición demográfica

La desaceleración del crecimiento de la población es una tendencia firmemente establecida que obedece a la caída de las tasas de fecundidad y al saldo neto migratorio negativo. En México, se estima que nacieron 2.25 millones de personas y fallecieron cerca de 673 mil en 2013. Esto implica un incremento anual de 1.57 millones de personas y una tasa anual de crecimiento natural de 1.33 por ciento. La tasa de crecimiento total será de 1.13 por ciento (véase gráfica 1). Las estimaciones indican que el ritmo de crecimiento continuará disminuyendo.

Gráfica 1.
Población total y tasas de crecimiento natural y total 1930-2050



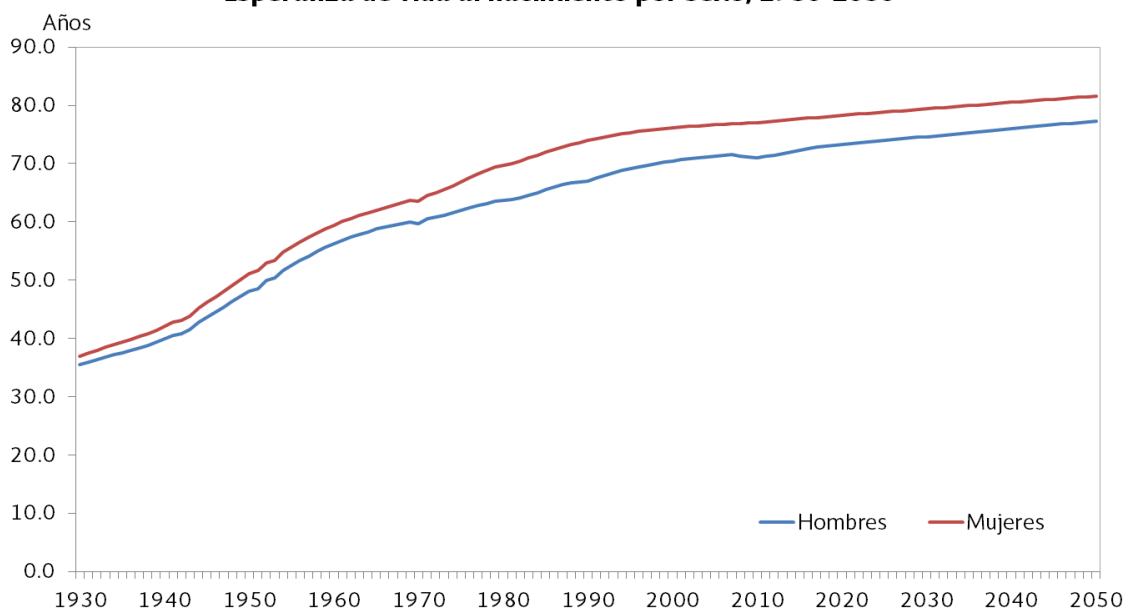
La contención del crecimiento poblacional ya no constituye el principal objetivo de la política de población. En todo caso, los problemas de crecimiento asumirán un contenido fundamentalmente local derivado de los cambios en los patrones de movilidad de la población. En su lugar, sin embargo, se perfilan nuevos -y no menos importantes- desafíos demográficos vinculados con el cambio en la estructura por edad, la persistencia de antiguos rezagos demográficos, el envejecimiento, los cambios en los patrones de movilidad, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, el tránsito a un nuevo régimen epidemiológico y la emergencia de nuevas formas de organización doméstica y familiar.

El aumento de la esperanza de vida enfrenta nuevos desafíos

La esperanza de vida ha continuado aumentando aunque a un ritmo sensiblemente menor al observado al comienzo de la transición demográfica. Entre 2000 y 2013 la esperanza de vida al nacimiento aumentó de 73.2 a 74.5 años; en este último año se ubicó para los hombres en 71.7 años y en 77.4 años para las mujeres, próxima a los niveles de las naciones con los mayores índices de supervivencia. Las enormes ganancias del pasado en la esperanza de vida –principalmente por

el mejoramiento de las condiciones de vida de la población- no volverán a repetirse (véase gráfica 2).

Gráfica 2.
Esperanza de vida al nacimiento por sexo, 1930-2050



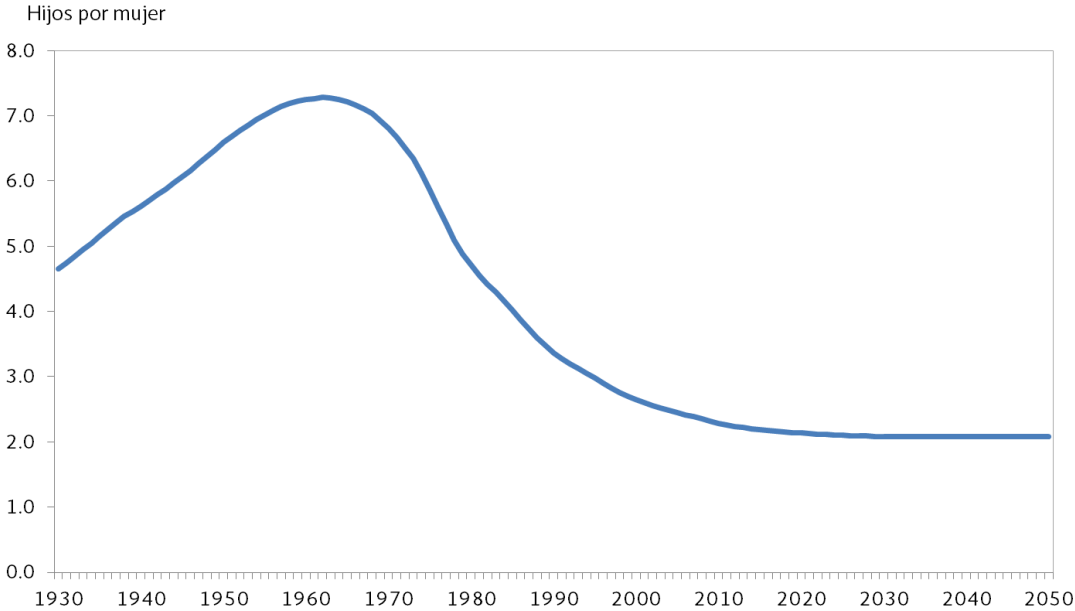
Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

En el futuro, el aumento en la esperanza de vida de la población dependerá de los esfuerzos que se realicen en: a) la reducción de los fallecimientos infantiles atribuibles a padecimientos pre-transicionales; b) el abatimiento de las altas tasas de mortalidad por accidentes y lesiones intencionales en adolescentes y jóvenes; c) la contención del aumento de los fallecimientos provocados por la diabetes mellitus; y d) la reducción de la incidencia de los padecimientos crónicos y degenerativos como las enfermedades cardio-vasculares, los tumores malignos y la diabetes. El nivel de bienestar a lo largo del curso de vida de las personas, el desarrollo de una cultura de la prevención, la capacidad de las instituciones de salud para ampliar sus coberturas y servicios, y el desarrollo de redes de protección social adecuadas, serán los factores que marcarán importantes hitos en la evolución futura de este indicador.

México se encuentra próximo al nivel de reemplazo generacional

El aumento de la escolaridad, la ampliación de las oportunidades de desarrollo para las mujeres y la amplia disponibilidad de medios de planificación familiar contribuyeron en los últimos decenios a un descenso constante de la fecundidad. El declive más rápido ocurrió entre 1970 y 1990 cuando el número promedio de hijos por mujer pasó de 6.7 a 3.4. El cambio ha sido menor en los años recientes, en 2013 se estimó que la Tasa Global de Fecundidad (TGF) se ubicó en 2.2, o sea, prácticamente un nivel de reemplazo generacional (véase gráfica 3). La disminución más pronunciada de la fecundidad ocurrió entre las mujeres de mayor edad, especialmente en las que se encuentran en las últimas etapas de la vida reproductiva.

Gráfica 3.
Tasa Global de Fecundidad, 1930-2050



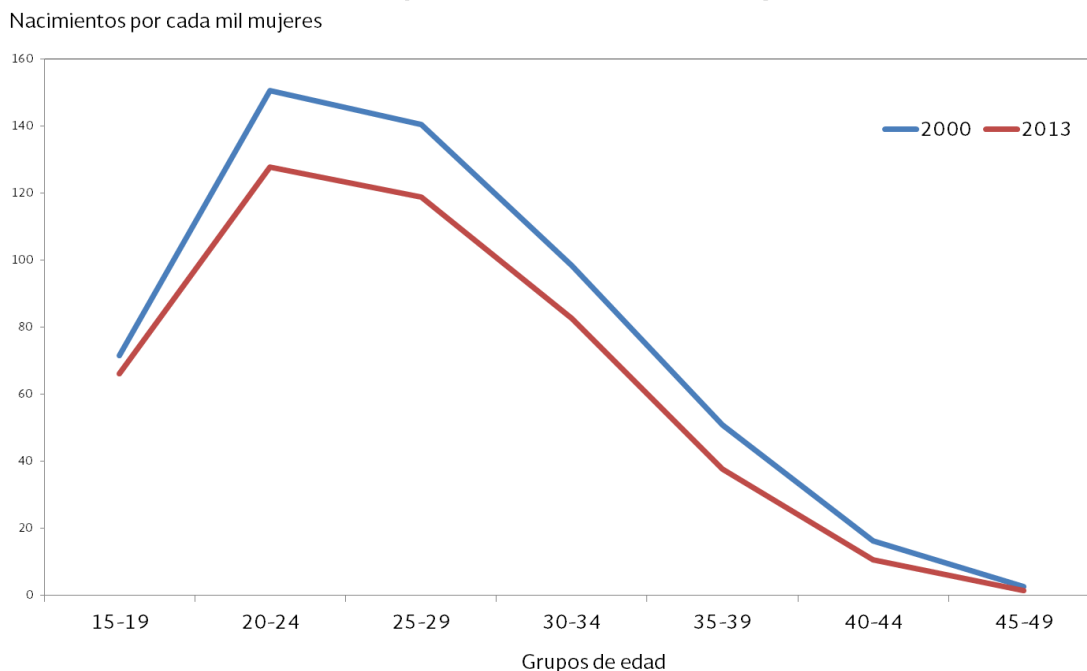
Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

Las brechas de desigualdad territorial, muy pronunciadas en el pasado, se han suavizado. En el mismo periodo en que la TGF se redujo 15.4 por ciento -2000 y 2006-, la desigualdad entre entidades federativas disminuyó 57.2 por ciento. Este efecto debe atribuirse en gran medida a la reducción de la fecundidad en los estados de Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca.

Sin embargo, otros retos aún persisten. La fecundidad adolescente no disminuyó al mismo ritmo que el resto de las edades, ya que entre 2000 y 2013 la tasa pasó de 71.4 a 66.0 nacimientos por mil (el descenso fue de 7.6%), mientras que en la TGF se observó una reducción de 16.2 por

ciento. Debido a esto, el peso relativo de la fecundidad adolescente respecto al total pasó de 13.5 a 14.9 por ciento entre 2000 y 2013¹ (véase gráfica 4).

Gráfica 4.
Tasas específicas de fecundidad, 2000 y 2013



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

El origen étnico y el lugar de residencia son también fuente de importantes disparidades. La fecundidad de las mujeres hablantes de lengua indígena (3.2 hijos) era 1.5 veces mayor que la de las mujeres no hablantes (2.2 hijos) en 2009. En el caso de las mujeres residentes en localidades rurales se registra un nivel de fecundidad 1.4 veces mayor que el correspondiente a las mujeres urbanas, 2.9 y 2.1 hijos, respectivamente (CONAPO, 2011). Una estructura de oportunidades diferenciada y un marco institucional para el ejercicio de los derechos también dispar explican estas diferencias.

La emergencia de una nueva estructura por edad de la población

La evolución de la mortalidad y la fecundidad han provocado significativos cambios en la estructura por edad de la población. En los años por venir se harán más profundas algunas de estas tendencias:

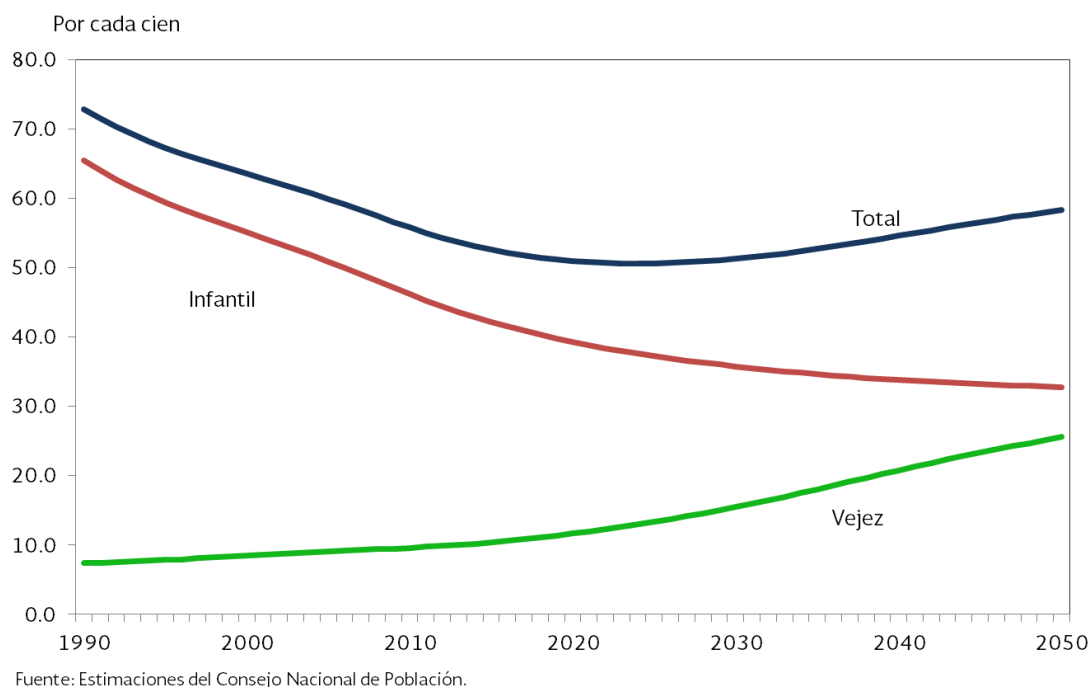
¹ Tasa específica respecto a la Tasa Global de Fecundidad.

- La población infantil (menores de 15 años) continuará disminuyendo en términos absolutos y relativos. Las proyecciones de población estiman que este grupo sumará 31.2 millones, lo que significa en términos relativos 20.7 por ciento de la población total en 2050.
- La población adolescente y joven (entre 15 y 24 años) seguirá creciendo aunque a un ritmo menor que la población total. El peso relativo de este grupo declinará en los próximos años hasta llegar a representar 13.6 por ciento de la población en 2050.
- La población adulta (25 a 59 años) continuará en aumento como resultado de la inercia demográfica: actualmente suma 51.9 millones y se estima que crecerá a 66.7 millones en 2050. En términos relativos, el peso de este grupo de edad alcanzará su punto máximo en 2027 (46.1%).
- Los adultos mayores mostrarán las tasas más elevadas de crecimiento y se espera que su tamaño casi se triplique entre 2013 y 2050. Para esta fecha se estima que un poco más de un quinto de la población (21.5%) tendrá 60 o más años de edad.

Las fuerzas del cambio demográfico están dibujando escenarios que tendrán profundas repercusiones sociales, económicas y políticas. Primero, estas tendencias significarán un cambio en el equilibrio entre personas activas en relación con los niños y adultos dependientes (65 y más). En el futuro se espera un decrecimiento de los niños y un importante crecimiento de adultos mayores, que concluirá alrededor del año 2030 cuando se alcance una relación de cinco personas dependientes por cada diez en edad activa. A partir de este momento, la relación de dependencia comenzará a aumentar debido al incremento de la proporción de adultos mayores; a mitad del siglo se estima en 58.4 personas dependientes por cada 100 en edad activa (véase gráfica 5).

Segundo, el envejecimiento es uno de los rasgos más prominentes del cambio demográfico actual. En 2013 la población de adultos mayores ascendía a poco más de 11.3 millones de personas y se estima que aumentará a 32.4 millones en 2050; en términos relativos, el peso de los adultos mayores crecerá de 9.5 a 21.5 por ciento. Uno de los aspectos más desafiantes es la velocidad del fenómeno. Mientras que a países como Francia les tomó 115 años duplicar su población de adultos mayores de siete a 14 por ciento de la población total, a México le tomará solo 30 años transitar del nivel actual de 9.5 a 21.5 por ciento.

Gráfica 5.
Razón de dependencia total, infantil y por vejez, 1990-2050



Tercero, el cambio en la estructura por edad contribuirá a modificar el patrón de enfermedades y la mortalidad general de la población. La incidencia de los fallecimientos derivados de enfermedades infecto-contagiosas continuará disminuyendo al mismo tiempo que se incrementará el peso de los fallecimientos provocados por padecimientos crónico-degenerativos. Las transiciones demográfica y epidemiológica en curso constituyen desafíos de primera magnitud para el sistema de salud. El envejecimiento obligará a los sistemas de salud a seguir mejorando la cobertura de sus servicios, al mismo tiempo que éstos se reorientan para atender las nuevas demandas.

Rezago en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos

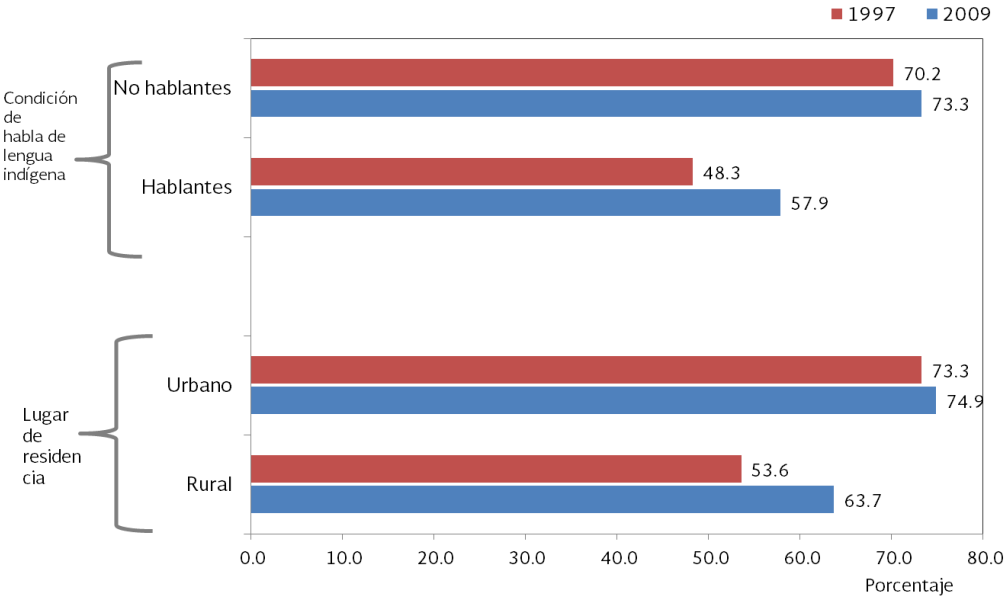
La reducción de la fecundidad en nuestro país muestra una preferencia por tamaños de familia cada vez menores. En ese sentido, los servicios de planificación familiar y la disponibilidad de medios de regulación de la fecundidad han ayudado a los individuos a la realización de sus ideales reproductivos.

El uso de métodos anticonceptivos por parte de las mujeres unidas en edad fértil se ha incrementado de forma sostenida. El uso de métodos de regulación de la fecundidad aumentó de

68.5 a 70.9 por ciento entre 1997 y 2006, respectivamente, y, de acuerdo con las estimaciones más recientes, 72.3 por ciento de las mujeres unidas utilizaba algún método en 2009.² El incremento en la utilización de métodos anticonceptivos ha permitido no solo evitar embarazos no deseados sino también disminuir embarazos de alto riesgo, abortos y ha contribuido al descenso de la mortalidad infantil.

Sin embargo, el aumento de la cobertura, no ha evitado la persistencia de desigualdades sociales en el acceso a los servicios (véase gráfica 6). La cobertura es marcadamente menor entre las mujeres indígenas (58.3%), las de menor escolaridad (60.5%), las mujeres sin escolaridad y en las que residen en localidades rurales (63.7%).³

Gráfica 6.
Porcentaje de mujeres unidas en edad fértil que usan métodos anticonceptivos por condición de habla de lengua indígena y lugar de residencia, 1997 y 2009



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica.

La demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos es un indicador de la eficiencia de los servicios de planificación familiar. La proporción de mujeres con demanda insatisfecha se ha mantenido con pocos cambios en los últimos años, pasó de 12.1 a 10.0 por ciento entre 1997 y 2009. En la actualidad, la demanda insatisfecha se concentra principalmente entre las mujeres

² ENADID, 1997; ENSAR, 2006 y ENADID, 2009.

³ ENADID, 2009.

adolescentes (24.8%), las hablantes de lengua indígena (21.7%) y las residentes en zonas rurales (16.1%).

Para garantizar el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos se requiere actuar en diversos campos simultáneamente. En primer lugar, las disparidades sociales y étnicas continúan gravitando con enorme intensidad en el acceso a los servicios de salud reproductiva. Los rezagos en materia de cobertura, y sobre todo en la calidad de estos servicios, afectan de manera desproporcionada a los estratos más vulnerables de la sociedad. Por ese motivo, se requiere de la instrumentación de acciones focalizadas que faciliten la provisión de servicios en contextos de alta marginación social.

En segundo lugar, una parte significativa de los rezagos está fuertemente relacionada con la calidad de los servicios. La superación de tales obstáculos está vinculada con la capacidad de los programas para adecuar sus servicios a una demanda cada vez más heterogénea, a la disponibilidad de información oportuna, al abasto suficiente de recursos e insumos y a la capacitación del personal a cargo de la instrumentación de los programas y servicios.

En tercer lugar, el salto en la calidad de los servicios requiere de un renovado marco institucional sustentado en una mejor coordinación entre los organismos prestadores de servicios, el fortalecimiento del marco legal de los servicios de salud sexual y reproductiva, la puesta en marcha de estrategias intersectoriales, el fortalecimiento de los contenidos de población en los programas educativos y la evaluación de las políticas y programas sectoriales. Asimismo, se deben consolidar los espacios de diálogo y cooperación entre las instituciones públicas y los organismos de la sociedad civil.

Salud sexual y reproductiva en la adolescencia

La adolescencia es una etapa de la vida sometida a fuertes presiones sociales y psicológicas. Es una etapa crítica porque en ella ocurren transiciones vitales que tienen importantes y decisivas repercusiones en la vida adulta de las personas. Gran parte de las generaciones jóvenes experimentan su primera relación sexual en la etapa de la adolescencia; así por ejemplo, el 50 por ciento de las mujeres entre 25 y 34 años ya había tenido esta experiencia a los 18 años. El grado de apoyo familiar e institucional resulta crítico para que estas transiciones ocurran de manera exitosa para los jóvenes y para la sociedad.

Es por ello que la atención de las necesidades de salud sexual y reproductiva de los adolescentes es prioritaria. El embarazo adolescente es motivo de preocupación, no solo por los riesgos que tiene una fecundidad precoz para la salud de la madre y su descendencia, sino también porque limita las oportunidades de desarrollo personal de hombres y mujeres y tiene importantes implicaciones socioeconómicas para sus trayectorias de vida.

La dificultad que tienen las mujeres adolescentes unidas y solteras para ejercer sus derechos sexuales y reproductivos se hace evidente al presentar un bajo uso de métodos anticonceptivos (44.5%) respecto a los demás grupos de edad y una demanda insatisfecha elevada (24.8%).

Mientras que más de tres cuartos de las mujeres sexualmente activas⁴ (76.6%) de 15 a 49 años usan algún método de regulación de la fecundidad, entre las mujeres adolescentes se reduce a 54.9 por ciento. En 2009, se estimó que 40.6 por ciento de las adolescentes embarazadas no había planeado el evento, a pesar de que 97 por ciento de las mujeres dijo conocer al menos un método anticonceptivo.

Es necesario incrementar el acceso a educación media y superior entre los jóvenes, posponiendo las uniones y la edad al tener el primer hijo. Es menester coordinar acciones entre el sector educativo y de salud, no solo deben realizarse mayores esfuerzos para mejorar la educación integral de la sexualidad en las escuelas y medios de comunicación, sino que se debe asegurar una disponibilidad adecuada de todos los anticonceptivos, incluida la anticoncepción de emergencia y el acceso a la interrupción del embarazo en los casos contemplados por la ley. De igual manera, deben instrumentarse medidas para que las necesidades específicas de los jóvenes y adolescentes sean atendidas por los servicios de salud, mejorar el perfil profesional de los prestadores de servicios y mitigar el impacto de las desigualdades sociales y territoriales en el acceso a los servicios.

Salud materna e infantil

La atención de la salud materna e infantil debe continuar como una prioridad en salud pública, considerando tanto los aspectos vinculados con los servicios de salud, como los determinantes asociados con las condiciones de vida y las disparidades sociales. En el pasado, las contribuciones más importantes al aumento en la esperanza de vida de la población resultaron de la reducción en

⁴ Mujeres en edad fértil que tuvieron relaciones sexuales en el último mes previo al levantamiento de la encuesta, 2009.

la mortalidad infantil. La expansión y consolidación de los servicios de salud reproductiva, y en especial de planificación familiar, han contribuido directamente a la reducción de ambos tipos de mortalidad.

Los avances en materia de acceso y cobertura de los servicios de salud, en especial los de salud reproductiva y atención prenatal, del parto y del puerperio, han permitido que la tasa de mortalidad materna se redujera de 74.1 a 42.3 fallecimientos por 100 mil nacidos vivos entre 2000 y 2012. En el mismo periodo, la tasa de mortalidad infantil disminuyó de 20.9 a 13.2 fallecimientos por cada mil nacidos vivos.

Las estimaciones más recientes sugieren avances significativos en la cobertura de estos servicios de salud: cerca del 90 por ciento de las mujeres recibió atención médica durante el primer trimestre de embarazo (86.2%); en promedio, las mujeres embarazadas tuvieron 7.8 consultas médicas durante el embarazo, 94 por ciento de los partos fue atendido por personal médico y 81.7 por ciento de las mujeres tuvo atención médica durante el puerperio (CONAPO, 2011).

Sin embargo, tales tendencias coexisten con importantes brechas sociales. La condición socioeconómica continúa limitando el derecho de las mujeres a una vida reproductiva segura y saludable y condicionando tasas elevadas de mortalidad materna e infantil. En particular, son determinantes el nivel de escolaridad, la identidad étnica y la residencia en localidades rurales aisladas.

Estos datos enfatizan la necesidad de fortalecer acciones que incrementen la atención materna por personal calificado en las zonas y grupos con mayor rezago, ya que la atención médica materno- infantil constituye uno de los principales medios para mejorar la salud de la madre y el niño. Se ha constatado que un incremento en la atención durante el embarazo, parto y puerperio y aborto, así como del recién nacido por personal calificado, reduce significativamente la morbilidad y la mortalidad materna e infantil.

Familias y hogares

La transición demográfica ha transformado profundamente el espacio de las relaciones familiares en México y, con ello, ha promovido cambios en la división doméstica del trabajo, en los modelos de socialización y en la estructura y dinámica de los hogares. Muchos de estos cambios han fortalecido a los hogares como espacios de convivencia y han creado nuevas oportunidades para el

desarrollo humano de sus integrantes. No obstante, las familias también dan cobijo a formas de abuso que afectan la integridad y el desarrollo de sus miembros más vulnerables.

Del mismo modo, la transición demográfica ha dejado su marca en muchos aspectos de la dinámica y organización de los hogares. El número de hogares continúa creciendo como resultado de la inercia demográfica del pasado, el tamaño medio se ha reducido como consecuencia de la menor fecundidad y la convivencia de personas pertenecientes a varias generaciones es un hecho frecuente atribuible a la mayor esperanza de vida. La mayor expectativa de vida y el diferencial por sexo también están asociados con el creciente número de hogares unipersonales. Sin embargo, es notoria la persistencia de algunos rasgos como la temprana edad a la que se constituyen los hogares y el carácter preponderantemente familiar de las relaciones que dan forma a los mismos.

En este contexto, es imprescindible que la política de población, en coordinación con las instituciones relevantes, contribuya a fortalecer el espacio de las relaciones familiares. Para lograr estos propósitos, es indispensable: a) ampliar las capacidades de las personas para formular y poner en práctica sus proyectos de vida familiar; b) aliviar las presiones y cargas que se derivan de modificaciones en la estructura del curso de vida, en las pautas de formación y disolución familiar y en los arreglos residenciales; c) proteger y apoyar a los hogares en situación de pobreza; d) promover una más justa distribución de obligaciones y responsabilidades entre hombres y mujeres; y e) propiciar relaciones familiares basadas en el respeto y la solidaridad de sus miembros.

2. Inequitativa distribución territorial de la población

El patrón de poblamiento del territorio nacional continúa presentando las dos facetas que han caracterizado a su desarrollo en los últimos años: la concentración y la dispersión. La emigración de los habitantes de las localidades pequeñas ha acentuado la dispersión de la población, afectando el bienestar, la disponibilidad de equipamiento, bienes y servicios, así como la creación de oportunidades para el desarrollo económico y social. La falta de equipamiento incrementa la vulnerabilidad de la población, mientras que la inexistencia de oportunidades incide en la sobreexplotación y agotamiento de los recursos naturales locales.

De acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, 26.1 millones de personas (23.2%) residían en poco más de 188 mil localidades menores a 2 500 habitantes. La ausencia de infraestructura pública básica, así como la inaccesibilidad a bienes y servicios resulta

especialmente crítica en la medida en que estas pequeñas localidades se encuentren también aisladas, situación en la que se identificaron alrededor de 73 mil localidades, habitadas por 6.7 millones de personas. Además, las carencias relacionadas con la marginación resultaron más intensas en las localidades con menos de 2 500 habitantes, es así, por ejemplo, que 15.1 por ciento de las viviendas particulares habitadas tenía, en 2010, piso de tierra.

La emigración repercute en la estructura por edades de la población de las localidades con menos de 2 500 habitantes, lo que eleva la vulnerabilidad sociodemográfica como resultado de la selectividad del fenómeno migratorio; esto sintetiza tanto el impacto de la migración como del rezago en la transición demográfica, que a su vez se refleja en la dependencia demográfica, razón que se ubicó en 68.9 personas en edades dependientes (menores de 15 años y mayores de 64) por cada 100 personas en edades productivas (15 a 64 años), en el año 2010 (en el ámbito nacional fue de 51.5).

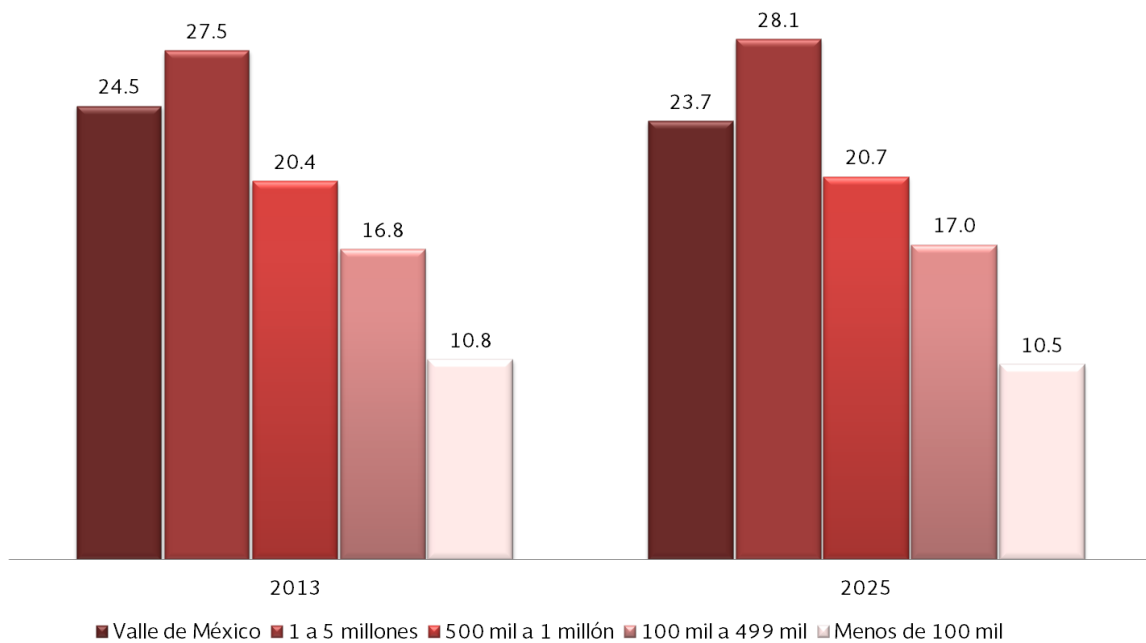
La población indígena presenta los mismos niveles de carencias, sintetizando la desigualdad y marginación persistentes. Las estadísticas revelan que 93.9 por ciento de los municipios indígenas del país tiene grado de marginación alto o muy alto; por ende, es impostergable diseñar mecanismos que les permitan acceder a los recursos necesarios para insertarse en los procesos de desarrollo.

En el ámbito de las ciudades, la concentración de población y la expansión urbana generan inmensas presiones sobre el territorio al crecer de manera desordenada e irregular, disminuyendo la calidad de vida y transformando las ventajas de localización, de escala y de urbanización de las aglomeraciones en desventajas para los agentes económicos.

En 2010, en 384 ciudades residían 81.2 millones de personas, es decir, 72.3 por ciento de la población mexicana. La creciente cantidad de ciudades ocurrió al tiempo que las tres metrópolis más grandes (Valle de México, Guadalajara y Monterrey) redujeron su peso relativo a 35.3 por ciento de la población urbana del país, y del aumento del peso poblacional de las restantes ocho ciudades millonarias (véase gráfica 7).

Gráfica 7.

México: Porcentaje de población según tamaño de ciudad



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en las Proyecciones de la Población de los municipios y las localidades, 2010-2030.

Indudablemente, la diversificación del sistema urbano nacional es un paso hacia la consolidación de alternativas de migración, empleo y residencia. No obstante, el crecimiento poblacional y la expansión urbana conllevan grandes desafíos para orientar esa dinámica en vertientes seguras y sostenibles. En este tenor, existen varios retos:

- Encontrar la articulación óptima de redes urbano-regionales, que consideren la vinculación y sinergias entre ciudades y su entorno no urbano.
- Orientar el crecimiento poblacional de las ciudades para atender fenómenos vinculados con la expansión urbana y problemáticas contingentes que han generado extensas áreas habitacionales deshabitadas.
- Potenciar las sinergias entre el proceso de urbanización y la transición demográfica.

El proceso de urbanización tiene estrecha relación con el cambio o dinámica demográfica, originando oportunidades cuya capitalización depende de la creación de condiciones para reducir los costos sociales del crecimiento y expansión urbana; por ello, el desarrollo de sistemas urbanos

regionales mejor articulados es un imperativo para impulsar el desarrollo económico y también para atender las necesidades de la población en áreas rurales (mapa 1).



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Asociado al proceso de urbanización, también se encuentra el poblamiento de territorios en los que existen amenazas (naturales o antrópicas), que en combinación con la vulnerabilidad de la población elevan el riesgo; por ello, la promoción de modos de poblamiento que contribuyan a la gestión integral del riesgo y a la mitigación y adaptación al cambio climático es un tema de planeación y de previsión demográfica.

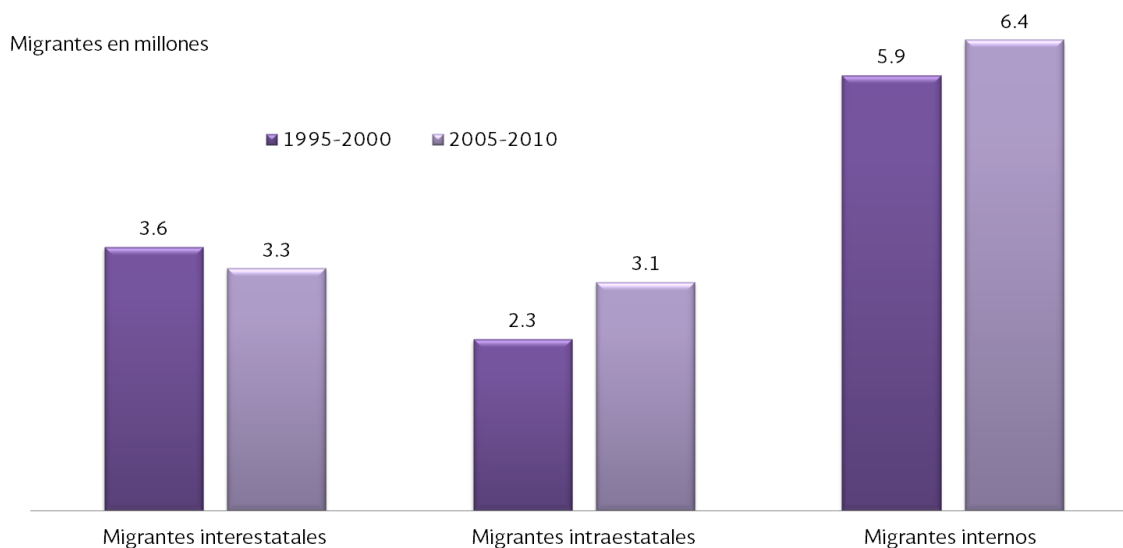
Otra vertiente de análisis para la planeación demográfica, por sus enormes impactos en el bienestar y calidad de vida de la población, es la relacionada con la migración interna en todas sus modalidades y la movilidad laboral intra-metropolitana. Este fenómeno, de tipo cada vez más urbano y metropolitano, asociado al proceso y dinámica de expansión de las ciudades mexicanas, repercute en los tiempos de traslado, el gasto, la disponibilidad de equipamiento, bienes y servicios.

La migración es resultado de múltiples decisiones individuales y familiares frente a las desiguales oportunidades económicas y sociales, así como de las condiciones ambientales y de gobernabilidad locales. En un marco de derechos, justicia, equidad y acceso a satisfactores, los migrantes buscan oportunidades de movilidad social, bienestar e incluso seguridad, en tanto que el Estado debe incentivar y participar en la consolidación de alternativas, para garantizar la sustentabilidad de las ciudades.

Entre 2005 y 2010, 3.3 millones de personas cambiaron de entidad federativa y 3.1 millones lo hicieron entre municipios de la misma entidad. Estas cifras mostraron un ligero retroceso con respecto al quinquenio 1995-2000, cuando cambiaron de residencia 3.6 millones; por su parte, los migrantes intra-estatales fueron 2.3 millones, es decir, esta población aumentó al final de la primera década del siglo XXI, indicando una tendencia a migrar a distancias cada vez más cortas (véase gráfica 8).

Gráfica 8.

Migrantes internos: 1995-2000, 2005-2010



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y Censo de Población y Vivienda 2010.

Gran parte de la migración interna en el país se explica por la urbanización de las grandes zonas metropolitanas y también por el crecimiento de ciudades con vocación turística, a ello se deben los grandes flujos migratorios de origen y destino entre el Distrito Federal y el Estado de México, o los identificados en Jalisco y Nuevo León, así como las elevadas tasas netas migratorias de Quintana Roo, Baja California Sur, Nayarit y Querétaro. En muchos de estos casos, la expansión

urbana ha sido más rápida que el crecimiento poblacional, generando extensas superficies habitacionales deshabitadas, tema que también debe atenderse para hacer más habitables las ciudades.

Con relación a la importancia de la dinámica intra-metropolitana, existen 3.3 millones de personas en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) que trabajan en una delegación o municipio diferente, lo que representa el 41.8 por ciento del total de su población ocupada; 638 mil *commuters* (también así se les denomina) más que en 2000; la ZMVM cuenta con 854 mil viviendas deshabitadas o de uso temporal, lo que constituye el 14.1 por ciento del total.

Los argumentos anteriores demuestran la innegable transversalidad tanto en el diseño como en la implementación de la política de población, cuyo reto es contribuir a la reducción de los desequilibrios territoriales que aún persisten en el país, articulándose con las estrategias de desarrollo o planificación urbana, regional y de ordenamiento territorial.

3. Migración internacional en México

En México la migración internacional ha tenido una presencia constante a lo largo de su historia. Sin embargo, durante la última década del siglo XX y primeros años del actual milenio, ha experimentado cambios sustanciales en el volumen, tendencias y modalidades de los flujos migratorios que salen, llegan y transitan por territorio mexicano. De tal forma que, en los últimos años, el país consolidó su carácter de nación de origen, destino, tránsito y retorno de migrantes.

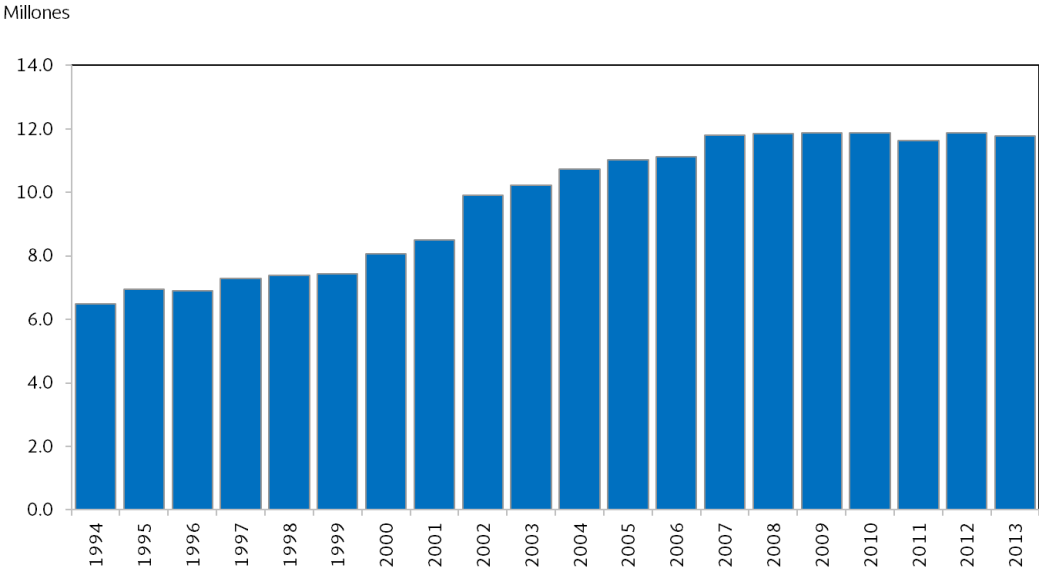
La migración mexicana con fines laborales a Estados Unidos ha sido, desde la década de los setenta del siglo pasado y hasta la actualidad, la principal corriente migratoria hacia el exterior. Según datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF NORTE) durante el primer trimestre de 2013, el flujo de migrantes mexicanos que se dirigió a la frontera norte del país con la intención de internarse en territorio estadounidense fue de alrededor de 79 mil eventos, cifra cercana o similar a la registrada en el mismo trimestre de 2012, que fue de 81 mil eventos. Estos datos coinciden con la tendencia que muestran las proyecciones de población del CONAPO, que indican un saldo neto migratorio negativo de alrededor de 239 mil personas para el mismo año.

El flujo ininterrumpido de migrantes ha conformado en Estados Unidos una comunidad de origen mexicano de considerable magnitud (véanse gráfica 9 y mapa 2). Se calcula que en 2013 residían en ese país alrededor de 11.8 millones de mexicanos y, si se considera a sus descendientes de

segunda y tercera generación o más, la cifra aumenta a 34.3 millones de personas. Los nacidos en México representan cerca del cuatro por ciento de la población total de Estados Unidos y 28 por ciento de la población inmigrante. Estos datos colocan a los mexicanos como uno de los principales grupos étnicos en ese país, solo por debajo de la población asiática (30%).

Gráfica 9.

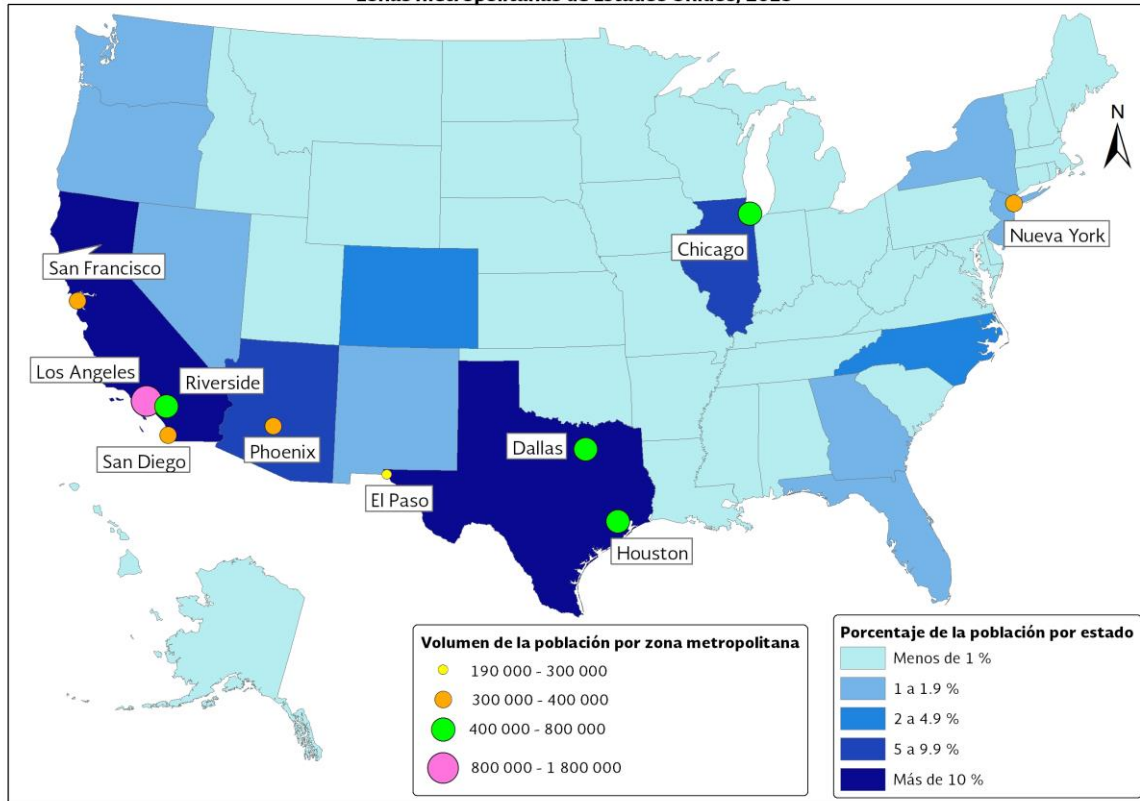
Población nacida en México residente en Estados Unidos, 1994-2013



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en Bureau of Census, *Current Population Survey* (CPS), marzo de 1994-2013.

Los inmigrantes mexicanos enfrentan diversos problemas para integrarse a la sociedad estadounidense, debido en buena parte, al elevado índice de indocumentación, el cual restringe su acceso a los servicios de salud, educación y vivienda, además de circunscribir su inserción a ocupaciones de baja calificación y mal remuneradas. De ahí que velar por el bienestar y derechos humanos de los mexicanos y sus descendientes debe constituir un eje central de la política exterior mexicana. Actualmente, se estima que alrededor de seis millones de mexicanos son indocumentados (Passel *et al.*, 2013).

Mapa 2.
Porcentaje por estado y volumen de la población inmigrante mexicana en las principales zonas metropolitanas de Estados Unidos, 2013



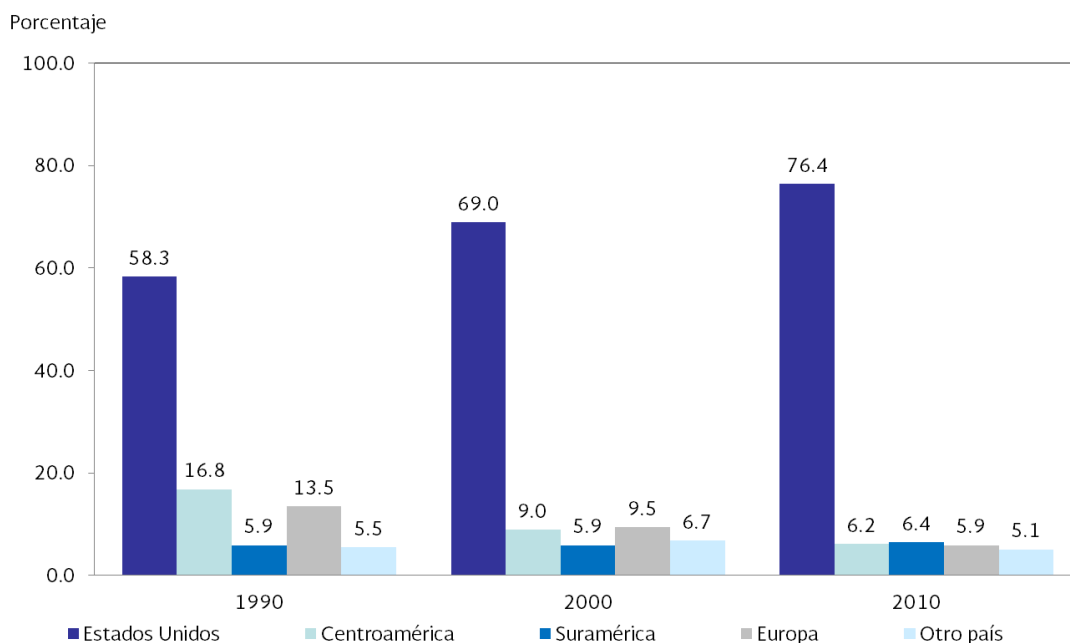
Fuente: Elaborado por el CONAPO con base en U.S. Census Bureau, Current Population Survey (CPS), marzo de 2013.

México como país de destino de migrantes

México ha sido tradicionalmente una nación que ha acogido refugiados, asilados y trabajadores inmigrantes procedentes de distintos países y regiones del mundo. Si bien el número de inmigrantes permanentes en el país siempre ha sido reducido respecto del total de la población nacional, los datos censales muestran que dicha población creció de modo significativo en la última década al pasar de 493 mil personas en 2000 a 968 mil en 2010, representando 0.9 por ciento del total de la población nacional. De éstos, 76 por ciento correspondía a nativos de Estados Unidos, de los cuales se ha identificado que una importante proporción es descendiente de mexicanos que han retornado al país. Un peso menor tienen los inmigrantes procedentes de Sudamérica (6.4%), Centroamérica (6.2%) y Europa (6%) (véase gráfica 10).

Gráfica 10.

Inmigrantes residentes en México por región de nacimiento 1990, 2000 y 2010



Fuente: Elaborado por el CONAPO con base en el INEGI, muestras del diez por ciento del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990; XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, y Censo de Población y Vivienda, 2010.

Dentro de este contingente poblacional sobresale la población adulta mayor (60 años o más) nacida en Estados Unidos, la cual, según datos censales, ascendió a 25 mil personas en 2010, y los trabajadores temporales guatemaltecos que se dirigen a localidades de la región fronteriza del sur de México.

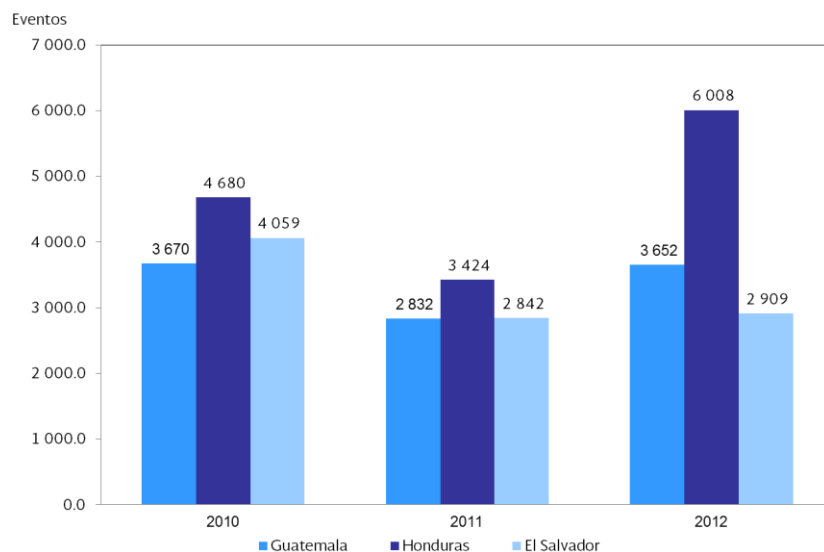
Si bien este proceso migratorio requiere de claridad en los procedimientos administrativos de control, también demanda la definición de políticas que apoyen la integración económica, política, social y cultural de los inmigrantes a la sociedad mexicana.

México como país de tránsito de migrantes

La población en tránsito es otra manifestación de la dinámica migratoria del país. Cada año miles de migrantes procedentes de países centroamericanos cruzan la frontera sur para internarse en territorio mexicano y desplazarse hacia Estados Unidos. En 2011, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Migración (INM), se registraron 109 mil eventos de tránsito irregular por México. El principal origen de esta corriente migratoria ha sido Centroamérica, sin embargo, la composición de este flujo por país de origen se ha modificado en los últimos años.

Las mujeres y los menores que viajan solos o acompañados por familiares y amigos tienen una importante participación en este tipo de movilidad. En 2012, según datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF SUR) poco más de 12 mil mujeres centroamericanas fueron detenidas y devueltas a sus países de origen por las autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses (véase gráfica 11). En tanto que en ese mismo año cerca de seis mil menores migrantes fueron devueltos. Asimismo, en los últimos años se ha observado un aumento en el grupo de menores migrantes no acompañados, el cual pasó de representar 59.1 por ciento en 2010 a 67.2 por ciento en 2012 (véase gráfica 12). De ahí que el seguimiento y la generación de estadísticas e investigaciones de este flujo migratorio sea cada vez más pertinente, debido a la importancia cuantitativa y a las distintas problemáticas que enfrentan durante su desplazamiento por México.

Gráfica 11.
Mujeres devueltas por autoridades migratorias de México y Estados Unidos,
según país de origen 2010-2012



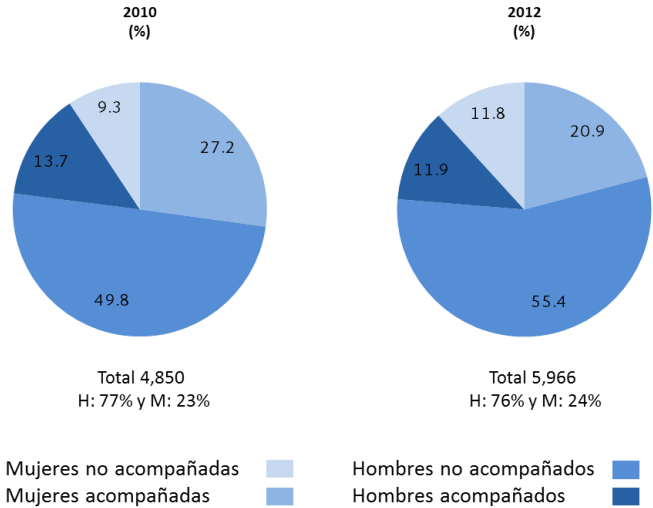
Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en CONAPO, STPS, INM, SRE y EL COLEF, Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF SUR), 2010- 2012.

México como país de retorno de migrantes

En los últimos años se ha registrado un aumento de la migración de retorno. Este flujo migratorio incluye a los migrantes interceptados por las autoridades estadounidenses en el cruce fronterizo, a los deportados desde el interior de Estados Unidos y a los que regresan empujados por la recesión económica estadounidense. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), el número de migrantes de retorno casi se duplicó al pasar de 289 mil

personas en el quinquenio 1992-1997 a 562 mil en el periodo 2004-2009. El Censo de Población y Vivienda de 2010 muestra datos equivalentes. Según dicha fuente, el número de migrantes nacidos en México que regresó de Estados Unidos se incrementó de 267 mil personas entre 1995 y 2000 a 824 mil en el quinquenio 2005-2010 (véase gráfica 13).

Gráfica 12.
Porcentaje de menores devueltos por autoridades migratorias de México,
según condición de acompañamiento y sexo 2010 y 2012



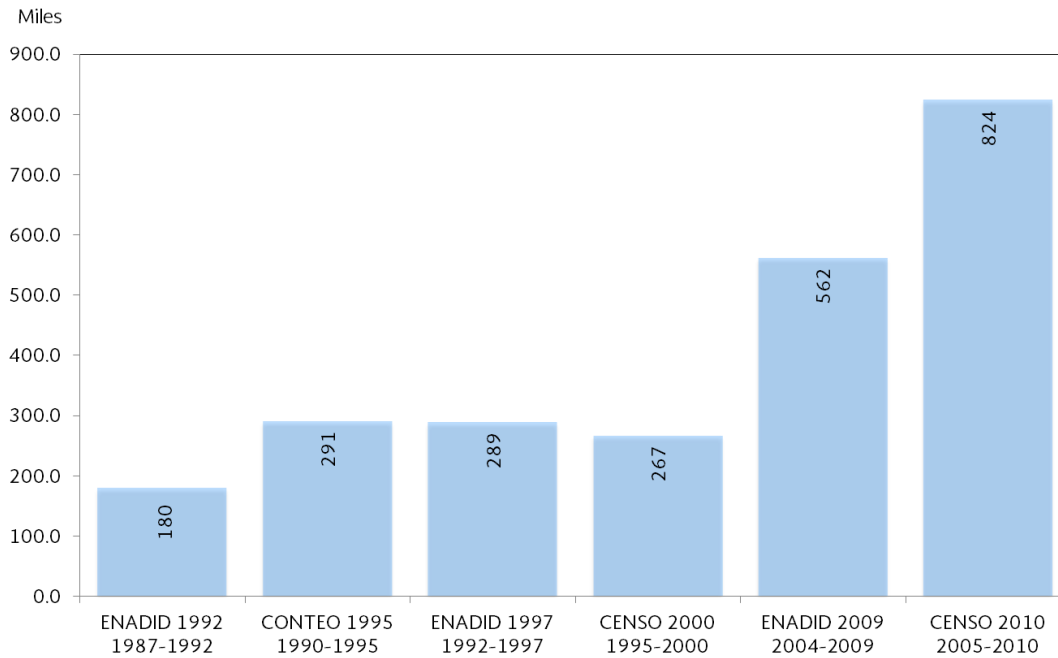
Fuente: Elaboración del CONAPO con base en el Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria, SEGOB, Información registrada en las estaciones migratorias, oficinas centrales y locales del INM.

Este aumento en la migración de retorno se observó prácticamente en todas las entidades federativas del país, siendo especialmente notorio en aquellas con muy alto y alto grado de intensidad migratoria a Estados Unidos. Para México, la migración de retorno constituye un fenómeno “relativamente nuevo” que demanda acciones de política pública para facilitar la reintegración económica, social y cultural de los migrantes y sus familias.

Las acciones deben dirigirse a facilitar el acceso de los migrantes a las instituciones de salud, educación, vivienda y a los mercados de trabajo local y regional, así como hacia aspectos legales relacionados con el retorno, por ejemplo, la expedición de documentos de identificación y el reconocimiento de títulos educativos y certificados de capacitación obtenidos mientras se vivía en el extranjero.

Gráfica 13.

Migrantes mexicanos de retorno de Estados Unidos (varios periodos)



Notas: 1/ Población mexicana de 5 años o más que vivía en Estados Unidos y que al momento de la entrevista ya residía en México.

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en INEGI: *Encuesta Nacional sobre la Dinámica Demográfica (ENADID)*, 1992, 1997 y 2009; *Conteo de Población y Vivienda*, 1995; *Censos Generales de Población y Vivienda*, 2000 y 2010.

4. Rezagos en la consolidación de una cultura demográfica

Un éxito no menor de la política de población en México consistió en arraigar una sólida cultura demográfica en la sociedad. Esa conciencia permitió a las personas vincular sus acciones, relevantes desde el punto de vista demográfico con efectos sociales agregados y de largo plazo.

El cambio demográfico frecuentemente requiere de transformaciones en las actitudes, los comportamientos y los marcos de referencia de las personas a lo largo del tiempo. En este sentido, la política de población ha fomentado la toma de decisiones libres, conscientes e informadas en el ámbito de la reproducción y la sexualidad, ha impulsado el ejercicio de los derechos humanos y sexuales, desalentado las prácticas discriminatorias y promovido la equidad de género y ha contribuido a difundir las prácticas de previsión y planeación en los asuntos individuales y familiares.

La construcción de esta cultura demográfica se ha apoyado básicamente en acciones que han buscado difundir información demográfica pertinente y relevante para la sociedad y los tomadores de decisiones, la inclusión de contenidos demográficos en el proceso educativo y los programas de

comunicación y difusión. Con estas acciones, se ha propuesto contribuir a la construcción de una ciudadanía activa y con una alta capacidad reflexiva.

La política de población requiere adecuar sus estrategias de fomento de la cultura demográfica a los desafíos de los nuevos escenarios demográficos. El diseño de los programas de información, educación y comunicación en población debe responder a las necesidades marcadas por la heterogeneidad social y los rezagos sociodemográficos. En particular, es preciso atender las necesidades de información de la población rural, los indígenas y los grupos vulnerables de las zonas urbanas.

La atención de las necesidades de los adolescentes y jóvenes debe constituirse en prioridad para los programas de información y educación. Entre otros objetivos, es necesario impulsar a los adolescentes y jóvenes a tomar decisiones responsables en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción; se requiere garantizar el acceso universal a servicios de orientación y consejería adecuados a las necesidades, y demandas específicas de aquellos que viven en condición de pobreza y marginación.

México se encuentra en un proceso de ampliación de la cobertura de los servicios de educación básica, media y superior. Con esto se abre una oportunidad excepcional para complementar el proceso formativo de los adolescentes y jóvenes mediante contenidos educativos relevantes y pertinentes desde su experiencia de vida.

Asimismo, las actividades de información, comunicación y educación en población incluirán tópicos relevantes y transversales para la política de población, como son los fenómenos de migración, envejecimiento y cuidado de la salud, entre otros.

5. Fortalecimiento del marco institucional de la política de población

México ha dejado atrás las circunstancias que motivaron la formulación de la actual política de población. El crecimiento de la población ya no tiene el mismo sentido de prioridad y urgencia que en años anteriores, en su lugar otros desafíos se han estado configurando al ritmo del cambio demográfico. Entre otros, los nuevos retos incluyen el cambio en la estructura por edad de la población, el envejecimiento demográfico, los nuevos patrones de movilidad, las persistentes desigualdades socio-demográficas y los cambios en la dinámica y estructura de los hogares.

La integración de estas dimensiones demográficas en las políticas más generales de desarrollo requiere de un marco de alianzas institucionales más amplio y complejo que el actual. Por esto, la

cooperación en los ámbitos de las políticas laborales, económicas, de desarrollo del capital humano y de medio ambiente es decisiva para anticipar los efectos del cambio demográfico.

Asimismo, la política de población necesita de instancias de planeación demográfica en las entidades federativas fuertes y propositivas. El desarrollo de los Consejo Estatales ha sido desigual y en muchos casos se han observado retrocesos importantes, es preciso mencionar que de las 32 instancias que la dirigen a nivel local, 12 han modificado su estructura organizativa, lo que ha tenido efectos favorables en unas, pero desfavorables en otras, dificultando su implementación. Asimismo, una variable importante que en teoría debe dar fortaleza a la política de población en las entidades federativas es la existencia de la Ley Estatal de Población. Sin embargo, actualmente solo 5 entidades cuentan con ella (Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo y Quintana Roo). De este modo, las carencias en recursos humanos y materiales, la debilidad del marco normativo que rige a los Consejos Estatales y la ausencia de respaldo político, son algunos factores que explican en gran medida la fragilidad de estas instancias. Por ello, es imprescindible fortalecer la cooperación y los lazos que requieren de un mayor compromiso por parte del Gobierno de la República y de las autoridades locales, así como de un reconocimiento más explícito de las funciones de los Consejos Estatales de Población en el marco legal.

La política de población se ha apoyado regularmente en el diálogo constante con distintos organismos internacionales, de la sociedad civil y las instituciones académicas. Sin embargo, es necesario seguir propiciando el diálogo y la cooperación para fortalecer su apertura a la observancia pública y para enriquecer el proceso de planeación.

También debe otorgarse una alta prioridad a la colaboración con las instituciones que tienen a su cargo temas altamente afines a la agenda demográfica, como son las referidas al género, la discriminación, la juventud, la migración internacional y los adultos mayores.

Finalmente, el tránsito hacia una política de población con capacidad para enfrentar los nuevos desafíos demográficos requiere de un marco legal y normativo sólido. Esto implica, por un lado, una revisión integral de la Ley General de Población, y por otro, armonizar los contenidos de esta Ley con los demás ordenamientos legales.