



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA  
PLANEACION DEMOGRAFICA  
EN MEXICO 1974-1988

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A N

JANETTE ORTEGA CAMACHO  
JOSE HUGO GARDUÑO FERNANDEZ

ASESOR: PROFR. MANUEL QUIJANO T.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

México, D. F. 1989



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA PLANEACION  
DEMOGRAFICA EN MEXICO 1974-1988**

**I N D I C E**

	<b>Páginas</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>5</b>
 <b>CAPITULO 1</b>	
<b>ADMINISTRACION PUBLICA Y PLANEACION DEMOGRAFICA</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Definición de Conceptos Básicos</b>	<b>18</b>
<b>1.1.1 Administración Pública</b>	<b>18</b>
<b>1.1.2 Planeación Demográfica</b>	<b>28</b>
<b>1.2 Diagnóstico de la Evolución         Demográfica</b>	<b>43</b>
<b>1.3 Fenómenos de la Dinámica         Demográfica</b>	<b>55</b>
<b>1.3.1 Fecundidad</b>	<b>59</b>
<b>1.3.2 Mortalidad</b>	<b>71</b>
<b>1.3.3 Migración Internacional</b>	<b>82</b>
<b>1.3.4 Migración Interna y Distribución                 de la Población</b>	<b>88</b>
<b>1.3.5 Estructura de la Población</b>	<b>107</b>
 <b>CAPITULO 2</b>	
<b>LA PLANEACION DEMOGRAFICA EN MEXICO</b>	<b>110</b>

2.1 Antecedentes de la Planeación	
Demográfica en México	111
2.2 Fundamentos Legales	120

## CAPITULO 3

POLITICA DE POBLACION	124
3.1 Política de Población y Política Demográfica	125
3.2 Consejo Nacional de Población	133
3.2.1 Objetivo	135
3.2.2 Base Legal	136
3.2.3 Estructura Orgánica	138
3.2.4 Organograma	140
3.2.5 Atribuciones	141
3.2.6 Funciones	143
3.3 Programa Nacional de Población 1984-1988	160
3.3.1 Programa Nacional de Dinámica y Distribución de la Población	176
3.3.2 Programa Nacional de Planificación Familiar	182
3.3.3 Programa Nacional de Educación en Población	187

3.3.4 Programa Nacional en Materia de Población para la Familia	192
3.3.5 Programa Nacional en Materia de Población para Grupos Indígenas	196
3.3.6 Programa Nacional de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo	200
3.3.7 Programa Nacional de Investigación sobre Población y Desarrollo	

**CAPITULO 4**

<b>CRITERIOS Y ACCIONES DE COORDINACION, CONCERTACION E INDUCCION DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACION CON OTRAS INSTITUCIONES</b>	212
4.1 Criterios y Acciones de Coordinación con las Entidades Federativas	213
4.2 Criterios y Acciones de Concertación e Inducción con los Sectores Social y Privado	226
4.3 Criterios y Acciones con Organismos Internacionales	248

CAPITULO 5

CONCLUSIONES: COMENTARIOS, CRITICAS Y PROPUESTAS A LA PLANEACION DEMOGRAFICA EN MEXICO	256
--	-----

ANEXOS

1. Ley de Planeación	278
2. Información Estadística (VI Informe de Gobierno, 1988)	302
3. Ley General de Población	313
4. Cuadros	331
5. Gráficas	352
6. Mapas	358
7. Programa Nacional de Población 1974-1988	366

BIBLIOGRAFIA GENERAL	375
----------------------	-----

## INTRODUCCION

### I

La población es el elemento más importante con que cuenta el país, los cambios y comportamiento de ésta influyen en el proceso de desarrollo del mismo, en sus estructuras productivas, de consumo, distribución de los recursos y en la conformación de sus instituciones.

La importancia de la sobrepoblación planteó la necesidad de que el gobierno tomara en consideración la planeación del fenómeno demográfico, incorporándola en el marco de la Planeación del Desarrollo.

Es así que los gobiernos de la Revolución a partir del Lic. Luis Echeverría Álvarez, han formulado una política que en un marco de libertad de la pareja en cuanto al número de hijos se procura el desarrollo. En este concepto se recuperan los principios que han sido planteados: el ser humano como sujeto y beneficiario del proceso de desarrollo; la mejoría cualitativa de la población como finalidad última; la congruencia de los derechos sociales e individuales establecidos en la Constitución y el fortalecimiento de la Soberanía Nacional.

-----

1

Hablar de mejoría cualitativa o calidad de la vida, se debe tomar con toda la reserva del caso, ya que se trata de ideas que utilizan todos los gobiernos en sus discursos y doctos. oficiales. La calidad de la vida y la mejoría cualitativa se conquistan, no se logran solo por escribirlo, se trata de conquistas que obtiene la propia sociedad.

Estos principios se encuentran plasmados en el marco legal que sirve de sustento a la Política Gubernamental de la población, donde destacan los siguientes ordenamientos;

-Artículo 4o. Constitucional, donde se establece la igualdad del varón y la mujer ante la Ley; la protección a la organización y desarrollo de la familia; el derecho a la salud; y el derecho de toda pareja a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

-Artículo 11o. Constitucional, donde se establece que todo hombre tiene derecho para entrar de la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otro requisito semejante.

-Ley General de Población (D.O. 11 de diciembre de 1973) y su Reglamento (D.O. 17 de noviembre de 1976). Esta Ley tiene como fin, entre otros, el de regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución del territorio nacional, procurando lograr que ésta participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social. Es por ello que la Política de Población tiene por objeto coadyuvar a elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de los habitantes del país, atendiendo a las características de crecimiento, estructura y distribución geográfica, tanto de las áreas rurales como en las urbanas.

La Ley General de Población vigente, también establece que el Ejecutivo Federal por conducto del Consejo Nacional de Población

ción, organismo público descentralizado del Gobierno Federal, tendrá la facultad de formular la planeación demográfica del país, con el objeto de tomar en cuenta a la población dentro de los programas de desarrollo económico y social que formula el sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos y también los planteamientos administrativos.

La Política de Población actual contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se integra con dos objetivos fundamentales: por una parte, inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción de la fecundidad y, con ello, disminuir el crecimiento de la población; y por otra, racionalizar la distribución de los fenómenos migratorios para lograr un poblamiento acorde a un desarrollo regional más equilibrado.

El primer objetivo se observa en que, si bien se reconoce que en décadas pasadas el desarrollo de México requirió de una mayor dimensión demográfica, llegando su ritmo de crecimiento a niveles de 3.5% anual durante el decenio de los sesenta, se requiere para la situación presente y para la del futuro adecuar este crecimiento a las perspectivas reales de nuestro desarrollo. El segundo objetivo se basa en establecer el equilibrio entre desarrollo y población, los recursos naturales y la actividad económica.

Consideramos que son dos las modalidades que conforman la política de Población en México, ambas siguiendo los lineamientos

del esquema de la Planeación Integral del país: la primera se refiere al establecimiento de metas demográficas constitutivas en el tiempo y en el espacio, tanto en lo relacionado al crecimiento natural como al crecimiento social de la población. La segunda es que la Política de Población no sólo debe tener su expresión a nivel nacional, sino que, debido a su heterogeneidad económica, social y cultural en el interior del país, se precisa concretar a nivel regional, ámbito donde los fenómenos y problemas adquieren otra dimensión.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos del Ejecutivo Federal siguen existiendo problemas con respecto a la estructura y distribución geográfica de la población, tanto en las áreas rurales como en las urbanas, de atención a los servicios migratorios del país; de calidad de la vida de la población; de acceso a las condiciones mínimas de bienestar; de participación plena de la mujer en todos los procesos sociales, problemas que hacen necesarias reflexiones cada vez más complejas y comprometidas con nuestra realidad.

El período comprendido (1974-1988), constituye el parteaguas en el horizonte demográfico en el que aparecen los cambios más importantes y significativos en el campo de acción de la Administración Pública y la Planeación Demográfica.

A pesar del interés gubernamental en el aspecto demográfico, la participación del Estado, la necesaria capacidad para fomentar el crecimiento y diversificar su estructura productiva y su fun-

ción en la distribución de los beneficios del desarrollo, se han visto obstaculizados por la forma inequitativa, tanto regional como sectorial, por la falta de orientación del flujo migratorio campo-ciudad, así como el contradictorio proceso de concentración y expansión de la población (85 000 localidades menores de 1 000 habitantes) <sup>2</sup>. Además existe una correspondencia entre el carácter concentrador y desequilibrado del proceso económico y el perfil del origen y destino de las corrientes migratorias. El proceso concentrador en torno a las grandes conurbaciones en México (principalmente en el Valle de México, Guadalajara y Monterrey) y su carácter dominante dificulta la adecuada organización económica y social del país.

No obstante los planteamientos de la Política de Población del Gobierno Mexicano, vivimos un momento en el que los cambios cualitativos se ven superados en gran medida por los cuantitativos. Las demandas y necesidades de la población de asistencia social, sistema educativo, vivienda y sistema productivo son algunos de los aspectos en que se materializan dichos cambios. De esta forma, la dinámica demográfica al sobrepasar el desarrollo socioeconómico ha contribuido a acentuar las contradicciones internas y a hacer significativamente manifiestas las insuficiencias del desarrollo mexicano.

La Política de Población propone promover el incremento de

2

Camposortega, Cruz, S.; Proyecciones de la Población Mexicana, 1970-2040, p.19.

la calidad de vida de la población, el acceso generalizado a las condiciones mínimas de bienestar y a la regulación de los procesos demográficos en dos vertientes: a) regulación de los fenómenos demográficos a fin de influir en el crecimiento natural en forma libre, paulatina y diferenciada; b) inducir el cambio social y demográfico a fin de incrementar el bienestar general de la población. Sin embargo, no se han dado las transformaciones profundas en lo económico, social y cultural que permita influir en dichas vertientes.<sup>3</sup>

El desarrollo desigual que ha condicionado la actual distribución de población ha provocado grandes concentraciones urbano-industriales, las que a su vez han influido en la polarización social del desarrollo y en la acentuación de los problemas de empleo y distribución del ingreso. Persiste el lento crecimiento de las áreas atrasadas que impiden la plena y racional explotación de los recursos y de la infraestructura existente en ellas, acentúa el carácter periférico de las mismas incrementándose paulatinamente los desequilibrios hoy existentes entre población, actividad económica y recursos naturales.

El Estado institucionalizó la Planeación Demográfica, junto con el señalamiento de niveles de crecimiento demográfico en los corto y mediano plazos, es decir, 2.5% en 1982, 1.9% en 1988 y

3

CONAPO; Política Demográfica Nacional y Regional, p.70.

1.0% a fin de siglo, con el fin de asegurar el contexto para la acción de los programas demográficos. Sin embargo, la pauta la marca el nivel de desarrollo del país, nivel que guarda una relación inversa con el de fecundidad y mortalidad, es decir, estos fenómenos tienden a descender en sus niveles con el mejoramiento de las condiciones generales del bienestar económico y social, condiciones que no son de ninguna manera homogéneas y que provocan consecuentemente un desarrollo desigual y desequilibrado.

## II

El objetivo de esta investigación es analizar lo que ha hecho el aparato público en los aspectos administrativos, organizacional, político y jurídico en torno al problema demográfico.

A lo largo de este análisis hemos insistido en considerar que, los fenómenos demográficos no ocurren en forma aislada del desarrollo, son hechos sociales que se encuentran inmersos en la compleja red de problemas y relaciones socioeconómicas del país; han influido y han sido afectados por los cambios que tienen lugar en el proceso del desarrollo nacional, y por tanto, este planteamiento constituye el aspecto medular del análisis aquí presentado.

Los niveles y modalidades del desarrollo regional son, entre otros, los principales determinantes del crecimiento demográfico

y de la distribución de la población en el espacio geográfico. Las diferencias en los niveles de natalidad, migración, salud, mortalidad, alimentación, empleo, educación, vivienda, servicios municipales y recursos, se pueden explicar en buena medida por el desarrollo desigual y/o desequilibrado, de ahí que se requiere de una estrategia de acción que supere el criterio centralizador y responda a las necesidades tanto regionales como sectoriales y permita incorporar la planeación del fenómeno demográfico en la Planeación del Desarrollo.

La persistencia de las condiciones económicas y sociales existentes, ocasiona la inadecuada distribución de la población en el territorio nacional, pues a pesar de que se logre el descenso de la fecundidad en la velocidad programada (de 1.9% en 1988 a 1.0% para el año 2000)<sup>5</sup>, el problema se puede agudizar de no cambiarse la orientación de las corrientes migratorias, pues en la medida en que se disminuye la fecundidad, aumenta la importancia del crecimiento social en la determinación de la dinámica regional de la población.

Las fuertes tendencias de la concentración de la población sustentadas en los movimientos migratorios y producto de los grandes desequilibrios en el grado de desarrollo de las diversas entidades federativas, requieren de una Política de Población regional que coadyuve a modificar el carácter concentrador de la dinámica

<sup>5</sup>

CONAPO; op cit., p.32.

mica migratoria actual, que facilite el desarrollo de las regiones atrasadas y mejore el equilibrio entre población, actividad económica y recursos naturales; para lo cual se requiere de la coordinación y de la concertación de los organismos gubernamentales con otros de los sectores social y privado, sincronía entre programas y proyectos, y compatibilidad entre instrumentos de política económica y social que contribuyan a conformar el perfil demográfico del país.

De continuar la tendencia demográfica actual, la problemática nacional continuará en el futuro inmediato fuertemente influida por una población joven, creciente, heterogénea y relativamente poco calificada desde el punto de vista laboral, por tanto, la incorporación productiva de esa creciente fuerza de trabajo es y será uno de los principales problemas económicos, políticos y sociales de México.

### III

La metodología utilizada en esta investigación corresponde a un enfoque sistémico y los capítulos que la integran son los componentes de este sistema que proponemos y denominamos "La Administración Pública y la Planeación Demográfica en México".

En el Capítulo I, llegamos a la definición de los conceptos básicos que nos sirven de apoyo para el análisis de los fenómenos más importantes que conforman la dinámica demográfica. En cierto modo, este capítulo es una introducción al modelo sistémico.

La entrada al Sistema (Capítulo 2), es el marco jurídico que norma la acción del Estado en materia de planeación demográfica.

La reseña histórica de la evolución, cambios y transformaciones que ha venido sufriendo la planeación del fenómeno demográfico en las distintas administraciones, nos permite entender el contexto político, económico, social y administrativo en el que tiene vigencia la nueva Ley General de Planeación, base de la Política de Población actual.

En el procesador (Capítulos 3 y 4), se identifican los organismos específicamente vinculados, correspondiendo al Consejo Nacional de Población, organismo público descentralizado del Gobierno Federal, la coordinación global en los aspectos de macro regulación.

Se analiza el quehacer administrativo de este organismo y su participación en la actividad de los Consejos Estatales y Municipales de Población, insistiendo en la autonomía de los estados y municipios en la descentralización política de la planeación demográfica.

Se identifican y determinan las acciones y criterios de coordinación, concertación e inducción del CONAPO con las organizaciones e instituciones gubernamentales que participan en el Sistema, así como con los sectores social y privado, en un marco de regulación especializada, ya no global, que básicamente opera y que puede ser de carácter normativo.

Finalmente llegamos, a una aplicación descentralizada, en la

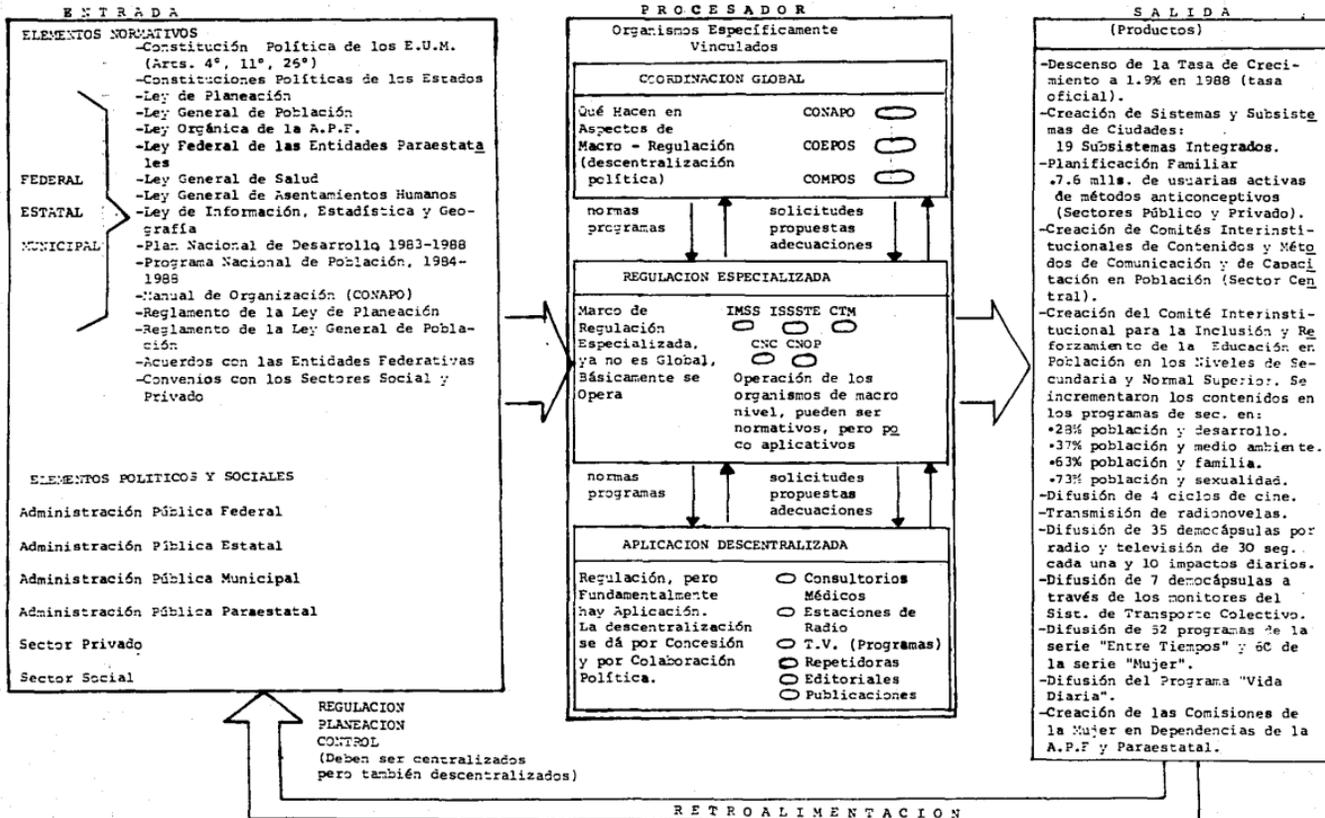
que existe regulación pero más que nada, una aplicación que el Gobierno descentraliza por concesión y/o colaboración política a los sectores social y privado. En este proceso de regulación, bajan normas y programas y suben solicitudes, propuestas y adecuaciones que son retomadas en la coordinación global.

La salida del sistema, son todos estos productos que se han obtenido en materia de Planeación Demográfica y que dan un diagnóstico que nos permite analizar los avances reales y problemas que no han sido detectados y/o atendidos por el quehacer administrativo.

La retroalimentación del Sistema nos permitirá replantear la actividad del Estado en materia demográfica y hacer las propuestas y críticas pertinentes en el campo jurídico, administrativo y organizacional.

De acuerdo con lo anterior, en el Capítulo 5, en base al análisis obtenido de la situación demográfica actual, presentamos las críticas y propuestas a la Planeación Demográfica en México.

Enseguida se anexa la representación gráfica de este Sistema.



## CAPITULO 1. ADMINISTRACION PUBLICA Y PLANEACION DEMOGRAFICA

### 1.1 Definición de Conceptos Básicos.

1.1.1 Administración Pública.

1.1.2 Planeación Demográfica.

### 1.2 Diagnóstico de la Evolución Demográfica.

### 1.3 Fenómenos de la Dinámica Demográfica.

1.3.1 Fecundidad.

1.3.2 Mortalidad.

1.3.3 Migración Internacional.

1.3.4 Migración Interna y Distribución de la  
Población.

1.3.5 Estructura de la Población.

## 1.1 Definición de Conceptos Básicos

### 1.1.1 Administración Pública

En todos los órdenes de las sociedades modernas, hoy en día, la administración ha adquirido una importancia fundamental; ha abarcado la totalidad de los hechos y prácticas sociales; ha sido objeto de la reflexión de los pensadores desde mucho tiempo atrás y, sin embargo, hasta la fecha los científicos sociales no se han puesto de acuerdo con su carácter científico; unos afirman que es una técnica <sup>1</sup>, otros que es un arte <sup>2</sup>, y otros más, que es en realidad una ciencia <sup>3</sup>. Sin embargo, esto no es todo, ocurre también una adopción artificial de categorías provenientes de la administración privada, mismas que con toda fidelidad solo expresan las relaciones administrativas de la empresa privada, pero que aún así, han sido trasladadas y adoptadas por la administración pública, tal es el caso del proceso administrativo de Fayol y los llamados "principios" de la administración de Gulick, "POSDCORD", pa

1

"..., la administración es una técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular". Peterson y Plowman, cit pos., M. Duhalt Krauss; Aspectos de la A.P. y el Desarrollo en México, p. 31.

2

"La administración como arte es considerada en el sentido más amplio del concepto: el conjunto de preceptos y reglas necesarias para hacer bien una cosa". Duhalt Krauss, *Ibidem.*, p.32.

3

Como ciencia moderna, la administración nace en el s. XIX, con antecedentes que se remontan hasta épocas anteriores a Cristo. Fue fundada en 1808 por C.J.B. Bonnín quien la denominó Ciencia de la Administración en su obra "Compendio de los Principios de la Administración", que tiene como objetivo explicar el sentido y el contenido de la admon. en la Primera República Francesa,...

labra acuñada por él, integrando las iniciales de: planeación, or  
ganización, staffing (administración de personal), dirección,  
coordinación, reporting (información) y budgeting (presupuesto).<sup>4</sup>

Jiménez Castro define a la administración como "las activida  
des de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes"<sup>5</sup> y Si  
mon y Thompson, agregan: "es obvio que cualquier persona dedicada  
a una actividad en cooperación con otras está comprometida en una  
tarea de administración"<sup>6</sup>.

Esto nos conduciría a pensar que la administración presupone  
la reunión en grupos de individuos con actividades concretas a al  
canzar un fin predeterminado.<sup>7</sup> Esta concepción de la administra  
ción origina razonamientos equivocados, que nos llevan a falsas  
interpretaciones del fenómeno administrativo.

La cooperación tiene importancia en la medida en que permite  
situar históricamente el fenómeno administrativo; toda administra  
ción supone una forma de cooperación, más no toda cooperación su  
pone una forma de administración, la cooperación lleva consigo la

-----  
... creada por la Revolución, más que engendrar un nuevo campo  
de conocimiento. C.J.B. Bonnin; Principios de la Administración,  
RAP, pp. 81-102.

<sup>4</sup>  
L. Gulick; Notas sobre la Teoría de la Admon. en L. Gulick y L. Ur  
wick, Ensayos sobre la Ciencia de la Administración, p.42.

<sup>5</sup>  
Jiménez Castro, W.; Introducción al Estudio de la Teoría Adminis  
trativa, p.34.

<sup>6</sup>  
Simon, Herbert, et. al.; Admon. Pública, p.110.

<sup>7</sup>  
Carentes de una perspectiva histórica los pensadores atribuyen  
el origen de la administración pública a la simple convivencia  
humana y confunden la interdependencia social de los pueblos...

necesidad de coordinar esfuerzos y de armonizar los actos entre los hombres.

La administración, según Fayol "está encargada de articular el programa general de acción [ ... ], de constituir el cuerpo social, de coordinar los esfuerzos, de armonizar los actos"<sup>8</sup>. Como se observa, para estos autores, la diferencia entre dirección y administración es nula; sin embargo, la administración es la expresión más objetiva de la dirección y más aún, toda cooperación lleva implícita alguna forma de dirección. La dirección existe en toda forma de cooperación, y por tanto, en todo modo de producción<sup>9</sup>, pero sólo cuando la función de dirección es apropiada como función de hegemonía y mando de una clase sobre otra en el proceso de producción, se convierte en función administrativa<sup>10</sup>.

-----  
... primitivos con la cooperación que se desprende de la concurrencia de los trabajadores reunidos en una actividad productiva, propiamente capitalista. Guerrero, Omar; La A.P. del Edo. Capitalista, p.22.

8

Fayol, H.; Administración Industrial y General, p.138.

9

"Se entiende por modo de producción la forma particular como, en una fase determinada de desarrollo social, se desenvuelve el proceso de metabolismo entre hombre y naturaleza, es decir, el proceso que permite producir bienes materiales y, en especial, los medios de subsistencia y producción". Melotti, Humberto; Marx y el Tercer Mundo, p.13.

"Modo determinado de producción... es la relación mutua entre los individuos como una relación activa y determinada respecto a la naturaleza inorgánica, modo de trabajo determinado". Marx, K.; Fundamentos de la Economía Política, p.379.

10

En la Ideología Alemana, Marx y Engels señalan que la coordinación y la planeación son inherentes a cualquier modo de cooperación, "... no son más que funciones de la dirección, es decir, dirección, esto es, la expresión más llana y simple de la administración". p.30.

El fenómeno administrativo por tanto, no implica un problema de definición o concepto, más bien es una cuestión de análisis histórico; el fenómeno existe, es real, el problema es situarlo en su contexto específico. Para su explicación científica se debe partir de su origen: nace cuando la sociedad alcanza un cierto grado de desarrollo de sus fuerzas productivas y de la división del trabajo; sus formas de existencia están de acuerdo con el modo de producción, los instrumentos y la unidad económica; y, como expresión de la división del trabajo, es un factor de reproducción de las condiciones sociales y técnicas del dominio y explotación del hombre por el hombre en el régimen capitalista

En suma, la administración es una relación social; comprendida dentro de un modo de producción históricamente determinado, el capitalista; en el cual la dirección del trabajo de los cooperantes es apropiada como función privada de una clase que detenta los medios de producción y por consiguiente, los medios de administración, estableciéndose una relación de supeditación real, dentro del proceso de producción social, de unas clases sobre las otras.

Marx señala dos modos de producción en los que la función de alta vigilancia y dirección tienen importancia por su carácter antagonístico de clase en una forma más o menos desarrollada: modo de producción asiático y modo de producción capitalista. A este respecto, el Dr. Omar Guerrero afirma que "la administración pública moderna, como hecho nace en el modo de producción asiático, del

cual pasa a través de la Edad Media, al Capitalismo Moderno en donde se desarrolla plenamente" <sup>11</sup>, y encuentra su fundamento social y político en la separación del Estado y la sociedad. Proceso que tiene su inicio en el s. XVI y se consolida en el s. XVIII; tiempo histórico éste, en que la burguesía asciende al poder político desplazando a las fuerzas feudales y consecuentemente ampliando su ámbito de acción.

A diferencia del feudalismo, donde la sociedad y el Estado se encuentran identificados, el capitalismo los distingue como dos entes opuestos, que para poder vivir y reproducirse deben separarse. Así la sociedad representa la esfera de la propiedad privada y del intercambio mercantil que lleva el cumplimiento de las tareas particulares. En oposición el Estado es el encargado de mantener y garantizar la vida de la sociedad, teniendo a su cargo la ejecución de las funciones generales; es la instancia que nace de las entrañas de la sociedad para asegurar su reproducción. El Estado es la organización política de la sociedad que se sitúa por encima de la misma para paliar el conflicto de las clases que por ser de carácter irreconciliable requieren de él, como fuerza consistente y concentrada. El Estado, como la organización de la sociedad, no tiene la misión de contener la lucha ideológica de los individuos, sino su lucha política, esto es, debe encauzar las contradicciones surgidas entre explotadores y explotados, en-

11

Guerrero Omar; El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental, la A.P. en el M.P.A., p.28.

tre capitalistas y asalariados .

De este modo, la sociedad y el Estado se caracterizan por tener autonomía e identidad propias. Cada uno desempeña tareas distintas despejando la confusión que se mantenía en el feudalismo. No son entes idénticos ni tienen un carácter simbiótico: al Estado le corresponde paliar la lucha de clases gestada por la sociedad a partir de reglamentaciones generales y obligatorias.

La distinción Estado-sociedad, significa también, la distinción entre la vida pública y la vida privada. La vida pública es la que contempla a los ciudadanos como entes formales y abstractos; la vida privada es la del hombre real y egoísta que puede dedicarse a las actividades económicas y sociales que mejor estime convenientes. Entonces la vida pública es jurisdicción del Estado y la vida privada ámbito de la sociedad civil, y si bien el Estado y la sociedad son entes autónomos y contradictorios, necesitan establecer relaciones de mediación que superen la diferencia específica que han adquirido en los marcos del capitalismo. Las cla-

"El Estado es la organización política suprema que se levanta sobre la sociedad para someterla a su dominio; pero el Estado, no sólo asume una función política de dominio, sino también desempeña otras funciones: la económica, la ideológica y la administrativa". Guerrero, Omar; La A.P. del Edo. Capitalista, p.39.

"El Estado es la forma bajo la cual los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes...". "La forma de intercambio condicionado por las fuerzas de producción existentes en todas las fases históricas anteriores y que a su vez las condiciona es la sociedad civil...". Marx, K. y Engels, F.; La Ideología Alemana, pp. 72 y 78.

"El Estado no es otra cosa que el poder organizado conjunto de clases poseedoras de los terratenientes y capitalistas dirigido contra las clases explotadas, los campesinos y los obreros". Engels, F.; Contribución al Problema, p.584.

ses sociales son la instancia mediadora entre la sociedad y el Estado, ya que los individuos privados de la misma sociedad civil no pueden entrar en contacto por sí mismos con el Estado.

Los individuos para identificarse como clase social hacen a un lado su aislamiento y se articulan bajo un interés común, llámese éste, un interés político. Las clases sociales son la manifestación de la voluntad política de la sociedad frente al Estado al ser portadoras del interés político de los individuos privados. En otras palabras, las clases sociales como órganos colectivos que agrupan el interés político de los individuos privados, son el enlace entre la sociedad civil y el Estado político. Pero el Estado político también se relaciona con la sociedad, y el medio por el cual realiza esta función es la administración pública.

En contraposición a la sociedad, el Estado representa lo general y lo universal, dá vida a los ciudadanos políticos y no a los individuos privados, está inmersa en la vida pública y no en la vida civil, es el depositario del interés general y no del interés privado, desempeña funciones generales y no particulares, es la organización política de la sociedad y como tal la subordina a sus imperativos formales y generales, y se vincula a ella a través de la administración pública que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: el político y el económico.

En lo político, la administración pública ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad, es decir, individualiza el carácter univer-

sal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad. En lo económico, crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca con su carácter privado, egoísta y lucrativo.

La administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus secretarías de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. En este sentido, la administración pública es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar en última instancia a la sociedad civil.

La administración pública es la acción del Estado en la sociedad, es, como define Wilson, "el gobierno en acción"<sup>13</sup>, acción que se caracteriza por la doble naturaleza de la propia administración del Estado: dirección administrativa y dominio político. La dirección administrativa brota de la división social del trabajo; de la armonización y coordinación de conjunto necesaria como compensación al carácter privado de la vida civil. Por su parte, el dominio político surge de la lucha de clases que impera en la sociedad y cuya reproducción queda a cargo del Estado. Dirección y dominio, así, integran en unidad la naturaleza dialéctica de la

13

"La administración pública es la parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción; es el ejecutivo, es el que actúa, la dirección más visible del gobierno y, por supuesto, es tan vieja como el gobierno mismo". Wilson, Woodrow; El Estudio de la Admon. Pública, p. 333.

administración pública, que de este modo se convierte en un centro de poder, que como ente real cobra vida en el Poder Ejecutivo .

El objeto de estudio de la administración pública es el ejecutivo que hace realidad la presencia del Estado en la sociedad, y en él se plasma el dominio y la dirección, se concretan en unidad la política y la administración como ejecución, como realización de la acción del Estado en la sociedad .

La administración pública mexicana es producto del desarrollo del capitalismo y, a pesar de las divisiones internas del s. XIX, de los intentos por instaurar el gobierno parlamentario por parte de facciones congresistas, el ejecutivo es el núcleo supremo del proceso político, porque la tradición centralista insinúa directamente en el fortalecimiento de la institución presidencial.

-----  
14

La admon. pública desde el s. XIX a la fecha está organizada, como delegación (del Estado en la sociedad) en el poder ejecutivo; las clases sociales, se organizan en el poder legislativo; el régimen político, resumen institucional de los centros de poder del Estado, adopta la organización bipolar: el legislativo y el ejecutivo. A partir de la separación del Estado-sociedad, el legislativo pasa a ser una conquista de la sociedad en el Estado y el ejecutivo, el que actúa como brazo del Estado en la sociedad. Así, la separación del Estado y la sociedad implica la forma de mediación que estos entes establecen. Uvalle, Ricardo; El Gobierno en Acción, p.157.

15

Y aunque en Francia se dá la primera evidencia de la división del Estado y la sociedad -y por extensión, el ejecutivo se concreta como institución sustancial y diferenciada-, el estudio de la admon. pública no tiene un desarrollo como disciplina académica. Es en Estados Unidos donde se inaugura la admon. pública como disciplina que estudia la acción gubernamental, como campo...

En México, el ejecutivo es la fuerza suprema de la vida política y como titular de la administración pública dirige la sociedad civil. El predominio del ejecutivo se finca en la rivalidad sostenida con el legislativo en el s. XIX, ya que al calor de las azonadas rebeliones y levantamientos, facciones congresistas lucharon por imponer la forma de gobierno parlamentario para así debilitar al ejecutivo. Sin embargo, desde el México postrevolucionario la institución presidencial se nace más fuerte en los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles y la fase de su consolidación se dá en el período del Presidente Cárdenas; a partir de entonces el ejecutivo asegura su hegemonía política y económica e influye a través de sus colaboradores inmediatos en la organización, coordinación y operación de los sectores del país, así como en las políticas que adopten para diseñar, instrumentar y ejecutar planes y programas manteniendo el orden interno, resguardando la Soberanía Nacional y procurando el desarrollo integral del país.

Es así que la administración pública, a través de la planeación, entendida ésta como un proceso continuo, fija al desarrollo por intermedio del poder legislativo, los objetivos económicos y sociales coherentes, por ello la necesidad de circunscribir la definición del concepto de administración pública al de planeación, para poder tener una idea más completa sobre la incidencia de ésta última en la toma de decisiones del aparato público.

... distintivo de conocimiento, pero situado en el marco más comprensivo del estudio de la política. Guerrero, O.; op. cit., p. 252.

### 1.1.2 Planeación Demográfica

Son múltiples las definiciones que existen sobre planeación,  
para:

- 15  
-R. Ackoff: Planeación es la toma anticipada de decisiones.
- 17  
-C.W. Churchman: Planeación es un proceso de decisiones dirigido  
a los fines.
- 18  
-Dadidoff y Reimer: Planeación es un proceso para determinar ac-  
ciones futuras y adecuadas a través de una secuencia de decisio-  
nes.
- 19  
-Friedman y Hudson: Planeación es una actividad relacionada con  
la liga entre el conocimiento y la acción organizada.
- 20  
-E. Rosenblueth: Planeación es la toma racional de decisiones.
- 21  
-OECD, Reunión de Bellagio sobre planeación a largo plazo, conclu-  
siones: Planeación es la formulación de factores involucrados en  
la determinación de fines y el establecimiento del proceso de to-  
ma de decisiones para ejecutar esos fines.

Antes de entrar en materia es pertinente distinguir los con-  
ceptos de planeación y planificación. La planificación es la pri-

-----  
16

Ackoff, R.; Un Concepto de Planeación, p.23.

17

C.W.Churchman, cit. pos. Taborga Torrico; Etapas del Proceso de  
Planeación Prospectiva Universitaria, p.79:

18

Ibidem., P.80.

19

Ibidem.

20

Rosenblueth, E.; Planeación Educativa, p.19.

21

Balam, J.; Contribución Latinoamericana..., p.112.

mera en surgir a principios del presente siglo, con el triunfo de la Revolución Socialista en Rusia y concretamente con la creación de los llamados "Planes Quinquenales" de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; la principal característica de dichos planes es la observación absoluta por parte de todos y cada uno de los sectores de la sociedad para alcanzar el desarrollo integral.

La planeación surge posteriormente en Estados Unidos a imitación del modelo ruso, viendo el notorio desarrollo alcanzado por este país en poco tiempo. Esta técnica reúne varias herramientas creadas al inicio de la Segunda Guerra Mundial (C.P.M. y P.E.R.T.),<sup>23</sup> pero se diferencia de la planificación en que sólo es indicativa, es decir, orienta las actividades de la sociedad civil e involucra además solamente a unos cuantos sectores de la sociedad.

Una vez hecha la diferencia entonces se aclara que ya que se pretende aplicar el presente estudio al caso concreto de México y dado el modo de producción que es el capitalista, en el cual no se puede emplear un modelo de desarrollo de observancia absoluta

-----  
22

La planeación ha existido siempre, el concepto moderno es el que surge en este siglo, pero el contenido de la actividad siempre ha estado presente.

23

PERT (Program Evaluation and Review Technique-Técnica de Evaluación y Revisión de Programas) y el CPM (Critical Path Method-Método del Camino Crítico). Independientemente de la denominación, cada uno de estos sistemas se basa en una representación gráfica o visual de actividades y operaciones, y sus interrelaciones trazadas a lo largo de una ~~en~~ una escala de tiempo. Luis Posse; Microproyectos y Macroproyectos, p.7.

e integral sino sólo indicativa para orientar la inversión privada, entonces se utilizará el concepto de planeación ya que se ajusta más a las condiciones reales e históricas de su modo de producción.

El concepto de planeación implica:

- a) Cierta grado de conocimiento del futuro,
- b) decisión anticipada,
- c) racionalidad como nexo lógico entre el conocimiento y la acción,
- d) conveniencia en la decisión elegida y en las acciones previstas,
- e) expectativa por alcanzar ciertos resultados.

H. Taborga, señala que la planeación descansa en cuatro supuestos fundamentales, que se hacen efectivos a través de una actividad continua que es el quehacer de la planeación.

-El supuesto epistemológico establece que la planeación se fundamenta en un principio de racionalidad. El proceso de planeación, la relación de sus componentes, las acciones proyectadas deberán ser rigurosamente lógicas.

-Por el supuesto axiológico son asumidos determinados valores que sirven para validar y orientar las distintas fases del proceso de planeación y para diseñar posibles alternativas de acción y establecer criterios sobre cuál de éstas es más conveniente. De no contar con este supuesto, la planeación no podría operar, ni cumplir con su objetivo; sería imposible: representar el futuro

deseado, elegir alguna alternativa de acción o efectuar valoración en el diagnóstico situacional.

-Por el supuesto teleológico la planeación está condicionada al logro de ciertos fines, objetivos y metas. Esta trascendencia finalista es otra de las razones de ser fundamentales de la planeación.

-Bajo el supuesto futuroológico la planeación posee una dimensión anticipada; tiene sentido de futurición. El límite del presente con su connotación de realidad es trascendido por un esfuerzo cognoscible y programático de acción sobre el futuro. Este esfuerzo tiene posibilidades variables de significado, pudiendo ubicarse desde lo real, como prolongación de las condiciones prevalecientes en el presente, hasta lo ideal, como creación inspirada en el deber ser; todo según el paradigma que se adopte. Pero sea cual fuere la concepción paradigmática la planeación sólo tiene significado y sentido en esa dimensión de futuro.

En la planeación, el pasado está constituido sólo por aquellos hechos que tendrán significado en el futuro, es decir, el pasado es aquello que tiene vigencia en el futuro; el futuro dentro de la planeación, asume un carácter sui géneris, ya que es anticipado, preexiste en cierto modo, aunque no haya acontecido aún. Esta preexistencia del futuro es el punto clave para construir la planeación. La anticipación del futuro implica una alteración secuencial, ya que formalmente se presupone que sólo lo existente es real y que en todo futuro hay un grado de incertidumbre. La

condición de racionalidad (supuesto epistemológico) exige que dicha anticipación sea resultado de un proceso lógico de pensamiento. De este modo el rigor racional evita que la planeación se convierta en una futurología predictiva, o una inventiva.

De acuerdo con este autor, existen tres concepciones de planeación:

#### 1. Concepción Retrospectiva.

"La Concepción Retrospectiva, se basa en la exploración del pasado, recae en el ámbito de la realidad, en el ser, una dimensión histórica de presente-pasado".  
25

Esta concepción parte del aserto de que el futuro es una extrapolación del pasado y que, en consecuencia, para conocer el futuro, habrá que explorar metódicamente el pasado, observando su desarrollo, las tendencias que se han manifestado y el comportamiento de sus variables relevantes. Para dicha exploración se deben sistematizar datos confiables y representativos de la fenomenología del proceso histórico. Según esta concepción la posibilidad del hombre de modificar sustantivamente los efectos de las tendencias del pasado es muy limitada, y sólo podrá realizar alguna innovación en la medida en que sea factible manipular algunas variables.

En esta concepción el planificador diseña un modelo para explicarse el comportamiento futuro de la realidad, contando para

este objeto con datos del pasado y presente. Se parte de la afirmación de que la situación actual es resultado del comportamiento pasado de ciertas variables relevantes. De acuerdo a las tendencias de estas variables resultarán los estados futuros de la realidad.

Dentro de esta concepción pueden existir dos tipos de planeación: la determinista y la probabilística.

Mediante la planeación determinista el planificador manipula las variables relevantes para lograr ciertos resultados futuros.

En la planeación probabilística, el planificador diseña también un modelo de la realidad semejante al modelo determinista, pero además de considerar variables endógenas toma en cuenta variables exógenas, relativas al medio ambiente, no se tiene grado de certeza sobre los resultados esperados pero si se considera conocer la probabilidad de cada alternativa de futuro factible. Con base en las distintas alternativas de comportamiento de las variables internas y externas se diseñan probables escenarios futuros, y para cada uno de ellos se construyen eventuales planes de acción que, una vez aplicados, den los resultados que se quieren obtener. Este tipo de planeación suele llamarse contingente.

## 2. Concepción Prospectiva.

26

"Se basa en la exploración de un futuro ideal".

Se parte de un diseño de futuro deseado libre de toda res-

tricción impuesta por las condiciones del presente y del pasado; luego se proyectan los futuros factibles inherentes a la realidad observada; y, finalmente, se elige el futuro, a la luz del futuro deseado y tomando en cuenta los futuros factibles.

Esta concepción ofrece importantes posibilidades creativas al planificador. Recibe también el nombre de planeación normativa, tiende a modificar los medios existentes para actuar (llamados también instrumentos) cuando éstos son restrictivos o inadecuados en relación con el futuro deseado. Otra es la interacción o realización que se opera entre las fases secuenciales de que consta el proceso de planeación.

### 3. Concepción Circunspectiva

"Esta concepción se basa en la exploración de las circunstancias del presente".<sup>27</sup>

Desde el punto de vista teórico la concepción circunspectiva se basa en un escepticismo gnoseológico que considera que es imposible el conocimiento del futuro dada su naturaleza contingente e incierta y la limitación de los métodos y medios de que se dispone para preverlo. Se afirma que es de tal magnitud la incertidumbre del futuro que cualquier intento de conocimiento se reduce a un ejercicio predictivo sin fundamento lógico-racional.

La planeación en esta concepción se lleva a cabo en forma inmediata y recae en algún aspecto muy específico de la realidad.

27

Ibíd., p.109.

Consiste en un examen expeditivo de las circunstancias próximas más importantes del aspecto problema y en el diseño de una medida operativa. Se puede decir que en esta concepción el conocimiento se limita a las circunstancias particulares presentes del tema o problema, considerándose secundaria la previsión del futuro. Puede tener las modalidades: coyuntural y correctiva.

La planeación coyuntural es usada cuando las circunstancias del momento ofrecen posibilidades favorables para realizar alguna medida o cambio importante. En esta modalidad se posee una visión de normalización implícita o explícita.

La planeación correctiva es aplicada para modificar alguna situación o salvar algún problema que se presente en la realidad actual y que se juzga desfavorable. También parte de un supuesto de normalización.

En ambas modalidades las acciones programadas son específicas, operativas y de pronta realización. La primera tiene un carácter más activo que la segunda que posee naturaleza de reacción casi mecánica, dentro de la dicotomía problema-respuesta.

La planeación en sentido restringido, se identifica como uno de los elementos constantes del proceso administrativo:

28

a) Planeación o determinación de lo que se va a hacer. Supone tres

28

El proceso administrativo es constante, continuo: se investiga para prever; se preve para planear; se planea para organizar; se organiza para poder integrar; se integra para poder dirigir y se dirige para controlar. El control registra las desviaciones del plan y con los nuevos datos que proporciona se vuelve a prever y a planear. "Cada elemento o cada fase del proceso está ...

etapas: la investigación, la previsión y la planeación propiamente dicha.

La investigación se define generalmente como la búsqueda diligente y sistemática de los hechos y principios; la previsión parte de los resultados de la investigación para señalar los cursos posibles de acción, esto es, indica lo que puede hacerse; y la planeación propiamente dicha, consiste en escoger uno de esos cursos posibles de acción, es decir, señala lo que debe hacerse.

- b) Organización o distribución del trabajo que es necesario realizar para llevar a cabo los planes, precisando a cada unidad o miembro del grupo su autoridad y responsabilidad. Establecimiento de un sistema de relaciones y comunicaciones entre ellos.
- c) Integración o suministro de los recursos humanos, materiales, técnicos, financieros y de información necesarios.
- d) Dirección y ejecución, o conducción de los componentes del grupo hacia el logro de los objetivos; supone la toma de decisiones y la supervisión de los subordinados.
- e) Control o verificación de que la ejecución y los resultados coincidan con los planes, registrando las desviaciones para tomar las medidas correctivas. Asegura que la operación se ajuste a los objetivos señalados por la planeación.

-----  
 ... íntimamente ligada a la que le precede y a la que le sucede. El proceso administrativo debe entenderse como un todo y la división de sus elementos es una abstracción para facilitar su análisis". Duhalit Krauss; op. cit., p.20. Véase Gráfica Num. 1.

f) Coordinación o sincronización y orientación del esfuerzo del grupo para darle unidad de acción. Está presente en todos los demás elementos del proceso administrativo. "Fundamentalmente la coordinación debe ser el resultado de ejecutar eficazmente el proceso administrativo".<sup>28</sup>

En un sentido amplio la planeación es más que una técnica administrativa o un elemento del proceso administrativo; es un proceso continuo, una actividad económica y social tendiente a fijar al desarrollo de un país objetivos económicos y sociales coherentes; la planeación debe conducir a la expresión cuantificada de una política económica y social. Es precisamente este contenido político de la planeación lo que hace que la elaboración de un plan no sea solamente un problema técnico, esto sin menoscabo de la importancia decisiva de los aspectos técnicos para el propio realismo del plan.

Los aspectos técnicos de la planeación aparecen, especialmente cuando se trata de asegurar que los objetivos y los medios de un plan estén adaptados unos a otros, que sean coherentes, que estén ajustados a las posibilidades objetivas y correspondan a las prioridades seleccionadas.

La planeación tiene por tarea determinar los objetivos del desarrollo económico y social, así como los principales medios por utilizar para alcanzar dichos objetivos, por su propia natura

leza, depende necesariamente de las autoridades sociales, en razón de las exigencias de la coordinación estricta entre las diferentes actividades que la planeación dirige.

La planeación permite encaminar las actividades productivas de la sociedad hacia las aspiraciones de desarrollo a través de ciertas técnicas que posee la administración pública, y se ha constituido en instrumento necesario del Estado para orientar y promover la conducción de la sociedad.

En cada momento de la historia, las actividades de planeación han correspondido a la evolución institucional del país, a la idea prevaleciente del desarrollo y de la función que el Estado debía asumir en el proceso de crecimiento, así como a la complejidad de la estructura económica y social. Los diferentes gobiernos generaron o adecuaron según las situaciones y recursos, los ordenamientos jurídicos y los sistemas de administración para organizar al sector público en función de los requerimientos de cada época.

"Es así que en el transcurso de los últimos 65 años, los esfuerzos realizados en el país en materia de planeación han sido un elemento importante para consolidar las bases fundamentales de la acción política, económica y social que orientan el desarrollo, desde la acción del Estado.

La trayectoria recorrida por la planeación ha sido amplia; sus raíces se remontan al movimiento revolucionario de 1910, y aún antes [ ... ].

La Revolución dió origen al diseño de un Proyecto Nacional que estableció las características fundamentales para el desarrollo político, económico, social y cultural de México. En él se configuraron los ordenamientos clave de las actividades de planeación, que se llevarían a...

bo posteriormente".<sup>30</sup>

Desde que el Ing. Pascual Ortiz Rubio decretó la Ley sobre Planeación General de la República el 12 de julio de 1930 hasta la fecha se han instrumentado un conjunto de medidas tendientes a modificar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo adecuándolo a los problemas más amplios y complejos que representan las actividades económico - sociales del país.

Dentro de este contexto, la planeación gubernamental ha consistido en establecer prioridades inteligentes para el programa de inversión pública, y formular un conjunto razonable y consistente de políticas gubernamentales que estimulen el desarrollo del sector privado. Con este propósito el ejecutivo federal promovió la reforma a los principios normativos del desarrollo económico y social de la Constitución Política de México, en donde el nuevo artículo 26 Constitucional determina que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, en tanto

-----  
30

SPP, Antología de la Planeación en México 1917-1985. 1. Los primeros intentos de la planeación en México (1917-1946), p.17.

31

"La Ley representa uno de los primeros intentos de Planeación realizados en el mundo. / ... /". El propósito de contar con un conjunto coherente de medidas encaminadas a reconocer y aprovechar los recursos naturales del país, llevó a que en la Ley de Planeación se estableciera la formulación del "Plano Nacional de México". Ibidem., p.22-23.

32

Artículo. 26.- El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. ...

que el Artículo 25 asigna al Estado la rectoría del desarrollo nacional; asimismo y dentro del marco de estas reformas se expidió la nueva Ley de Planeación.

En estos términos, la planeación está asociada a una idea y a una práctica política que implica el desarrollo del país y la consecución de los objetivos del proyecto nacional

-----  
 ... Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

33

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

34

Para ampliar la información, consultar Anexo num. 1, Ley de Planeación (05-I-1983).

El desarrollo se enfoca y encuentra su razón de ser en el elemento más importante con que cuenta el país: la población. Y esta importancia de la población manifestó la necesidad de considerar la planeación del fenómeno demográfico incorporándola en el marco de la planeación del desarrollo; las políticas, los planes y los programas de desarrollo deben reflejar los vínculos que existen entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo.

La planeación demográfica es por tanto, el proceso que va a identificar los objetivos generales de la nación en materia de población; a definir la política para alcanzar esos objetivos ordenados con base en las prioridades; a establecer el marco normativo de funcionamiento y, a dotar de bases para la realización del Programa Nacional de Población y de los programas específicos que de éste se deriven.

La planeación demográfica es el medio de que se sirve el Gobierno Federal para prever y estructurar la actuación de la Administración Pública Federal en materia de población de manera más racional, dirigiendo integralmente los recursos y esfuerzos al logro de sus objetivos. Selecciona prioridades, procesa programas y métodos, proporciona la estructura para la toma de decisiones, y constituye un conjunto sistematizado de acciones que proviene de una estructura racional de análisis que le permite establecer metas en el tiempo y en el espacio.

El comportamiento demográfico nos indica la poca atención, de que ha sido objeto en las últimas décadas, y dadas las expe-

riencias históricas de crecimiento demográfico en la planeación del desarrollo, se generaron obstáculos que en alguna medida retrasaron el desenvolvimiento del país y restringieron la extensión del bienestar social.

Es por ello necesario el reconocimiento de la influencia mutua entre población y desarrollo y que la población por su doble papel de objeto y sujeto de este desarrollo, constituye el elemento clave de este binomio y que el Estado debe tomar en consideración la planeación del fenómeno demográfico.

La conexión de la acción de la administración pública con las características de la evolución y dinámica de la población constituye el paso siguiente de esta investigación, considerando a la población en sus aspectos demográficos, que aunque analíticamente diferenciables del todo social, aparecen estrechamente vinculados a las estructuras y procesos políticos, económicos y sociales en cada etapa de la sociedad.

De lo anteriormente expuesto se rescata la importancia de este diagnóstico que nos auxiliará a identificar las características del quehacer público en todo lo relacionado a la planeación del fenómeno demográfico en cada una de las distintas etapas de la historia de nuestro país. La delimitación del período, como todas las de su género, es arbitraria, pero se justifica en la medida que responde a las necesidades de información de esta investigación y facilita el análisis.

## 1.2 Diagnóstico de la Evolución Demográfica.

La descripción del desarrollo histórico de la población mexicana en cuanto a su volumen y principales características demográficas permitirá una mejor comprensión de la actual problemática poblacional y de sus principales efectos y desafíos.

La evolución demográfica en México, al igual que en el resto del Continente Americano, está marcada por un punto de ruptura que corresponde a la época de la conquista y colonización de este continente por la población europea.

Antes de la llegada de los españoles al suelo que en la actualidad constituye el territorio de México, la población del lugar había alcanzado importantes volúmenes, las estimaciones van desde 4.5 millones de habitantes <sup>35</sup> hasta los 25.2 millones de habitantes <sub>36</sub> en 1518.

Un hecho reconocido es que la población indígena comenzó a declinar en forma violenta con la conquista y fluctuó ampliamente durante la Colonia.

Las consecuencias demográficas de la conquista resultan impresionantes: en 85 años la población mexicana decae más del 95%, es decir, de 25.3 millones en 1519 a sólo un millón en 1605. Esta es, sin duda, una de las mayores crisis demográficas de todos los tiempos.

-----  
35

Estimaciones de Rosenbleauth; Población en América en 1492.

36

Estimaciones de Cook y Borah; Ensayos sobre la Historia de la Población: México y el Caribe.

La declinación más fuerte se da en los años iniciales, de tal suerte, durante los cuatro primeros años de contacto español la población decrece en una tercera parte, para llegar a 16.8 millones en 1523. Un rasgo distintivo de la crisis, es que ésta afecta de manera desigual a la costa que al altiplano; en general, mientras mayor era la altitud de las tierras, menor fue el descenso de la población.

La explicación del desplome demográfico, la encontramos en la conjunción de los siguientes elementos:

a) La aparición de epidemias y enfermedades, que dada su novedad en el suelo americano, resultaban verdaderas catástrofes al enfrentarse a poblaciones que no habían desarrollado defensas orgánicas.<sup>37</sup>

b) El aumento en la intensidad de los niveles de explotación de la población, aunado al cambio hacia actividades de mayor riesgo, pues además de extenuante, el trabajo en las minas era muy peligroso.

c) La disminución de la alimentación, al transformarse la orientación de la economía.

d) Otros factores, entre los que destacan la violencia sistémicamente perpetrada contra la población indígena y los factores psicológicos en los nativos, al hallarse después de la conquista, en un mundo que no les ofrecía compensación so

-----  
37

"Entre las más intensas, podemos citar la "matlazahuatl", probablemente tifo exantemático, que apareció hacia 1576-1581 y ...

cial alguna. La reducción casi completa de la fecundidad, los infanticidios y los suicidios colectivos son algunos ejemplos de este efecto.

38

Junto al descenso de la población indígena en este primer período la dominación española, conviene destacar los fenómenos migratorios, tanto ibérico como africano. Durante el siglo y medio posterior a la conquista arribaron a América aproximadamente medio millón de esclavos, sin embargo, la alta mortalidad y la reducida reproducción de este grupo originaban un lentísimo crecimiento.

39

Durante el período de organización de la estructura colonial se consolida el proceso de mestizaje, iniciado con la conquista violenta y pacífica de las mujeres indígenas y continuando dentro y fuera del marco de las normas "legales" relacionadas con la procreación, a la vez que adquiere forma una estratificación social y un estatus social relacionados con un punto de vista racial. Eran los albores de un régimen que conformaría durante la Colonia, una sociedad que se desarrollaría bajo un sistema de desigualdad social, despotismo político y dependencia colonial.

40

-----  
...que según algunos testimonios cobró mas de dos millones de víctimas". Sánchez-Albornoz; La población de A.L., p.90.

38

Consultar Cuadro I. México Central: Evolución de la Población.

39

Sánchez-Albornoz; op. cit., p.90.

40

González y González; sobre "El período formativo" en Historia Mínima de México, pp.71-114.

"Hacia mediados del siglo XVII la estructura socioeconómica de la Colonia se encuentra consolidada. Dos mundos, en extremo diferentes, componían la sociedad de la Nueva España; uno, la 'República de los Españoles', aunque reducido en número, contaba con el más amplio poder económico, la mayor estima social y la principal influencia política, y el otro, 'débil, de gente pobre y desvalida' constituía la 'República de los indios'".<sup>41</sup>

Esta estructura de la Colonia (siglos XVII-XVIII), dió lugar a una recuperación de la población indígena. Empieza aunque lentamente, la recuperación de la población mexicana. Alrededor de 1650, ésta se estima en 1.2 millones y entre 1670 y 1680 se supo-<sup>42</sup> ne alcanzó los dos millones. Desde entonces, períodos de crisis se alternaban con períodos de estabilidad relativa, lo que permitía que la población se equilibrara y creciera.

A mitad del s. XVIII, los habitantes de la Nueva España habían rebasado los 3.3 millones y en vísperas de la Revolución de Independencia, giraban en torno a los seis millones.<sup>43</sup> De éstos, un 60% estaba formado de indígenas, es decir, aproximadamente 3.7 millones. Este grupo dominaba la composición étnica de las provincias de Oaxaca, Puebla, Veracruz, Yucatán, Tlaxcala y México, en

41

Sánchez-Albornoz; op. cit., p.95. No compartimos el criterio del autor, ya que en realidad la Colonia nunca llegó a consolidarse; de haber sido así, difícilmente España la habría perdido. Por otra parte, el autor maneja el concepto de 'República', sin embargo a la luz del concepto político, 'República' es un régimen representativo, lo que de ningún modo existía en esa época.

42

Cook y Borah, afirman que los dos millones se alcanzaron en 1700.

43

Consultar Cuadro 2. Diversas Estimaciones de la Población...

los que representaban entre el 88 y el 66%.

Las diferentes castas -mezclas de españoles, criollos, indios, mestizos, mulatos y negros- representaban el 22% de la población total, equivalente a 1.3 millones, la mayor parte de los cuales se encontraban en el norte. Los criollos o españoles americanos alcanzaban cerca de un millón de personas, es decir, el 16% y los españoles peninsulares no representaban sino una pequeña minoría: 2%.

El régimen demográfico característico de este período de recuperación puede identificarse con el prevaleciente en las sociedades agrícolas, el cual se resume en elevadas tasas de natalidad y mortalidad, aunque con una pequeña diferencia a favor de las primeras, que permitía un continuo incremento de la población, que, sin embargo, se encontraba reducido de tiempo en tiempo a causa de la aparición de fuertes crisis demográficas que producían una gran cantidad de muertos.

Los desajustes sociales de la época colonial, al no encontrar vías políticas que le dieran una solución institucional, de-

44

Las cifras son de Navarro y Noriega, cit. pos., Florescano, E. y Gil Sánchez; La Época de las Reformas Borbónicas y el Crecimiento Económico, 1870-1808, p.245.

45

"La ventaja de las tasas de fecundidad origina que se produzcan más nacimientos que muertes, resultando un crecimiento de la población. Este régimen demográfico se conoce como malthusiano.

46

"En el último siglo de la Colonia podemos contar un buen número de estas crisis: 1727, 1737, 1762, 1773, 1785-1786 y 1813, las cuales se hallaban ocasionadas por epidemias, pandemias y hambrunas, y eran extraordinariamente selectivas en cuanto a etnias...

sataron otros procesos que acentuaron las contradicciones del sistema y dieron paso a la vía revolucionaria que incendió el país en 1810.

La guerra de Independencia acarrió fuertes pérdidas humanas, algunos estiman que en ella murieron 600 combatientes, lo que equivaldría al 10% de la población total del país.<sup>47</sup>

El México independiente no experimentó, en cuanto a su comportamiento demográfico, numerosos cambios en relación al período colonial. Los índices de natalidad y mortalidad se conservaron muy elevados. Borah y Cook, encuentran una tasa de natalidad media entre 1820 y 1860 en seis estados del país, del orden de 52.6 al mil<sup>lar</sup>. En relación a la mortalidad, dada la dificultad para calcular tasas brutas, los mismos autores han estimado otros indicadores que nos ilustran la existencia de altos niveles. Así la esperanza de vida ( $e_x$ ) a los 10 y 20 años en algunas regiones de Jalisco, entre 1845 y 1854, alcanza los valores de 29.75 en el primer caso y de 25.78 años en el segundo. Para darnos una idea de lo que esto significa mencionemos que en México en 1970, la  $e_{10}$  era cercana a los 60 años y la  $e_{20}$  cercana a los 50. La alta mortalidad se explica por la existencia de condiciones verdaderamente adversas a la población.<sup>48</sup>

...y situación económica". Camposortega Cruz, S.; Evolución Histórica de la Población..., p.37.

47

Florescano, E. y Gil Sánchez; op. cit., pp.290-291.

48

Cook y Borah; op. cit.

En relación a las causas de defunción, las tierras bajas sufrían los estragos de la malaria y la fiebre amarilla, mientras que las altas padecían el tifus, la viruela y las enfermedades respiratorias.

Las frecuentes guerras y levantamientos del siglo pasado eran causa también de grandes aumentos en el número de muertos. Entre éstas, la invasión norteamericana de 1846-1847 cuesta al país además del número de víctimas, la mitad del territorio nacional.

Hacia 1850, la población alcanzó los ocho millones, seis de los cuales habitaban en el campo. Una mitad era de niños; la fuerza de trabajo no pasaba de dos millones.

En los procesos de consolidación política y social que culminan con la Constitución de 1857, los movimientos de la Reforma y la restauración de la República en 1867, es probable que el país haya experimentado las influencias emanadas de los procesos de desarrollo de las fuerzas productivas y de la población que se produjeron en los países en que primero experimentaron la Revolución Industrial. En el año de 1877 el país se inicia en una nueva etapa, el porfiriato, que se extiende hasta 1911, en la que se sientan las bases económicas del México moderno que había comenzado poco antes, en 1867: el país se articula al sistema económico mundial ligando la dinámica de su desenvolvimiento con el desarrollo de las economías capitalistas en crecimiento y expansión.

Para 1895 -fecha del primer censo general- la población había aumentado a 12.6 millones, y cinco años más tarde, el segundo censo confirmaba la existencia de 13.6 millones de mexicanos. El censo de 1910 enumeró cerca de 15.2 millones, de los cuales, poco más de 11 vivían en comunidades rurales, del resto, casi 500 mil se concentraban en la Ciudad de México, poco más de 100 mil en Guadalajara y 96 mil en Puebla. Más de la mitad de la población era menor de 20 años y sólo un 8% rebasaba el medio siglo.

En vísperas de la Revolución la tasa de natalidad se ha calculado entre 45 y 50 nacimientos por cada mil habitantes, y la de mortalidad entre 30 y 35 defunciones por los mismos mil habitantes. Estas cifras ya comienzan a mostrar el descenso iniciado en la mortalidad.

La Revolución elevó las defunciones y contrajo la natalidad. Collver ha estimado que la tasa de fecundidad bajó de 43.2 en 1910-1914 y a 40.6 en 1915-1919. Al mismo tiempo, la contienda incrementó la emigración, que ya a principios del s.XX había dado un salto cuantitativo hacia arriba. Así, el censo norteamericano de 1920 registró casi 500 mil mexicanos en los estados del sur. En medio de estas circunstancias se abatió una epidemia de in-

50

Unikel, L., et. al.; El desarrollo urbano de México, p.377.

51

"De 1840 a 1850... la tasa de mortalidad inició un decremento definitivo al principio con lentitud". Cook y Borah; op. cit., p. 404.

52

Collver, A., cit. pos. Florescano, E. y Gil Sánchez; op. cit., p.135.

fluenza que trató a México con mayor dureza que a los demás países. La conjunción de estos factores originaron una pérdida de casi un millón de mexicanos: de los 15.2 millones que había en 1910, se bajó a 14.3 según el censo de 1921.

Si tomamos en cuenta que las tendencias demográficas prerrevolucionarias mostraban que entre 1910 y 1921 la población mexicana debía aumentarse en aproximadamente un millón de personas, podríamos entonces estimar la pérdida neta -incluyendo los nacimientos evitados- en casi dos millones.

De tal suerte que, la evolución demográfica observada en México durante el presente siglo, en lo que respecta a su dinámica demográfica, puede ser dividida en cuatro etapas:

- De 1900 a 1920, etapa iniciada con el lento crecimiento poblacional, seguido por una ruptura y la disminución del número de habitantes durante la Revolución.
- De 1920 a 1940, etapa en la que se recupera un lento crecimiento.
- De 1940 a 1970, etapa de rápido incremento demográfico, y;
- De 1970 a la fecha, en que disminuye el ritmo de crecimiento.

Una vez terminada la Revolución, la demografía nacional habría de observar una de sus grandes transformaciones. El ritmo de crecimiento de la población empieza una tendencia ascendente que no ha de culminar sino hasta principios de la década de los setenta: de una tasa anual de crecimiento del 1.7% entre 1921 y 1930.

se llegó a una de 3.1% entre 1950 y 1960 y de 3.5% entre 1960 y 1970.

Este crecimiento se explica por las distintas evoluciones que los índices generales de fecundidad y mortalidad han seguido.

La 'explosión demográfica' resultante se nota en los aumentos cada vez mayores de la población mexicana. Es así que de 1921 a 1930 la población se incrementa en un 15.5% al pasar de 14.3 millones a 16.6 y de 1930 a 1940 en un 18.7% que lleva a la población hasta 19.7 millones. A partir de entonces, debido a que los descensos en la mortalidad se hacen más grandes, la población acelera su crecimiento, y de esta manera entre 1940 y 1950 aumenta más de un 30% para llegar a 25.8 millones.

Hacia 1960 la población se acerca a los 35 millones; en 1970 rebasa los 48 millones, para finalmente en 1980 alcanzar una cifra próxima a los 69 millones. Es decir, que en estos últimos 20 años la población casi se ha duplicado, lo que sin lugar a dudas ha traído consigo importantes implicaciones económicas y sociales. El sistema económico imperante, de por sí incapaz de satisfacer las demandas de la sociedad mexicana, ha visto agravar las condiciones al hacer frente a una población cada vez más numerosa.

El precipitado crecimiento trajo consigo, desde luego, importantes implicaciones demográficas, entre las que destacan:

- a) El rejuvenecimiento de la estructura por edad. Así, los

menores de 15 años, pasaron a ser el 38.4% de la población en 1921 al 46.2% en 1970; de 1921 a 1950 el incremento de este grupo fue más bien pequeño -en 1950, 41.9%, pero a partir de entonces se acelera; 44.3% en 1960 y 46.2% en 1970-. La población en edad senil, mayores de 65 años, por su parte, ha incrementado levemente su participación a causa del descenso de la mortalidad; así de ser el 3.0% en 1930, pasa a representar el 3.5% en 1970.

b) Y el propiciar cuantiosos desplazamientos de la población, que han afectado la distribución dentro del territorio, al aumentar la importancia de los centros urbanos, y que también han mantenido en alto los volúmenes de la migración internacional.

Es indudable que el cambio y comportamiento demográfico inciden, en el proceso mismo de desarrollo del país, en sus estructuras productivas y de consumo, en el uso y distribución de los recursos y en la organización y conformación de sus instituciones sociales; por lo que el estudio y debate sobre el tema comenzaron a hacer evidente que la alta tasa de crecimiento demográfico ejerce fuertes presiones sobre la disponibilidad de recursos del país y que la capacidad del sistema para hacer frente a las demandas derivadas de este crecimiento poblacional es limitada.

54

En el periodo 1987-1988 México cuenta con una población apro

54

Consultar Mapas 1 a 8 relativos a la "Densidad de Población por Entidad Federativa".

ximada a los 82 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento que oscila entre el 2.0% y 1.9%.

Al concluir este diagnóstico nos damos cuenta que la evolución de la población está directamente influida por el comportamiento de los distintos fenómenos demográficos: fecundidad, mortalidad, migración y estructura, así como la dinámica y la distribución espacial de la población, lo que hace necesario complementar este análisis con la exposición de estos fenómenos, incluyendo su evolución, comportamiento y características generales.

### 1.3 Fenómenos de la Dinámica Demográfica

De los componentes del crecimiento de la población -natalidad, mortalidad y saldo neto de la migración al y del exterior-, los dos primeros, que rigen el crecimiento natural, influyen en el perfil demográfico del país, uno de cuyos rasgos distintivos es la elevación de la tasa de crecimiento (del 1.6% en 1930 pasó al 3.5% en 1970). Ha imperado el exceso de nacimientos sobre las defunciones.

En el mismo período, la mortalidad cambió de 26 a 8 defunciones por cada mil habitantes, siendo la primera manifestación causal que, al anteceder al descenso de la mortalidad, imprimió una nueva fisonomía al crecimiento poblacional.

Mientras el número de defunciones por decenio ha permanecido casi estable -un poco más de 4 millones en cada uno de los últimos 4 decenios-, el número de nacimientos se ha incrementado rápidamente, registrándose 18.8 millones en el período 1960-1970, cifra que supera en casi 11 millones el número de nacimientos ocurridos entre 1930 y 1940.

En consecuencia, el incremento vegetativo de la población en el decenio 1960-1970, que fue de 14.5 millones de habitantes excedió en más de cuatro veces el de 1930-

1940, período en el que el crecimiento de la población fue próximo a 3.5 millones de habitantes.

-----  
55

Cifras tomadas de Camposortega, S.; Proyecciones..., p.57.

56

Consultar Cuadro 3, respecto a la natalidad, mortalidad y crecimiento natural de la población en México, 1920-1974.

El excedente de nacimientos sobre defunciones se debe, en términos de tasas, a una reducción intensa de los niveles de mortalidad de la población, ya que los niveles de natalidad se alteran en forma poco significativa en comparación con los cambios de la componente mortalidad. Se tiene así que las tasas de mortalidad del período 1970-1972 tan sólo representan un 28% de las prevalencias a principio de siglo, 1900-1904; en cambio, las tasas de natalidad continúan representando un 94% de las de inicios de siglo. La consecuencia demográfica ha sido un incremento en el ritmo de crecimiento de la población: zigzagueante hasta 1930; sostenido y acelerado a partir de 1930.

57

Al no existir información sobre los saldos netos de migración con el exterior para los períodos considerados, se dificulta evaluar las relaciones que guardan las diferencias entre el crecimiento vegetativo y el intercensal con dichos saldos o con la calidad de las estadísticas censales y del registro de los hechos vitales. Estas diferencias, sin embargo, son cuantiosas respecto al crecimiento vegetativo de la población, ya que llegan a representar de un 5% a casi un 10% de los volúmenes de crecimiento vegetativo, aunque no tanto respecto a la población inicial de cada período, del 2% al 4%. En todo caso, dada la cuantía del saldo entre crecimientos y muertes, suele suponerse que el restante componente de cambio en el crecimiento de la población, el saldo neto

57

Las cifras son de Alba, Francisco y Camposortega, S.; Descripción y análisis de la mortalidad en México, Cap. III.

de la migración internacional, juega un papel secundario respecto al crecimiento de la población total del país.

En cuanto al crecimiento social de la población, es decir, el saldo neto entre llegadas y salidas de población migrante a cada uno de los estados, se ha dinamizado producto del proceso de concentración de la población en los principales centros urbanos del país y en las entidades de mayor desarrollo, producto del movimiento campo-ciudad.

En resumen, en el período 1940-1970, los hechos demográficos más relevantes han sido: la reducción de la mortalidad, la estabilidad de la natalidad a niveles altos y la orientación de la migración interna hacia los centros metropolitanos.

El comportamiento combinado de estos componentes ha traído como consecuencia la elevación de la tasa de crecimiento natural, llamado también crecimiento vegetativo, originado por la diferencia entre la natalidad y la mortalidad; el rejuvenecimiento de la población en las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara, así como en las ciudades de la franja fronteriza con los Estados Unidos; y, finalmente, la reducción del plazo que requiere la población para duplicarse.

A partir de 1970 el patrón de fecundidad de la población mexicana se altera en forma significativa; en el campo demográfico se ha producido una tendencia a la baja en el comportamiento de la fecundidad, y, por ende, en el ritmo de crecimiento de la población.

La institucionalización de la planeación demográfica, junto con el señalamiento de metas en el corto y largo plazos -2.5% en 1982 y 1.0% a fin de siglo- configura un contexto más adecuado para la acción de programas demográficos.

Sin embargo, esta nueva situación demográfica imprimirá ciertas modalidades propias y específicas en el proceso de evolución y desarrollo del país y se tendrán que enfrentar problemas resultantes de la vinculación entre la población y el modelo de desarrollo nacional.

### 1.3.1 Fecundidad

La fecundidad es una variable determinante para la modificación del perfil demográfico del país en los últimos años. Su análisis puede dividirse en dos etapas: la primera, caracterizada por altos y constantes niveles de fecundidad, que comprende el período 1940-1970; y la segunda, de 1970 a la fecha, donde se presenta un descenso marcado en dichos niveles.

Un descenso en los niveles de mortalidad como el experimentado en México a partir de 1930, dado su efecto en la estructura por edades de la población incide en los niveles de natalidad y fecundidad al causar una mayor sobrevivencia de infantes hasta la edad de casarse, una mayor sobrevivencia de la pareja durante el período reproductivo y una mejor incidencia de abortos naturales y de mortinatos debido a un mejoramiento en las condiciones de salud de la población.

Las diferencias de la información de principios de siglo hacen necesario recurrir a estimaciones de las tasas vitales a fin de conocer los niveles de natalidad de la época. Los resultados a los que llegan estudios distintos indican un nivel muy elevado de natalidad, alrededor de 50 nacimientos por mil habitantes entre 1895 y 1910. No existe información de estadísticas vitales de 1910 a 1921 y la que se produce a partir de 1922 es muy irregular y deficiente, al menos hasta 1930. Estimaciones realizadas muestran un descenso de la natalidad entre 1910 y 1920, período que comprende los años de violencia de la Revolución, y una recupera

ción en el decenio siguiente.

Las estadísticas posteriores a 1930 ofrecen una confiabilidad mayor. La trayectoria de la natalidad con base en las tasas observadas o en las estimadas es semejante: de una natalidad del orden de 50 nacimientos por mil habitantes en 1930 se pasa a una natalidad del orden de 44 nacimientos en 1971-1973. Este descenso es más suave y gradual de acuerdo con las tasas estimadas. <sup>58</sup>

Una natalidad muy elevada permanece así como una característica demográfica del país, situándolo entre los países con más elevadas tasas de natalidad en el mundo. <sup>59</sup>

La caracterización y análisis de la fecundidad en un momento dado en el tiempo resultan incompletos sino se introducen además la historia y la dinámica de este comportamiento. Algunos elementos de esta doble caracterización de la fecundidad empiezan a observarse para la población del país en su conjunto y para algunos segmentos específicos de la misma.

Para los momentos iniciales de cada decenio, a partir de 1930, la tasa global de fecundidad general ha mostrado sólo ligeras variaciones, manteniéndose en este lapso de 40 años en un valor próximo a los 200 nacimientos por cada mil mujeres entre los 15 y los 50 años de edad. La contribución que las distintas eda-

-----  
58

Consultar Cuadro 4 sobre las tasas brutas de natalidad observadas y estimadas 1930-1973.

59

Los niveles de las tasas de natalidad entre 1966 y 1970 fluctuaban entre 45-50 en buen número de países de Asia, Africa y América latina y 13-18 en muchos de los países de Europa. Naciones Unidas; Libro Anual Demográfico, 1970.

des hacen al nivel general de la fecundidad en los momentos considerados implica un cambio, en 1970 frente a 1930, en el sentido de una menor contribución relativa de las mujeres en las edades más jóvenes de su período reproductivo y una mayor contribución relativa de las mujeres en los últimos años de dicho período.

Las tendencias de la fecundidad en el tiempo se han ido evaluando a través del análisis de las posibilidades de crecimiento de la familia para mujeres de diferentes grupos de generaciones que han terminado su vida reproductiva.

Del examen de las probabilidades de crecimiento de la familia se concluye, por una parte, que los niveles de fecundidad de las mujeres nacidas entre 1910 y 1930, y que tuvieron su descendencia básicamente de 1930 y 1970, han sido sumamente elevados y por otra parte, que estas probabilidades de crecimiento son sistemáticamente más elevadas, sobre todo para el primer hijo, para las generaciones más recientes (1920-1929) que contemplaron su familia alrededor de 1970, que para las generaciones más antiguas (1910-1920), lo que hicieron alrededor de 1960.

En forma global se tiene que el grupo de generaciones 1920-1929 registra un nivel de fecundidad más elevado que el registrado por el grupo de generaciones 1910-1920: el número medio de hijos tenidos es de 6.2 y de 4.9 respectivamente. Estos datos son indicativos de la existencia de un aumento de la fecundidad entre las generaciones que tuvieron su descendencia entre 1930 y 1970. En alguna medida los cambios anteriores pueden atribuirse también

a mejoras en el registro de mujeres con hijos y a cambios en la nupcialidad.

Los niveles de fecundidad de las poblaciones rural y urbana muestran un claro diferencial cuya comprobación se obtiene diversamente. Con base en la información censal de 1960 se observa que el número medio de hijos nacidos vivos de las mujeres residentes en en localidades rurales <sup>60</sup> es superior, para todos los grupos entre las edades 15-49 años, al número medio de hijos de las mujeres que residían en localidades urbanas; diferencial que es relativamente de menor cuantía después de los 30 años de edad.

Con información proveniente de una encuesta levantada en <sup>61</sup> 1970 sobre la fecundidad en las áreas rurales se pudo sostener la hipótesis de que el comportamiento de la fecundidad de la población rural de México es característico de una población que no <sup>62</sup> controla su fecundidad.

Respecto a los diferenciales entre los niveles de fecundidad según el nivel de instrucción formal de la población, los datos provenientes de las encuestas levantadas, si bien confirman la existencia de un diferencial, no muestran toda la gama de niveles que hubieran sido de esperar a partir de una tal clasificación de la población.

-----  
60

En 1960 las localidades con 2 500 habitantes constituyen la línea de demarcación de lo rural, menos, y de lo urbano, más de, de acuerdo con el criterio censal.

61

En 1970 se consideran localidades con menos de 20 000 habitantes.

62

Sólo el 10% de las mujeres entrevistadas usaban métodos ...

Las tasas específicas para el período 1970-1981 muestran que, a partir de 1973, aunque con algunas variaciones el descenso se presenta en todos los grupos de edad, especialmente en aquellos que más influyen en la tasa global de fecundidad (20-24 y 25-29); la disminución es mínima en el grupo de mujeres correspondientes a las edades 45-50.

Otro indicador que ilustra este descenso es la tasa global de fecundidad o número medio de hijos por mujer, que entre 1970 y 1981 descendió en un 32.3%, pasando de 6.5 a 4.4 hijos por mujer.

El paso a niveles bajos de fecundidad y mortalidad es parte integrante de las transformaciones económicas, sociales y culturales en la mayoría de los países.

La disminución de la mortalidad infantil y juvenil es uno de los hechos que contribuyen a inducir la baja de fecundidad, al incrementarse las probabilidades de supervivencia de los hijos. Otros elementos han influido en el mismo sentido y son la industrialización y la urbanización, el aumento de la escolaridad y el mejor nivel educativo, el papel cada vez menor de la familia en la producción, la emancipación de la mujer y su acceso a los empleos remunerados o a otras actividades fuera del hogar.

El número de hijos que los padres piensan llegar a tener tiende a disminuir, como consecuencia del aumento en las exigen-

... anticonceptivos y menos del 14% tenían conocimientos sobre métodos de control general. García, B.; Anticoncepción en el México Rural, p.89.

63

Consultar Cuadro 5 y Gráfica 4, relativos a tasas específicas de fecundidad y tablas específicas por grupos quinquenales, respectivamente.

cias respecto al nivel de vida y a la educación de los hijos, situación que en la actualidad puede verse aún mayormente reforzada, dadas las condiciones de crisis económicas por la que atraviesa el país y que necesariamente repercuten en los niveles de bienestar de la población.

Los fenómenos sociales en el contexto nacional se presentan en forma heterogénea, dadas las características específicas de los diversos grupos de población; es así como la dinámica demográfica en el país se manifiesta de manera particular en cada una de las regiones del país. Enseguida se presentarán algunas de las características que, en cuanto a fecundidad, presentan las entidades federativas.

Para simplificar el análisis de la fecundidad, se ha realizado una agrupación de las entidades federativas. La conformación de los grupos se ha hecho a partir de las tasas brutas de reproducción en 1980. Dicha agrupación, como cualquier otra, es un tanto arbitraria; sin embargo, es útil para ubicar el descenso de la fecundidad en los años recientes.

Grupo I Nivel de fecundidad bajo (con tasas brutas de reproducción menores de 2.0): D.F. y Edo. de México.

-----  
64

Última información disponible proporcionada por la Dir. Gral. de Estadística. La tasa bruta de reproducción representa el número de hijas nacidas vivas por mujer, a lo largo de su vida reproductiva. Corresponde, aproximadamente al 48.8% del número total de hijos nacidos vivos (tasa global de fecundidad).

65

Consultar Mapa número 9 sobre niveles de fecundidad por entidad federativa, 1980.

**Grupo II** Nivel de fecundidad relativamente bajo (con tasas brutas de reproducción de 2.1 a 2.5): Baja California, Colima, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas.

**Grupo III** Nivel de fecundidad medio (con tasas brutas de reproducción de 2.6 a 2.9): Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Jalisco, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz y Yucatán.

**Grupo IV** Nivel de fecundidad elevado (con tasas brutas de reproducción de 3.0 y más): Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

A partir de la clasificación antes descrita, se observa que la tasa de natalidad del Grupo I y la del Grupo IV difieren 5.7 puntos por mil en 1940 y 13.7 en 1980, indicando que las diferencias entre ambos grupos se han acentuado entre estas dos fechas.

Una vez definidos los diferenciales de la natalidad por grupos de entidades federativas, es necesario considerar las relaciones entre éstos y las condiciones de vida. Analizar estas condiciones resulta difícil; en principio, porque su propia definición es compleja y, además, porque no hay datos precisos acerca de todos los indicadores que se pueden utilizar para medirlas. Sin em-

bargo, una aproximación a la situación en que se encuentran dichas entidades se puede lograr por medio de variables, como la tasa de alfabetismo, la población con primaria completa, el porcentaje de la población rural, la tasa femenina de participación económica y la proporción de mujeres unidas que usan anticonceptivos. <sup>67</sup>

Del análisis de cifras correspondientes al Grupo I, se concluye que en el Edo. de México y en el Distrito Federal son los que, en comparación con los demás y a partir de los indicadores considerados, tienen las mejores condiciones de vida del país: Mayores niveles de alfabetismo, menor proporción de población rural, mayor grado de participación económica de la fuerza de trabajo femenina y una proporción mayor del 50% de mujeres unidas usando anticonceptivos.

El Grupo II, formado por los Estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, presenta condiciones de vida semejantes a las del grupo anterior, aún cuando los indicadores respecto a la educación sean mayores; así mismo, este grupo posee una mayor población rural y aún más bajo porcentaje de mujeres unidas que usan anticonceptivos, condiciones que repercuten de manera directa en una fecundidad mayor que la del primer grupo.

En cuanto a las cifras correspondientes al Grupo III, éstas señalan una posición intermedia entre las condiciones de vida de

67

Consultar Cuadro 7. Indicadores socioeconómicos y demográficos por grupos de entidades federativas.

los grupos ya descritos y las del último grupo. Así, resulta significativo señalar que, en 1980, el 58.9% de la población vivía en zonas urbanas, más de las tres cuartas partes de la población eran alfabetas, el porcentaje de población femenina económicamente activa era ligeramente inferior al promedio nacional, y la proporción de mujeres unidas que usaba métodos anticonceptivos era de 38% aproximadamente.

Los estados, tanto del centro como del sur del país, que forman el Grupo IV, son los que presentan las condiciones de vida más bajas. Cuentan con el mayor porcentaje de población analfabeta (27.9); aproximadamente la mitad de su población vive en el área rural lo que dificulta hacerle llegar cualquier tipo de servicios. Como resultado de esta situación, las conductas reproductivas de la población se han mantenido sin modificación. Este hecho se verifica al observar el bajo porcentaje de uso de métodos anticonceptivos, el cual fue de 26.2% en 1979, contra 52.1% del Grupo I para el mismo año.

Por otra parte, como ya lo señalamos, existen grandes disparidades en el nivel de fecundidad, según se trate de una zona rural o de una urbana.

Las diferentes formas de vida en una y otras zonas, los diferenciales de mortalidad infantil, los diversos grados de uso y aceptación de métodos anticonceptivos y el diferente papel económico y social de los hijos producen disparidades en los niveles de fecundidad.

En 1976, el número medio de hijos nacidos vivos de las mujeres de 45 a 49 años (aquéllas que han terminado su ciclo reproductivo) y que radican en las localidades con menos de 2 500 habitantes, era de 7.7 superior al de las mujeres que residen en ciudades de 500 mil hab. y más (5.8 hijos).<sup>68</sup>

Es importante hacer notar que, además de los diferenciales por entidad federativa y zona de residencia, existen marcadas diferencias en los niveles de fecundidad según ciertas características sociodemográficas de la madre, teniendo en cuenta que las características individuales, sociales, culturales y económicas de los diversos grupos de población determinan pautas de reproducción diferentes. Es así que el uso de anticonceptivos, el número ideal de hijos de una familia, no son homogéneos al interior de la población de un país y tampoco dentro de los grupos más específicos. Se observan, por tanto, distintos niveles y estructuras de fecundidad según determinados cortes del grado de escolaridad, condición de actividad y estado marital.

El primer diferencial notorio, en cuanto al número de hijos de las mujeres al término de su período fértil (tasa global de fecundidad), se observa entre aquéllas que tenían de uno a tres años de primaria y las que habían alcanzado de cuatro a seis años para 1981 (7.1 y 6.1 respectivamente). A medida que las mujeres llegan a niveles de escolaridad más altos, menor es el número de

68

Instituto Mexicano del Seguro Social; Encuesta Nacional de Prevalencia, 1976.

hijos nacidos vivos; para los niveles de secundaria y preparatoria, se tienen 4.5 y 2.9 hijos en promedio respectivamente.

La incorporación de la mujer dentro de la actividad económica funciona en sentido similar al de la escolaridad: a mayor participación, menor número de hijos promedio. Entre las mujeres unidas económicamente activas e inactivas, la diferencia es de casi un hijo; la diferencia aumenta a dos hijos entre las que desempeñan trabajos manuales y aquellas que se dedican a labores no manuales.

Por otra parte, la planificación familiar ha tenido fuerte influencia en el descenso de la fecundidad del país. A partir de la introducción de los programas de planificación familiar el volumen de parejas que hacen uso de este servicio se ha incrementado, debido al crecimiento de la cobertura de los programas y al impacto individual que han tenido las actividades promocionales de información, comunicación y educación.

El incremento en la cobertura total, respecto a las mujeres unidas en edad fértil, han pasado del 11% a principios de 1974 al 48% en 1981, significando, en números absolutos más de 5 millones de mujeres usuarias en este año. En el mismo sentido, el uso de métodos anticonceptivos para 1976, en el medio rural, se daba sólo en un 16% de las mujeres unidas en edad fértil, sin embargo, para 1981, dicho porcentaje se había más que duplicado, mientras

que en las áreas urbanas la cobertura pasó de 45.7% a 56.2% en es  
70  
te período.

El relacionar la cobertura de los programas con las tasas  
brutas de natalidad, deja ver que el impacto demográfico de los  
primeros es menor que el esperado, lo cual puede deberse a las  
condiciones particulares en que se usan los métodos, a las carac-  
terísticas socioeconómicas y culturales de las áreas rurales y a  
la insuficiente adecuación de los programas a dichas particulari-  
dades.

### 1.3.2 Mortalidad

La característica sobresaliente en el comportamiento de la mortalidad es el tremendo descenso de su nivel global que se produce en la época postrevolucionaria del México contemporáneo. La evolución de la mortalidad en México ha sido desde los años 20 continua y descendente, particularmente en los últimos 40 años.

Las estimaciones del nivel de mortalidad prevaleciente entre 1895 y 1910 -cerca de 35 defunciones anuales por mil habitantes y una esperanza de vida al nacimiento próxima a los 30 años- si bien pueden significar una mejoría respecto a épocas anteriores aún revelan una mortalidad muy elevada. La violencia de la Revolución de 1910 propició un incremento en el número de muertes. Sin embargo, durante el período revolucionario y el inmediato siguiente se llevaron a cabo algunas acciones sanitarias cuyos efectos probablemente se reflejan en los niveles de la tasa bruta de mortalidad (t<sub>bm</sub>) que, entre 1921 y 1930, fue ligeramente superior a 25 defunciones por mil habitantes y en la esperanza de vida al nacimiento, próxima a los 37 años hacia 1930.

A partir de 1930 el descenso de la mortalidad se acelera, al punto que durante los años del decenio de los sesenta la t<sub>bm</sub> ha descendido ya por debajo de las 10 defunciones por mil hab. y la esperanza de vida al nacimiento ha ascendido y rebasado los 60 años de vida. Es sin embargo, en el período 1940-1960 cuando es-----

71

La esperanza de vida al nacimiento es el número medio de años que se espera vivirá un recién nacido en promedio si se ...

te descenso se produce con mayor rapidez.

La trayectoria general del descenso de la mortalidad puede también seguirse mediante el examen de mortalidad infantil.<sup>72</sup>

Se tiene un vacío entre los valores de las tasas inmediatamente anteriores y posteriores al decenio revolucionario: entre 1896 y 1910 éstas oscilan alrededor de 300 defunciones de menores de un año por mil nacidos vivos, mientras que en 1924 y 1926 el valor de la tasa es de 220. A partir de estas fechas el ritmo de descenso es continuo hasta aproximadamente la mitad del decenio de los años sesenta, cuando la tendencia descendente de la mortalidad infantil parece haberse detenido y su nivel estancado en valores cercanos a las 65 defunciones de infantes por mil nacimientos. De cualquier forma la tasa de 1934-1966, de 63 por mil, representa un tercio de la tasa de 1924-1926, que ascendía a 220 por mil.<sup>73</sup>

Los efectos del descenso de la mortalidad han sido diferentes para los sexos y para los diversos grupos de edad. Por lo que a la edad se refiere este descenso no ha tenido la misma intensidad en todas las edades de la vida. De conformidad a patrones universales de comportamiento el descenso de la mortalidad, en una primera etapa los descensos proporcionales mayores se han produci

-----  
...mantienen constantes las condiciones de mortalidad del momento.

72

Número de defunciones de menores de un año por mil nacimientos acaecidos durante el mismo lapso, generalmente un año.

73

Consultar Cuadro 8. Tasa de mortalidad infantil.

do en las edades infantiles y jóvenes.

Por lo que se refiere a los sexos, ha sido el femenino el que ha experimentado los mayores descensos entre 1930 y 1970, por lo que el índice de sobremortalidad masculina va en aumento. Este fenómeno de la sobremortalidad masculina se comprueba entre los 45 y los 65 años, edades en las que la mortalidad masculina ha alcanzado a ser casi un 50% superior a la femenina. En forma compendiada las esperanzas de vida al nacimiento, masculina y femenina, rebelan este fenómeno: En 1930 la femenina superaba el 1.4 años a la masculina; en 1970 el diferencial entre ambas esperanzas de vida ascendía a 3.9 años.

En cuanto a la mortalidad por causas, su análisis se basa en el agrupamiento de las causas de defunción propuesto por Naciones Unidas y que se considera adecuado para examinar la evolución de la mortalidad en relación con las condiciones sanitarias y socio-económicas asociadas a determinados tipos de defunción. Para ambos sexos en conjunto, se observa una rápida declinación de la mortalidad debida a enfermedades de tipo infeccioso y parasitarias (Grupo I); entre 1930 y 1967 el número de defunciones por es

74

Naciones Unidas; Boletín de Población, Num. 6, 1962, pp.78-81. Los grupos de causas son:

Grupo I: Enfermedades infecciosas y parasitarias, gripe, neumonía y bronquitis en menores de cinco años.

Grupo II: Cáncer.

Grupo III: Enfermedades cardiovasculares y bronquitis en los mayores de cinco años.

Grupo IV: Muertes violentas.

Grupo V: Las 'otras causas' no comprendidas en los grupos anteriores, grupo residual.

te grupo ha descendido, por 100 mil habitantes, de 1 136 a 218; equivaliendo la última cifra a menos de un 20% de la primera. En cambio las tasas correspondientes a las causas de defunción de origen 'degenerativo' (Grupos II y III) o bien se han incrementado a más del doble, como las de origen canceroso (Grupo II), o bien se han mantenido, con altibajos, al mismo nivel; tal es el caso de las muertes de origen cardiovascular (Grupo III).

Como consecuencia de lo anterior se han producido cambios significativos en la distribución del número de muertes según los anteriores grupos de causas. Tomando la experiencia de los sexos en forma aislada, se ha encontrado que para el período 1950-1967 las defunciones del tipo 'degenerativo' representan un mayor peso en la distribución relativa de la mortalidad según las causas entre el sexo femenino. En 1967 este tipo de defunciones representaba el 12.2% del total de defunciones femeninas frente al 9.2% del total de las masculinas.

En cuanto a la importancia de los diversos grupos de defunción para los distintos grupos de edad debe mencionarse que las muertes parásito-infecciosas es el grupo de causas de defunción de mayor peso entre los menores de 15 años, a la vez que se observa que un 60% del total de este tipo de defunciones se dan entre los menores de 5 años. Por otra parte, la mayor importancia de las muertes por cáncer y cardiovasculares se dá a partir de los 25 y de los 45 años para los censos femeninos y masculinos respectivamente, concentrándose entre un 75 y un 80% del total de estas

defunciones entre las personas mayores de 45 años.

Es así que debido a todos estos factores, la tbn pasó de 23.4 defunciones por mil hab. en 1940, a sólo 7.5 en 1980, observándose una reducción del 68% en dicho lapso.

Esta disminución en los niveles de mortalidad se ve confirmado por la evolución creciente de la esperanza de vida al nacimiento, indicador para el cual se observa, en el período 1940-1980, un aumento bastante importante, siendo éste de 21.9 años para los hombres y de 23.6 para mujeres; este incremento mayor registrado en el caso del sexo femenino, corresponde a un patrón, que como <sup>75</sup>ya señalamos, es universalmente observado.

Merecen particular atención las defunciones de niños menores de un año, porque reflejan, más que ningún otro grupo, las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de la población.

La mortalidad infantil en México ha venido descendiendo desde principios de siglo, siendo difícil determinar los niveles observados en aquellos años, debido a las irregularidades de la información. Es a partir de 1940 cuando se inicia un importante descenso, ya que en el período 1940-1980 la tasa de mortalidad infantil se redujo, aproximadamente, en un 50%, pasando de 125.4 a 62.7 defunciones por mil nacidos vivos.

Este rápido descenso en la mortalidad, tanto general como infantil, se debió principalmente al avance de la tecnología médica;

a la ampliación en la cobertura de seguridad social; al desarrollo de programas masivos de salud, incluyendo las continuas campañas de vacunación; y, en general, a las transformaciones económicas y sociales que han ocurrido durante las últimas décadas. En su conjunto, estos aspectos han contribuido a la elevación de los niveles de bienestar de la población y, consecuentemente, al mejoramiento de su estado de salud.

Estos cambios se comprenden mejor al entender que son causas vinculadas, en mayor medida, con factores endógenos y exógenos característicos de países desarrollados o de grupos de población con mayores niveles de consumo.

Sin embargo, a pesar, de los logros alcanzados en la disminución de la mortalidad, los niveles que presenta el país en la actualidad son todavía elevados en relación a los que se observan en otros países. El ritmo de descenso de la mortalidad infantil ha disminuido en los últimos años, ya que los notables avances anteriores se dieron, sobre todo, a expensas de causas de muerte relativamente fáciles de combatir, mientras que ahora se requieren esfuerzos mayores y más integrado para mejorar aspectos más fundamentales, tales como la nutrición y la atención materno-infantil.

Por otra parte, la disminución de la mortalidad ha sido mayor en los grupos sociales urbanos y de ingresos medios y altos, mientras que en los sectores de población mayormente marginados del desarrollo, como es el caso de los grupos indígenas, prevale-

cen aún niveles y causas de mortalidad característicos de etapas anteriores al descenso general observado en los últimos 40 años.

Un punto de interés se refiere a la existencia o no de una mortalidad diferencial entre zonas rurales y urbanas. Si bien en todos los estados se ha experimentado un descenso importante de mortalidad, algunos presentan la tbn por debajo de la nacional, mientras que otros muestran niveles más altos. Una visión general de este fenómeno se presenta en el período 1940-1980 y evidencia las grandes disparidades existentes entre los diferentes estados, como es el caso de Oaxaca, cuya mortalidad en 1970 es superior a la que presentaban estados en 1960.

76

Por otra parte, resulta conveniente regionalizar al país, agrupando las entidades federativas. Para ello se han jerarquizado dichas entidades según su nivel de mortalidad en la infancia para 1970, estableciéndose cuatro grupos básicos conformados de la siguiente manera:

77

**Grupo I** Nivel de mortalidad relativamente bajo (menor de 56 por 10 mil). Baja California, Baja California Sur, Distrito Federal, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

-----  
76

Consultar Cuadro 10. Tasa bruta de mortalidad.

77

El indicador utilizado es la tasa de mortalidad durante los primeros cinco años de vida ( ${}_5M_0$ ), el cual no corresponde a la mortalidad infantil propiamente dicha (defunciones de menores de un año), pero permite superar en parte las deficiencias en la información de estadísticas vitales. La información proviene de Corona, Rodolfo, et. al.; La Mortalidad en México, UNAM.

Grupo II Nivel de mortalidad medio (56 a 105 por 10 mil):  
 Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Jalisco,  
 México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo,  
 Veracruz y Yucatán.

Grupo III Nivel de mortalidad alto (106 a 140 por 10 mil):  
 Aguascalientes, Colima, Guerrero, Hidalgo, Tabasco,  
 Tlaxcala y Zacatecas.

Grupo IV Nivel de mortalidad muy alto (mayor que 140 por 10  
 mil): Chiapas, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Querétaro  
 78  
 ro y San Luis Potosí.

Las entidades que componen el Grupo I se encuentran ubicadas, exceptuando el D.F., en la parte norte y noroeste del país, coincidiendo con regiones de altos niveles socioeconómicos y de bienestar.  
 79  
 Las entidades que componen el Grupo II se encuentran, mayoritariamente, en el norte y el poniente del país, así como la región sureste. Por último, los Grupos III y IV, de alta y muy elevada mortalidad, están compuestos por aquellas entidades localizadas en la parte centro y sur del país, regiones caracterizadas, en general, por menores niveles de bienestar y desarrollo.

78

Se parte también de una regionalización político-económica del país en ocho regiones: 1. Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; 2. Coahuila, Chihuahua, Durango y Nuevo León; 3. Tamaulipas y Veracruz; 4. Aguascalientes, Zacatecas y San Luis Potosí; 5. Colima, Jalisco, Michoacán y Guanajuato; 6. Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala e Hidalgo; 7. D.F. y México; 8. Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Alba, Francisco; la Población de México: Evolución y Dilemas, 1976.

79

Consultar Mapa Num. 10. Niveles de mortalidad por entidad ...

Las diferencias entre los niveles de mortalidad de los grupos pueden ser explicadas, en gran medida, por las condiciones socioeconómicas prevalecientes en ellos. Es así que existe una relación inversa entre el nivel de bienestar alcanzado por el grupo en cuestión (estimado según ciertos indicadores seleccionados) y el nivel observado de mortalidad.

Dentro de los indicadores que se presentan, destacan los relativos a la atención médica (num. de hab. por médico) y a las condiciones sanitarias de la vivienda (agua entubada, drenaje). Ambos tipos de factores inciden directamente en la salud de la población y, por lo tanto, en sus niveles de mortalidad.

Asimismo, es importante considerar el nivel de escolaridad de la población, ya que a mayor educación se tiene un conocimiento más amplio de las medidas higiénicas que inciden en una menor mortalidad. A su vez, la existencia de un alto porcentaje de población activa dedicada a las labores agropecuarias refleja una economía eminentemente agrícola, con las carencias y limitaciones que ello implica en nuestro país, y sin contar a las poblaciones indígenas y marginadas cuyo atraso es impresionante en las condiciones de bienestar de la población y por consecuencia en los niveles de mortalidad.

80

Consultar Cuadro 11, donde se contemplan indicadores tales como la tbn, el número de habitantes por médico, la población económicamente activa ocupadas en actividades primarias, la población que reside en localidades de 20 000 hab. y más, servicios de agua entubada y drenaje y escolaridad.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

La estrecha relación entre los factores socioeconómicos y la mortalidad se aprecia con mayor claridad al analizar su influencia sobre la mortalidad infantil (defunciones de menores de un año), por ser este grupo el más sensible a las condiciones ambientales en que se encuentra la población.

En este sentido, el nivel educativo refleja diferencias importantes, ya que la mortalidad infantil tiende a ser menor a medida que la educación de la madre aumenta. Las mujeres con primaria completa, y tres veces y media mayor que los hijos de mujeres con 10 años o más de estudio.

81

En lo que respecta a los contrastes urbano-rurales, la mortalidad guarda una relación inversa con el grado de urbanización. En 1975, el riesgo de muerte para un niño en zonas rurales era una vez y media mayor que en zonas urbanas. Estas diferencias se relacionan con las condiciones de vida, salud, empleo, alimentación, ingreso, las cuales continúan siendo inferiores en las áreas rurales.

82

También es importante la relación entre mortalidad infantil, la edad de la madre y el orden de nacimiento. Existe una estrecha relación entre la fecundidad y la mortalidad infantil, en el sentido de que el riesgo de muerte (o malformaciones congénitas) es mayor en los hijos de madre jóvenes (menores de 20 años) o de edad

81

Núñez Fernández, Leopoldo y Mojarro, Octavio; La Mortalidad Infantil y las Condiciones Socioeconómicas en México, 1975.

82

Según datos de la Encuesta Nacional de Prevalencia de 1976, realizada por el IMSS.

des avanzadas (mayores de 35 años), habiendo menores riesgos cuando la madre, al concebir se encuentra entre los 25 y los 30 años. Asimismo se ha observado que la probabilidad de muertes es mayor conforme aumenta el orden de nacimiento, esto es, que a mayor número de hijos se incrementan las probabilidades de muerte del siguiente.

### 1.3.3 Migración Internacional

En México, el fenómeno de la migración internacional se da tanto en la forma de emigración como de inmigración.

La emigración hacia Estados Unidos ha tenido dos modalidades principales: los emigrantes propiamente dichos -los que se van con el propósito de residir en aquel país- y los trabajadores migratorios -quienes trabajan en Estados Unidos una temporada y pasan el resto del año en México-.

En ambos casos predomina el número de los mexicanos que se internan en los Estados Unidos sin los permisos y documentos que el gobierno de aquel país exige, pero es indudable que el fenómeno es posible porque la demanda de mano de obra que se produce en la economía norteamericana encuentra la correspondiente oferta en la economía mexicana, aunque también tiene importantes motivos e implicaciones sociales y culturales.

Esta cuestión de la migración al y del exterior en los años que siguieron al de 1910 constituida por una variedad de manifestaciones (migración legal de carácter más o menos permanente y otra con carácter estacional o temporal, y emigración ilegal cuya temporalidad resulta difícil de captar), ha estado siempre presente en la historia de la migración mexicana a Estados Unidos, dificultando su estudio.

Durante los años finales del porfiriato, el fenómeno adquiere tal intensidad que se hacen algunos intentos para frenarlo. El

censo de Estados Unidos de 1910 enumera más de 220 mil mexicanos de nacimiento residentes en dicho país. El éxodo continúa durante la Revolución y los años que la siguen hasta 1929. El censo de 1930 enumera poco más de 640 mil mexicanos como residentes norteamericanos, pero de acuerdo con ciertas estimaciones su número puede ser superior ampliamente un millón. Las restricciones legales a este movimiento eran casi inexistentes en esa época. La depresión económica que se inicia en 1929 invierte el sentido de la migración, ya que un gran número de mexicanos residentes en Estados Unidos son deportados o se repatriaron a México.

El programa de trabajadores agrícolas temporales que se extendió de 1942 a 1964 se estima que comprendió un volumen de 4.5 a 5.0 millones de entradas, pero se desconoce el número de personas diferentes. La emigración indocumentada parece que adquirió una intensidad semejante a la del programa de braceros según se infiere del número de expulsiones, voluntarias o forzadas, de mexicanos aprehendidos en Estados Unidos.

-----  
83

García y Griego; Los primeros pasos al norte: la migración de mexicanos a Estados Unidos, 1848-1929, 1973.

84

"Se estima que entre 1930 y 1933 regresaron al país alrededor de 300 mil mexicanos". *Ibidem.*

85

*Ibidem.*

86

Terminados el Programa de 'Braceros' o de Trabajadores Agrícolas Temporales en 1964, el número de deportados, devoluciones o expulsiones de mexicanos ha vuelto a incrementarse en forma acelerada, hasta llegar a cerca de 700 mil en 1975. Alba, Francisco; Exodo Silencioso: la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos, pp. 152-179.

La naturaleza del fenómeno migratorio dificulta su cuantificación y caracterización, lo cual se pone de manifiesto, por ejemplo, en las enormes diferencias existentes entre las estimaciones del volumen de mexicanos indocumentados. Algunos investigadores manejan una cifra entre uno y dos millones, mientras que el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de los Estados Unidos la estima en seis millones.

Hasta la fecha, la información más completa y confiable sobre los emigrantes mexicanos indocumentados hacia los Estados Unidos proviene de una encuesta realizada por el Gobierno Mexicano entre 1978 y 1979. Algunos de los principales resultados de dicha encuesta son los siguientes:

- El volumen de la población mexicana no documentada en los Estados Unidos es notablemente inferior a las cifras manejadas por el SIN, ya que las estimaciones más alta y más baja posibles son, respectivamente, de 1'905 000 y de 607 000, personas, según los resultados de la ENEFNEU.
- Los inmigrantes no documentados son, en su mayoría, hombres jóvenes. Del total de los trabajadores y buscadores de trabajo, el 87.2% eran hombres y el 12.8% mujeres; en cuanto a su edad, el 77.8% del total se encontraba entre 15 y 39 años.
- En cuanto a su escolaridad, la población migrante indocumentada presenta niveles superiores a los del promedio nacio-

nal, pero inferiores a los de la población estadounidense.

-Lo anterior indica, que entre otras razones de índole económica y sociocultural, que los trabajadores mexicanos indocumentados no desplazan de sus puestos a los estadounidenses, además los niveles de remuneración para los empleados agrícolas y de servicios donde se ubican los indocumentados son notoriamente bajos y, por lo general, llegan a ser inferiores a los propios 'seguros de desempleo' para los trabajadores norteamericanos.

-Catorce Estados de la República (Jalisco, Michoacán, Colima, Guanajuato, México, Guerrero, Baja California, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Nayarit, Aguascalientes y Durango) aportaron el 68.5% del total de trabajadores, mientras que los municipios fronterizos del Norte contribuyeron con el 11.5% del total. En cuanto al tipo de localidad de residencia, el 79.4% de los migrantes eran de origen rural.

Estos datos, junto con los provenientes de otros estudios de ben servir de base para configurar una visión más objetiva de la migración indocumentada de mexicanos a Estados Unidos, que supere los esquematismos y simplificaciones frecuentes sobre tal fenómeno.

Por lo que respecta al número de mexicanos que emigran legalmente a Estados Unidos se observa que este movimiento se ha incrementado en forma sostenida desde 1940. En el período 1950-1975,

los emigrantes mexicanos a Estados Unidos suman más de un millón.

En cuanto a la inmigración a través de la frontera sureste de México, la localidad más antigua es la de los trabajadores migratorios, que está formada principalmente por guatemaltecos que se emplean en labores agrícolas temporales en la región del Soconusco, Chiapas.

Existe también un número de guatemaltecos que se internan al país con su documentación migratoria regularizada y que se estima en un promedio de 20 mil anuales.

Otro número de centroamericanos importante pero indeterminado, está formado por transmigrantes que utilizan el territorio mexicano como puente para llegar a Estados Unidos. En general, entran a México en calidad de turistas y cruzan la frontera estadounidense como indocumentados, situación que imposibilita su estimación cuantitativa. Una parte de ellos, la menor, permanece en México con propósitos de residencia o simplemente el tiempo necesario para preparar su emigración definitiva a Estados Unidos.

Un grupo aparte lo constituyen personas, en su mayoría guatemaltecas, que huyen del peligro que implican los conflictos sociales en su país y llegan a México, donde son atendidos por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), con la colaboración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Según estimaciones de la COMAR, dadas a conocer en el mes de octubre de 1984, el número de refugiados guatemaltecos en nuestro país es de 40 a 50 mil, la mayor parte de los cuales se encuentran en el Estado de Chiapas, mientras que poco más de un tercio han sido reubicados en los Estados de Campeche y Quintana Roo.

Cabe señalar que el Gobierno Mexicano ha actuado con pleno respeto a los derechos humanos de los refugiados y a los acuerdos internacionales sobre la materia. A su vez, la cooperación de las Naciones Unidas, a través del ACNUR, ha sido muy importante para proporcionar bienes y servicios básicos a estos migrantes.

#### 1.3.4 Migración Interna y Distribución de la Población

México es un país que ofrece un panorama de amplias desigualdades tanto en los aspectos naturales como en los sociales. Merece especial atención la forma en que se ha distribuido la población en el país, conforme a grandes zonas regionales que se toman como unidades de análisis.

El modelo de desarrollo seguido por México a partir de 1940 tuvo una influencia decisiva en los movimientos migratorios y dió lugar a un patrón de distribución de la población que ha prevalecido hasta nuestros días. Este patrón se caracteriza, fundamentalmente, por la coexistencia de una gran concentración y una considerable dispersión de la población a lo largo del territorio nacional.

El desequilibrio regional en lo que a distribución de la población se refiere, se caracterizó por dos rasgos sobresalientes: una concentración de la población en el Valle de México y un movimiento hacia el Norte. Aunque todo el país se ha visto envuelto en estos procesos, es la parte central la que ha alimentado mayormente.

Considerando tres puntos en el tiempo, 1900, 1940 y 1970, se observa que las respectivas distribuciones regionales de la población sugieren un proceso en la marcha que se ha acelerado a partir de 1940, momento inicial de un nuevo modelo de desarrollo. La región del Valle de México concentraba en 1940 el 14.7% de la población, comparado con un 10.9% en 1900. En 1970 la concentra-

ción de la población en esta región alcanza un 22.4%. El movimiento hacia el Norte es igualmente constante, aunque más diluido: esta región comprendía un 17.4% de la población en 1940, a partir de un 15% en 1900 y engloba un 19.2% en 1970. En contrapartida, las regiones del centro han ido concentrando menos población, en términos relativos, en forma acelerada: de contar en 1900 con un 48.1% del total de la población y en 1940 con un 39.8% comprendían en 1970 tan sólo un 32.9%. Es interesante observar que hasta 1940 la región del sur-sureste mantuvo su participación relativa dentro del total, 17.2% y 17.6% respectivamente. A partir de 1940 esta región es absorbida, también, en el proceso de desequilibrio, conteniendo en 1970 tan sólo un 14.6% de la población total del país.

Estos desplazamientos regionales de la población se han visto acompañados, en general, por una concentración de la población en núcleos urbanos. En un lapso de 70 años, de 1900 a 1970, la población rural se ha más que duplicado, pasando de 12.2 a 27 millones; la población urbana, en cambio, ha crecido más de 15 veces, pasando de 1.4 a 22 millones. Es, por otra parte, entre 1940 y 1970 cuando la urbanización de la población del país se ha acelerado en forma significativa al punto de convertir un país predominantemente de población rural, en uno con población casi mayoritariamente urbana, el México de 1970 con un 45% de población básica

mente urbana.

Los cambios en la distribución regional de la población son mayores para la población urbana que para la no urbana: el Valle de México de retener en 1900 un 27% de la población urbana total del país pasa a concentrar el 40% en 1940 y 1970: el norte de un 12.7% en 1900 pasa a un 17.8% en 1940 y a un 22.2% en 1970. Las regiones centrales en cambio, cuentan en 1970 con un 23.7% de la población urbana, habiendo contado con un 26.1% y un 46.8% en 1940 y 1900 respectivamente. Por otra parte, respecto a los cambios en la distribución de la población no urbana, es en las zonas mejor dotadas para nuevos cultivos comerciales y las receptoras de las grandes obras de infraestructura agrícola donde la población no urbana se ha incrementado más proporcionalmente: estas regiones se localizan en el Noroeste, el Golfo y el Sur y Sureste. <sup>91</sup>

Durante la década 1970-1980, México continuó experimentando el acelerado proceso de urbanización iniciado en los años treinta, que lo hizo transformarse de un país fundamentalmente agrario en uno urbano. Existen varios indicadores que ponen de manifiesto la velocidad y la magnitud de dicho proceso, mismos que mencionaremos enseguida. Antes de analizarlos, conviene hacer una advertencia respecto a la clasificación de las localidades urbanas y rurales.

-----  
90

Consultar Cuadro 12. Población Total, urbana, no urbana de las 35 ciudades mayores del país y del área urbana de la Cd. de Mex.

91

Unikel, Luis, et. al.; op. cit.

Hasta hace unos años, en México se consideraba que una localidad dejaba de ser rural y se clasificaba como urbana cuando su población era mayor de 2 500 hab. Este criterio, actualmente es insuficiente para definir si una localidad es urbana o rural, por lo que se optó por utilizar una definición operativa que considere otras características de las localidades, además del número de

92

sus habitantes. La clasificación que resulta es como sigue:

- a) Localidades rurales: menos de 5 000 hab.
- b) Localidades mixtas-rurales: entre 5 000 y 10 000 hab.
- c) Localidades mixtas-urbanas: entre 10 000 y 15 000 hab.
- d) Localidades urbanas: mayores de 15 000 hab.

En relación con las localidades mixtas, tanto urbanas como rurales, es posible afirmar que no tienen un peso importante en comparación con las rurales y urbanas. De acuerdo con la información censal de 1980, tan sólo el 8.4% de la población total del país se asienta en localidades mixtas, y éstas representan únicamente el 0.5% del total de las localidades del país. En consecuencia, sólo se hará mención de las localidades urbanas y rurales.

Los datos que se analizan a continuación dan cuenta de las modalidades de la urbanización del país a partir de 1940.

Respecto al período 1940-1970, cuando la concentración de la población en núcleos urbanos ha sido inusitadamente acelerada, se

92

Sobre la metodología utilizada para la construcción de la definición de población urbana y rural, ver Unikel, Luis, et. al.; op. cit., p.337 y siguientes.

observa que el crecimiento rápido de la población urbana se debe, en forma importante, a la expansión de las grandes ciudades, de más de 100 mil hab., y entre ellas a la Cd. de México en forma especial. El número de estas ciudades ha pasado de seis en 1940 a 35 a finales de la década de los sesenta y su población de estas ciudades (de las 35), es de 3.5 a 17.4 millones. El área urbana de la Cd. de México, ella sola, concentraba un 8% del total de la población total del país en 1940 y un 22% al término de este período considerado.

No obstante este proceso de concentración, la población del país continuó, a finales de los sesenta, ofreciendo a la vez una gran dispersión con 95 000 localidades de menos de 5 000 hab.,  
93  
de las cuales, 90 000 con menos de mil. En las localidades de menos de 5 000 hab., de carácter netamente rural, la población absoluta se ha incrementado entre 1940 y finales de los sesenta de 14.2 millones a 22.9 millones, y en las localidades con menos de un mil de 9.8 a 13.5 millones. Este incremento de población rural, no obstante la concentración de la población en zonas urbanas, se entiende sólo si se considera que estos fenómenos se dan en el marco de un acelerado crecimiento de la población, tanto de la urbana como de la rural.

El crecimiento acelerado de la población urbana es en buena medida debido a su propia dinámica poblacional. En el decenio

---

93

Las localidades en su mayoría no llegan a 100 habitantes, e incluso, a veces el número es bastante reducido.

1940-1950 el movimiento neto migratorio a las localidades urbanas superó al propio crecimiento de las mismas: el crecimiento total de la población urbana de 2.8 millones se debió en un 58.7% a la migración que contribuyó con 1.7 millones de personas. A partir de 1950 la tendencia se invierte: en el período 1950-1960 el crecimiento de la población urbana es de 4.9 millones de personas de las cuales 3.1 millones, 63.9%, se debe al crecimiento de la población que reside en áreas urbanas, mientras el número de migrantes se mantiene en 1.8 millones. Esta tendencia se acentúa de 1960 a 1970, cuando se suman 8.4 millones de personas a la población urbana, de las cuales 5.7 millones, el 67.4%, se debieron al crecimiento de la población residentes en áreas urbanas (independientemente de su período de residencia) y de 2.7 millones, el 32.6%, a la migración.

En cuanto al surgimiento de centros metropolitanos y su desarrollo en el período 1940-1970, señalaremos que es en 1940 cuando se da un proceso rápido de urbanización. El proceso de metropolización, que en su acepción más comprensiva y general estaría midiendo incluso los sistemas metropolitanos, está referido a los fenómenos de concentración y expansión de dominio socioeconómico y político ejercido por un núcleo central, la metrópoli, sobre su periferia. En una acepción más restrictiva del concepto de metropolización, la continuidad físico-ecológica de los procesos de concentración y expansión de dominio actúa como elemento delimitante

tante. En esta segunda acepción los conceptos de área urbana y zona metropolitana son usados para definir el fenómeno de metropolización.<sup>95</sup>

El metropolitanismo de un núcleo urbano se ha presentado convencionalmente conforme a las diversas etapas de su evolución. En una primera etapa el distrito comercial central y áreas contiguas crecen tanto en términos de población residente como de población trabajadora que diariamente ingresa a ellos. En una segunda etapa las anteriores áreas centrales inician un proceso de pérdida de población residente, aunque no de población trabajadora. Una tercera etapa sería caracterizada por el desplazamiento más distante de la población de las áreas centrales y el surgimiento de subcentros, o centros comerciales, de servicios e industriales, otros que el central.

Para 1960 eran 12 las ciudades del país, de las 17 existentes con más de 100 mil habitantes, que poseían periferia metropolitana en momentos muy disímiles de metropolitanismo. Entre to-

96

95

El área urbana se define como la ciudad misma, el núcleo, más el área contigua, físicamente, con uso de suelo de naturaleza no agrícola. La zona (o área) metropolitana se define "como la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la unidad central y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas adecuadamente definidas". En consecuencia, la población de la zona metropolitana es mayor que la del área urbana. El concepto de región metropolitana podría ser más amplio y comprensivo que los dos anteriores. El concepto aquí empleado corresponde al de zona metropolitana. Ibidem.; pp.116-119.

96

Entre las cinco unidades de más de 100 mil hab. sin periferia metropolitana el caso de las ciudades fronterizas de Cd. Juárez, Tijuana y Mexicali merecen una aclaración dada su situación...

das ellas destaca la Cd. de México que inicia su proceso tiempo atrás. Después de un período de concentración inicial, la Cd. de México experimenta hacia 1930 otro de muy fuerte crecimiento demográfico y de expansión territorial que se extiende hasta 1950 aproximadamente. Entre 1940 y 1950 la unidad central, la Cd. de México, continúa creciendo, pero es la periferia inmediata la que lo hace a un ritmo muy superior. En los años que siguen al de 1950 el proceso continúa su curso extendiéndose la población a zonas más periféricas, mientras la unidad central detiene su incremento demográfico. En el decenio 1960-1970 son las unidades más alejadas las que experimentan el mayor dinamismo poblacional, superando al ritmo de crecimiento de las unidades más contiguas al núcleo central. Estas tendencias del crecimiento de la población sugieren una descentralización de comercios, servicios e industrias asociada a etapas avanzadas de metropolización.

De las restantes zonas metropolitanas, destacan entre ellas: Monterrey, Guadalajara y Puebla. Monterrey es la que mostró un grado más avanzado de metropolitano en este período.

Otro acercamiento al concepto general de concentración y expansión del dominio económico, social y político puede obtenerse mediante el estudio del sistema de ciudades. El fenómeno de concentración de población y actividad económica, en el ámbito nacio

... especial. Estas ciudades se ubican en unidades político-administrativas muy extensas por lo que sería dentro de ellas que se manifestaría el proceso de metropolización. Por otra parte, estas ciudades están orientadas, e integradas en gran medida, hacia áreas y zonas de influencia de ciudades norteamericanas. *Ibidem.*

nal, se refleja en la preminencia de la Cd. de México que domina la totalidad del país. Esta Ciudad ejerce, además, su especial dominio e influencia sobre ciudades y regiones aledañas, constituyéndose así el más importante subsistema de ciudades, el de la Cd. de México, con una integración muy elevada. Este subsistema incluye las ciudades de Toluca, Puebla, Cuernavaca, Querétaro y Pachuca.

Existen también otros subsistemas, algunos de ellos de alta integración interna. Entre estos destacan cuatro: el del Bajío, región situada al norte del Valle de México, originalmente vinculado a la agricultura pero también consolidándose industrialmente; el subsistema Jalapa-Orizaba-Veracruz, en el Golfo de México, ubicado en la principal ruta de acceso al mar; el de Monterrey, basado en el desarrollo industrial de esta ciudad, y el de Guadalajara, sustentado, aunque no en forma exclusiva, en la estructura equilibrada de servicios con que cuenta dicha ciudad.

El análisis de las relaciones que se establecen entre las ciudades del país muestra la existencia de un gran centro dominante de alcance nacional, el de la Cd. de México, sobre el que gravitan todas las otras ciudades y el país en su totalidad. Sólo otras dos ciudades Monterrey y Guadalajara, parecen ejercer un cierto grado de dominio, regional en todo caso, lo que les valdría el calificativo de ciudades subdominantes.

Por lo que se refiere al período 1970-1980, su análisis permitirá señalar algunas diferencias con respecto a lo sucedido en

décadas anteriores.

En 1970, el grado de urbanización era de 38.1% y, para 1980, se estima en 51.9%. En términos absolutos, esto significa un incremento de 16 millones en la población urbana entre 1970 y 1980, mientras que la población rural sólo aumentó 2.6 millones en el mismo período. En términos de crecimiento de la población, esto significa que, de cada 100 nuevos habitantes, 87 fueron urbanos y 13 rurales.

Durante el período mencionado, las tasas de crecimiento de la población urbana y rural fueron 6.4 y 1.0% anual respectivamente, lo que indica el notable predominio de la población urbana sobre la rural, debido fundamentalmente a la migración neta. Si se comparan dichas tasas con las correspondientes a la década anterior (1960-1970), se advierte un descenso en la población rural, que se explica por el constante flujo de migrantes hacia las ciudades y porque muchas localidades rebasaron los 5 000 habitantes y pasaron a ser considerados bajo otra categoría.

La tasa de urbanización, que indica la velocidad con que se da dicho proceso, fue de 3.0% durante la década 1970-1980. Por lo que se refiere a la tasa de ruralización presenta un valor negativo, siendo de 2.2% durante el mismo período.

-----  
97 y 100

Consultar Cuadro 13. Tasas de Urbanización y Ruralización.

Consultar Cuadro 14. Incremento de la Población Total...

Consultar Cuadro 15: Población Total, Urbana y Rural y Tasas de Crecimiento, 1970-1980.

Con base en lo anterior, se puede decir que durante la década 1970-1980 se mantuvo, en general, la tendencia a una urbanización acelerada en México, lo que, en términos de distribución de la población se manifiesta en un aumento de la concentración demográfica en pocas áreas. Si ya en 1970 las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, incluyendo sus zonas metropolitanas, concentraban una importante porción de la población nacional, (33.4%), como ya lo habíamos señalado, en 1980 más de una cuarta parte de ésta (26.3%) se localizaba en esas zonas metropolitanas. De ellas, Monterrey registró la más elevada tasa de crecimiento (4.9%) al pasar, entre 1970 y 1980, de 1.2 a 2 millones de habitantes; Guadalajara, con una tasa anual de 4.1% aumentó su población de 1.5 a 2.2 millones; y la Cd. de México incrementó su población de 8.6 a 16.3 millones, al crecer a una tasa anual de 4.3%.

Con respecto a la evolución de otras ciudades, que hasta 1970 destacaban por su elevado ritmo de crecimiento, las cifras del último censo permiten afirmar que ha habido cambios importantes. Entre las capitales de los estados, hay ciudades que registraron tasas de crecimiento anual muy inferiores a las previstas con base en su comportamiento de años anteriores. Mexicali, Cuernavaca y Villahermosa, cuyo crecimiento se estimaba en tasas superiores al 100% anual, crecieron durante 1970-1980 al 2.5, 3.6 y 4.6% respectivamente. Por otro lado, capitales que crecían lenta-

101

Consultar Cuadro 16. Población de las ciudades grandes y zonas metropolitanas y tasas de crecimiento, 1970-1980.

mente registraron importantes tasas de crecimiento anual para el período en cuestión. Tal es el caso de Aguascalientes (4.8%), Tuxtla Gutiérrez (6.7%), Querétaro (6.5%), Chetumal (8.8%), Toluca (11.7%) y Tlaxcala (5.8%), entre otras.

102

Por lo que se refiere a otras ciudades importantes, la mayor parte de ellas creció a un ritmo menor que al de los años anteriores. Se estimaba que Cd. Obregón, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Tampico, Tijuana y Torreón tendrían tasas de crecimiento superiores al 6.0% anual: pero las cifras censales arrojaron tasas al rededor de 3.5% anual para dichas ciudades.

103

Paralela a la concentración urbana, durante la década 1970-1980, la dispersión de la población rural no sólo se mantuvo como lo señalamos anteriormente, sino que se incrementó ligeramente. Esto se pone de manifiesto al observar que, entre esos años, la población rural que habitaba en localidades de menos de mil habitantes aumentó de 13.5 a 15.3 millones y su participación respecto a la población rural total también fue superior en 1980 (57.5%) en relación a 1970 (56%).

La distribución de la población del país es el resultado inmediato, desde luego de los movimientos migratorios en el interior del mismo. Entre 1940 y 1960, y a nivel de entidad federativa, la población que emigra ha tendido a hacerlo al Distrito Fed

102

Consultar Cuadro 17. Población de las Capitales del País...

103

Consultar Cuadro 16. Población de las ciudades...

ral y hacia el Norte: a los estados fronterizos de Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas.

Respecto al decenio 1960-1970 se observa que el fenómeno migratorio interno no se ha alterado en sus características fundamentales. Las entidades cuyo saldo neto migratorio es positivo tiende a concentrarse en el Norte y en la región de, o cercana al Valle de México. De la misma forma que las entidades con signo negativo en su saldo neto migratorio tienden a situarse en las regiones del Centro, Centro-Norte y Centro-Oeste.

Los movimientos migratorios ofrecen rasgos de selectividad en cuanto a sus características demográficas y sociales. En este sentido el impacto que los movimientos producen en la estructura sociodemográfica de las poblaciones de salida y de llegada es causado no sólo por el volumen, sino también por los rasgos de selectividad de dichos movimientos.

Durante la década 1970-1980, los desplazamientos de la población en el territorio nacional han seguido, básicamente, la tendencia observada en años anteriores. Esto es, se ha reforzado la atracción ejercida por los estados y ciudades que ya anteriormente concentraban volúmenes importantes de población, y se ha mantenido el patrón de distribución de la población caracterizado por la coexistencia de concentración y dispersión de la misma.

Si se analiza la proporción de la población que cambió de lugar de residencia en relación con la población total del país, se observa que, dicha proporción aumentó a lo largo de la década men

cionada de 15.4 a 17.5% y que las misma se incrementó en aquellas entidades que constituyen centros de atracción o de expulsión de población.

Lo anterior se pone de manifiesto si se analiza la proporción de los habitantes de las entidades en la población total. Las entidades que concentran un mayor volumen de población son: el Distrito Federal (13.2%), México (11.3%), Veracruz (8.1%), Jalisco (6.5%), Puebla (5.0%), Michoacán (4.3%), Guanajuato (4.5%) y Nuevo León (3.8%).

Debe señalarse que, aún cuando el Distrito Federal vió reducida su participación en la población total del país entre 1970 y 1980, si se considera conjuntamente con el Edo. de México se observa lo contrario, pues la participación de ambos se incrementó en los años mencionados de 22.3% a 24.1%. Esto comprueba la expansión de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), en los últimos años, que se ha llevado a cabo fundamentalmente en los municipios metropolitanos del Edo. de México.

En el otro extremo se tienen los Estados con los menores volúmenes de población que, en orden descendente son: Campeche, Colima, Baja California Sur y Quintana Roo, que concentran conjuntamente el 1.7% de la población nacional. Este porcentaje aumentó respecto al de 1970 (1.5%), debido principalmente a la contribución de Quintana Roo y Baja Clifornia Sur, que absorvieron importantes flujos migratorios.

De acuerdo con la tasa de crecimiento social registrada du-

rante la década mencionada, las entidades federativas pueden clasificarse como sigue:

- Grupo I** Entidades de fuerte atracción, cuyo crecimiento social es superior al 1.0% anual: Baja California Sur, Quintana Roo, Campeche y México.
- Grupo II** Entidades de débil atracción, con tasas de crecimiento social entre cero y 1.0%: Aguascalientes, Morelos, Nuevo León y Querétaro.
- Grupo III** Entidades de equilibrio, con tasas de crecimiento social alrededor de cero: Baja California Norte, Coahuila, Colima, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán.
- Grupo IV** Entidades de débil expulsión, cuya tasa de crecimiento social fluctúa entre -0.6 y 1.0% anual: Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas y Tlaxcala.
- Grupo V** Entidades de fuerte expulsión, con tasas anuales de crecimiento social inferiores a -1.0% anual:
- 104
- Chihuahua, Zacatecas, Michoacán y Oaxaca.

-----  
104

El CONAPO elaboró un documento titulado "Política Demográfica Nacional y Regional 1978-1982, en donde para el período 1970-1976 se establecieron cuatro grupos de entidades:

**Grupo A.** Crecimiento total bajo: crecimiento natural ascendente y fuerte expulsión de población: Hidalgo, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas.

**Grupo B.** Crecimiento total débil: Leve descenso en el crecimiento natural y débil expulsión de población: Coahuila, Tamaulipas, Chiapas, Durango, Guanajuato, Michoacán, Puebla, ...

Existe una relación estrecha entre la dirección e intensidad de las corrientes migratorias y la distribución espacial de la actividad económica y de la inversión, tanto pública como privada. Así, 13 entidades, que a lo largo de la década 1970-1980 experimentaron una considerable expulsión de población y en 1980 concentran el 38.4% de la población del país, recibieron sólo el 16.3% de los recursos federales destinados al bienestar social. En el extremo opuesto, se encuentran el Distrito Federal y el Edo. de México, cuyos presupuestos son mayores que la suma de los correspondientes a los demás estados de la Federación.

La tradicional concentración de la inversión y del gasto público y privado en la Capital del país ha actuado como factor de atracción de población, contribuyendo así a la expansión física de aquella. Es así que las altas tasas de crecimiento demográfico registradas por el Distrito Federal a partir de 1930, hicieron que la concentración urbana avanzara sobre el territorio del vecino Edo. de México, ocasionando la formación de la ZMCM, integrada por el Distrito Federal y los siguientes municipios del Edo. de México: Cuautitlán, Tultitlán, Coacalco, Zaragoza, Tlalnepantla, Ecatepec, Naucalpan, Huixquilucan, La Paz, Chimalhuacán, Nezahualcoyotl, Milpa Alta y Cuautitlán Izcalli.

... San Luis Potosí y Yucatán.

Grupo C. Crecimiento total intermedio: Leve descenso en el crecimiento natural y equilibrio en la migración: Chihuahua, Sonora, Jalisco, Nayarit, Aguascalientes, Guerrero, Querétaro y Veracruz.  
 Grupo D. Crecimiento total fuerte: Descenso en el crecimiento natural e intensa atracción de población: D.F., Edo. de México, Baja California, Nuevo León, Colima, Baja California Sur, Campeche, Morelos, Quintana Roo, Sinaloa y Tabasco.

Algunos indicadores de la ZMCM a lo largo de la década 1970-1980, parecerían reflejar modificaciones en su tradicional tendencia concentradora. Por ejemplo, su tasa de crecimiento total para esa década fue de 4.3% anual, cifra inferior a la registrada en las décadas anteriores (5.5% anual aprox.). Asimismo, se ha estimado que el aporte de la migración al crecimiento total de la ZMCM en la década señalada, fue del orden del 2.0% porcentaje menor al registrado en el período 1960-1970, que fue de 2.9%.

Sin embargo, las cifras anteriores no se asocian necesariamente con una disminución de la tasa de crecimiento de ésta, respecto a los años anteriores se debe al descenso de la tasa de crecimiento del Distrito Federal, mismo que se explica por la baja de la fecundidad y por una reducción tal de crecimiento social, que aquél pasó de ser entidad de fuerte atracción en 1960-1970, a ser de débil expulsión en 1970-1980. No obstante, la evolución demográfica del D.F. ha sido compensada por el alto y sostenido crecimiento experimentado en los municipios metropolitanos del Edo. de México. Esto significa que sólo ha habido una redistribución de la población al interior de la ZMCM y que no se ha logrado revertir su tendencia concentradora. Prueba de ello son las estimaciones que revelan que, entre 1975 y 1980, más de una quinta parte del total de los migrantes del país tuvo como lugar de destino la ZMCM.

La información censal no permite caracterizar con precisión los flujos migratorios que se dirigen hacia la ZMCM, en cuanto a

su volumen, temporalidad y lugar de origen. Sin embargo, los datos parecen indicar que, de 1970 a 1980, aquéllos siguieron las tendencias que registraron a lo largo de la década anterior a saber: más del 40% de los emigrantes de Hidalgo, Morelos, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Puebla tuvieron como destino la ZMCM. La emigración de estos estados junto con la de Jalisco y Veracruz, representa casi tres cuartas partes de la inmigración a la ZMCM.

Con respecto a los rasgos sobresalientes de las corrientes migratorias en México, <sup>105</sup> que en su mayoría son de tipo campo-ciudad, cabe señalar los siguientes:

- La migración es especialmente intensa a cortas distancias;
- La atracción es ejercida por unas cuantas áreas, en donde tienen lugar los más importantes procesos de desarrollo y en las cuales existe un cierto grado de diversificación de actividades;
- La capacidad de atracción o de rechazo migratorio tiende a ser constante en muchas entidades, aunque de modo más acentuado la función de rechazo y, en menor grado, la de atracción;
- Los migrantes son, en su mayoría, población económicamente activa y joven. Durante la década 1960-1970, de los 4 millones de habitantes que cambiaron de lugar de residencia, alrededor del 65% de ellos tenía entre 15 y 30 años de edad;

-----  
105

Consultar Cuadro 17 y Mapa 11. Población que cambió de lugar de residencia.

-La migración no ha reducido los niveles de subempleo en las regiones de origen, como consecuencia del creciente número de trabajadores agrícolas excedentes.

Este panorama de la migración interna no es completo, debido a que la información disponible aún es insuficiente; además, se requieren estudios más específicos para conocer los determinantes y las implicaciones de los flujos migratorios.

### 1.3.5 Estructura de la Población por Edad y Sexo

El comportamiento de la mortalidad, la fecundidad y la migración en el pasado, no sólo determina el tamaño y la estructura por edad y sexo de la población, sino que también imprime su influencia en la dinámica futura. Es hecho básico el rejuvenecimiento de la población a partir de 1940, lo que propicia, que a su vez, la continuidad de un rápido crecimiento. En 1940 la población menor de 15 años representaba el 41.2% y para 1970 se incrementó al 40.7%. Sin embargo, una vez que se inicia el descenso de la fecundidad, este fenómeno también se invierte, y para 1980 los menores de 15 años representaban el 44.8%.

Una estructura dada actúa, en este contexto como determinante de los procesos sociales como los relacionados con la atención escolar, la situación del empleo, la provisión de alojamiento y la formación de la familia. Dadas las implicaciones de tipo demográfico, económico, social y político, los grupos en los que se divide la estructura por edad y sexo de la población se aproximan a determinadas categorías de población asociadas, en forma general y aproximada a ciertos grupos de edad. Así: los menores de 5 años equivaldría a la población en edades preescolares; el grupo 5-14 a la población en edad escolar; el grupo 15-44 ó 15-49 mujeres en edades fértiles, al potencial reproductivo de la población en un momento determinado; el grupo 15-64 a la población en edades de

trabajo; el grupo 65 años o más a la población en retiro de la actividad económica.

El efecto combinado en la estructura por edad del descenso de los niveles de mortalidad y el del mantenimiento de una alta fecundidad se resume en un hecho básico: el rejuvenecimiento de la población.

107

En todo este capítulo, hemos querido resaltar la estrecha vinculación que debe existir entre el quehacer administrativo y el proceso de planeación demográfica. A través del análisis tanto de la evolución de la población como de los fenómenos demográficos se destacó la importancia decisiva y directa que debe tener la planeación demográfica en la toma de decisiones del Estado.

A través de la administración pública, el Estado debe orientar la planeación de los fenómenos principales que configuran la dinámica demográfica: fecundidad, mortalidad, migración y estructura, así como la dinámica y la distribución que de ellos resulta. La tasa de crecimiento aún es elevada y heterogénea; las diferencias regionales hacen que la tasa de mortalidad no sea homogénea, y que en algunas zonas (principalmente las pobres y marginadas) ésta sea bastante alta, sin tomar en cuenta la infantil, que sitúa a nuestro país en un nivel bajo; asimismo, la migración y la dinámica y distribución espacial de la población siguen presentando un carácter centralista y concentrador por un lado, y disperso

107

Consultar Anexo Num. 2. 'Información Estadística. Sexto Informe de Gobierno, 1988'.

y aislado por el otro, lo que fomenta los grandes desequilibrios regionales que se observan en el país.

Finalmente, concluimos que, la caracterización de estos fenómenos como demográficos, no significa concebirlos sólo como variables cuantitativas; por el contrario, se trata de procesos sociales y humanos complejos que forman un todo, entendiendo que su separación de los demás fenómenos sociales es puramente analítica.

## **CAPITULO 2. LA PLANEACION DEMOGRAFICA EN MEXICO**

### **2.1 Antecedentes de la Planeación Demográfica en México.**

### **2.2 Fundamentos Legales.**

## 2.1 Antecedentes de la Planeación Demográfica en México

Durante todo el s. XIX dos cuestiones dominan la atención de los políticos y pensadores en relación al tema de la población. Primero, que el país tenía poca población para protegerse y para sus inmensos recursos. Segundo, y ello derivado de lo anterior, que la inmigración debía promoverse como una política adecuada para cubrir ese vacío que la población del país no llenaba. La pérdida de Texas fue, en parte, un resultado contraproducente de esta política.

Cuando el país disfrutaba de un prolongado período de paz, la paz porfirica, vuelve a surgir la idea de la inmigración, entendida como colonización extranjera, no sólo para poblar y explotar los recursos del país, sino también para subsanar las deficiencias y carencias de su población. Ninguno de estos objetivos se realizó: la inmigración fue poca y la población continuó sufriendo carencias; más aún, es probable que por lo mismo muchos mexicanos comenzaron a cruzar la frontera hacia el Norte.

Terminada la Revolución las cuestiones de población no fueron objeto de formulación de políticas explícitas. Al final de los años veinte surge una preocupación, a nivel gubernamental, por la salida de los trabajadores a Estados Unidos. La depresión de 1929 dió lugar a que, en los primeros años del decenio de los

1

La excepción fue la posición de algún líder local, como el intento de Felipe Carrillo Puerto, en el Edo. de Yucatán, de instruir y educar sobre cómo podría controlarse la fecundidad.

treinta, se produjera una importante repatriación de mexicanos.

Por esta misma época se definen ciertos lineamientos de política demográfica que, de alguna manera, iban a permeare la opinión prevaleciente sobre temas de población hasta tiempos muy recientes. La formulación de estos lineamientos se debe a Gilberto Loyo quien propugnaba un nacionalismo demográfico reduciendo la mortalidad, manteniendo elevada la fecundidad y llamando a casa a los compatriotas que habían salido del país y la crisis de la depresión mundial no devolvía; todo ello a favor de una población creciente a fin de integrar el país.

Estos lineamientos habrían de permanecer más o menos vigentes durante aproximadamente 40 años dado que "la postura a favor de un crecimiento de la población era apoyada y respaldada por todo el marco institucional mexicano: el Estado asentaba la política poblacionista respaldada por la Ley de Población vigente y por los Códigos Sanitarios que no permitían el uso de anticonceptivos. La Iglesia [...] en toda su acción educativa, ha defendido tradicionalmente la procreación abundante y ha prohibido la anticoncepción y el aborto [...] también la escuela se suma tradicionalmente a la postura poblacionista: los textos y los programas oficiales de la enseñanza primaria, secundaria y hasta universitaria, sancionan positivamente la procreación abundante y el crecimiento demográfico [...] las demás instituciones apoyan directa o indirectamente esta misma posición".<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Leñero, Otero; Situación y perspectivas demográficas de México, en Diálogos sobre Población, pp.172 y 173.

En agosto 24 de 1936, se promulgó la primer Ley General de Población, la cual procuraba: el aumento de la población; el aumento de la natalidad; una distribución racional de la población dentro del territorio nacional; restringía la emigración de nacionales cuando lo requería el interés nacional, promovía el ingreso al país de extranjeros; fomentaba ampliamente la repatriación de mexicanos, y procuraba la preparación de los núcleos indígenas para integrarlos en mejores condiciones físicas, económicas y sociales.

Toda política de población está condicionada, de una forma u otra, por los principales cambios políticos y socioeconómicos ocurridos en el desarrollo nacional y han influido determinadamente en la dinámica y los movimientos migratorios de la población.

La participación del Estado en la vida económica se ha destacado tanto por la creciente capacidad para fomentar su crecimiento, como por su función en la distribución de los beneficios del desarrollo. Esto último ocurre en forma inequitativa tanto regional como sectorialmente, aún en lo que respecta a la educación, salud, servicios a la vivienda y otros componentes de la infraestructura social.

La ruptura de las condiciones internas y externas de la expansión del modelo primario-exportador, en tanto antecedente inmediato del advenimiento de la economía de tipo urbano-industrial, sustentada de manera fundamental en el mercado interno, cambió la ubicación del núcleo de actividades que dinamizaban la economía

del campo a la ciudad; estrategia que influyó en la intensidad y orientación del flujo migratorio campo-ciudad, así como en el contradictorio proceso de concentración y expansión de la población.

Al transformarse las condiciones de vida en el interior de las familias, descendiendo la mortalidad y aumentando la fecundidad, se manifestaron en sus transformaciones las diferencias económicas y sociales de la sociedad mexicana presentes en el Nuevo Modelo de Desarrollo Económico configurado a partir de 1940.

La reforma agraria, fue necesariamente readecuada a los intereses de la expansión industrial. En la conformación de este Nuevo Modelo se encomendaron tareas al sector agrícola, como son:

- a) Dinamizar la oferta de alimentos y de materias primas para satisfacer la demanda interna y fortalecer las exportaciones para obtener las divisas que requerían la industrialización.
- b) Incrementar la oferta disponible de mano de obra en el resto de los sectores de la economía.
- c) Transferir capitales a los otros sectores de la economía.
- d) Incrementar, vía la demanda, la producción de los sectores no agrícolas.

Todo esto influyó en la consolidación del Modelo de Base Urbano-Industrial y en la conformación misma de las migraciones internas, ya que si bien en un primer momento la implementación de esta medida provocó una reducción en la movilidad espacial de la fuerza de trabajo, al retener a la mayoría de los campesinos en

las explotaciones que se apoyaban en el uso extensivo de la tierra bajo cultivo sin mayores mejoras productivas, posteriormente la escasez creciente de tierras, en buena medida, producto de la concentración de la propiedad, su peor calidad y la misma presión demográfica, paulatinamente comenzaron a ejercer un masivo impulso a las migraciones de tipo rural-urbana, al sentirse los efectos de los rendimientos decrecientes en las explotaciones minifundistas, dentro del marco de una gran dicotomía del desarrollo agrario, avalada y promovida desde los años cincuenta.

La inversión gubernamental dejó sin atención grandes áreas del país, donde siguió persistiendo una producción agrícola tradicional y de subsistencia, donde no se dieron las condiciones para la adopción de técnicas nuevas y donde el crecimiento demográfico comenzó a presionar sobre las tierras disponibles.

La introducción de las relaciones capitalistas de producción en el agro trajeron como resultado la multiplicación de las migraciones de la población.

Los programas de crecimiento económico que se iniciaron en la década de los años cuarenta se sustentaron a su vez en una población creciente a fin de que el factor trabajo no fuera escaso.

En este contexto se modifica, aunque en esencia conservó su mismo criterio, la Ley General de Población el 23 de diciembre de 1947.

-----  
3

La Ley, al igual que la anterior, procura el aumento de la población; de la natalidad; de la distribución racional de la población dentro del territorio nacional, y el establecimiento...

En la década de los años sesenta, al advenimiento del crecimiento acelerado de la población, no se le consideró aún como algo problemático, sino como un desafío a la creatividad productiva de la nación y a la obra revolucionaria. Hasta ese momento el consenso de las élites y de los grupos representativos de diferentes ideologías e intereses en relación a una aceptación o deseabilidad del crecimiento de la población parece ser casi unánime. Con renuencia se admitía que el acelerado ritmo de crecimiento de la población pudiera obstaculizar el proceso de crecimiento económico; menos aún se planteaba que fuera un obstáculo para un proceso de desarrollo generalizado a toda la población.

La preocupación por el aumento de la población comenzaba a aflorar, sea por la persistencia y la multiplicidad de los problemas del país, sea por el inicio de la discusión académica sobre el tema. No es sino hasta después de 1970 que se produce un viraje en la posición oficial y, en consecuencia, en la de amplios sectores de la opinión pública y de grupos de intereses. Se hizo necesario considerar el problema del crecimiento tanto natural como social de la población y de las necesidades que genera a fin de que los esfuerzos realizados en favor del desarrollo del país

4

no se diluyan "en el mar del crecimiento demográfico". Era y es

... de fuertes núcleos de población en lugares fronterizos poco poblados; restringe la emigración de nacionales cuando lo requería el interés nacional; promueve la inmigración individual y colectiva, fijando ciertas condiciones de ingreso; estimula la repatriación de mexicanos; procura la fusión étnica y la preparación de los grupos indígenas para integrarlos en mejores condiciones físicas, económicas y sociales.

<sup>4</sup>Alba, Francisco; La población de México, ...; p.145.

necesario abordar el problema del crecimiento demográfico con una perspectiva integral, no sólo tomar en cuenta la disminución de los índices de natalidad, sino también considerar sus implicaciones educativas, médicas, económicas, de información y de servicios. Las características de la población nacional: su dimensión, ritmo de crecimiento, composición y distribución, son causas y efecto de la dinámica social, son elementos de base de la economía, del aprovechamiento de los recursos, del urbanismo, de la educación, del nivel de vida general.

A partir de 1974 el país es regido por una nueva Ley de Población. La nueva Ley General de Población del 11 de diciembre de 1973 establece como su objetivo, en el Artículo 1o. el de "regular los fenómenos que afectan a la población, y [ ] con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".<sup>5</sup>

Entre las medidas propuestas para tal fin y enumeradas en el Artículo 3o. de la misma Ley se encuentran, en primer término la de "adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población" y las de "realizar programas de planificación familiar [ ]"; disminuir la mortalidad; promover la plena integración de los grupos marginales [ ]; procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la Rep<sup>u</sup>

5

Consultar Anexo Num. 3. Ley General de Población y su Reglamento.

6

blica...". La Ley regula también las cuestiones de migración internacional y propone la creación de un registro de población e identificación de personal con la finalidad de "conocer los recursos humanos con que cuenta el país para elaborar los programas de la administración pública en materia demográfica".<sup>7</sup> Todas estas medidas se trataron de dar en un contexto de respeto a los derechos humanos y de la familia; punto sobre el que se insiste en la iniciativa de la nueva Ley General de Población y conforme al texto vigente desde 1974 del Artículo 4o. de la Constitución Política: "el varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos".

Lo anterior fue también la tesis que llevó México a la Conferencia Mundial de Población organizada por las Naciones Unidas y efectuada en Bucarest, en agosto de 1974. El Plan de Acción Mundial sobre Población adoptado en dicha conferencia concuerda, en términos generales, con los lineamientos y postulados de la política demográfica de la nueva Ley General de Población. El punto de vista adoptado en Bucarest concibe la política demográfica como un proceso que abarca una extensa variedad de campos de acción,

6

Ibíd., Artículo 3o.

7

Ibíd., Artículo 86.

8

En la Conferencia de Bucarest se dió a conocer al mundo la gravedad y la magnitud de los problemas demográficos y su estrecha relación recíproca con el desarrollo económico y social.

para hacer frente a los efectos del cambio demográfico y para identificar las causas de los patrones socialmente inconvenientes de comportamiento demográfico. El Plan de Acción Mundial sobre Población subraya también el derecho de cada nación a establecer sus propias políticas demográficas de acuerdo a las circunstancias de cada país.

En 1976 se sientan las bases jurídicas para ordenar otro aspecto de política demográfica relacionado con la distribución territorial de la población, el de los asentamientos humanos, si bien el énfasis de la Ley recae en las cuestiones de concentración y desarrollo urbanos. La Ley establece la concurrencia de municipios, entidades federativas y Federación "para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional", y "fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población". En el Artículo 4o. de la Ley se dice, sin embargo, que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de los planes nacional, estatal y municipales de desarrollo urbano. De esta forma se encuentra dada una nueva base jurídica para integrar una política de población al resto de las políticas nacionales.

9  
 Ley General de Asentamientos Humanos, promulgada el 20 de mayo de 1976.

10  
 Ibídem., Artículo 1o.

11  
 Consultar Anexo Num. 3. Resumen Legislación Mexicana sobre Población.

## 2.2 Fundamentos Legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

D.O. 05 de febrero de 1917.

A partir de la década de los setenta, los fenómenos sociales requieren de una mayor atención por parte del Estado, principalmente en el ámbito legal.

Durante la Administración del Lic. Luis Echeverría y la del Lic. José López Portillo se hicieron necesarias modificaciones a las legislaciones existentes, debido a que éstas estaban vigentes desde muchos años atrás y habían sido rebasadas por la propia dinámica social. Estas nuevas disposiciones legales trataron de hacerse actuales a las problemáticas a que debían dar respuesta.

Entre las legislaciones que promulgaron y que sirven de sustento a la planeación demográfica se encuentran:

Ley Federal de Educación

D.O. 29 de noviembre de 1973.

Ley General de Población

D.O. 07 de enero de 1974.

Ley General de Asentamientos Humanos

D.O. 26 de mayo de 1976.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

D.O. 29 de diciembre de 1976.

Ley de Información, Estadística y Geográfica

D.O. 30 de diciembre de 1980.

Reglamento de la Ley General de Población

D.O. 17 de noviembre de 1976.

Reglamento de la Ley de Información, Estadística y Geográfica

D.O. 03 de noviembre de 1982.

En la Administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se modificaron varios Artículos Constitucionales (25, 26, 27, 115) que marcaron la pauta para modificar Legislaciones anteriores, así como para crear otras nuevas.

Ley de Planeación

D.O. 05 de enero de 1983.

Ley General de Salud

D.O. 07 de febrero de 1984.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

D.O. 14 de mayo de 1986.

Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Sanidad

Internacional

D.O. 18 de febrero de 1985.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

D.O. 21 de agosto de 1985.

Convenio de Cooperación Técnica con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón

Enero de 1985.

Convenio de Cooperación Técnica con el Centro Internacional de Desarrollo

Marzo de 1985.

Convenio de Cooperación Técnica con el Research Triangle Institute de Estados Unidos

Mayo de 1985.

Convenio de Cooperación con el Fondo de las Naciones Unidas 1985-1987.

Convenio de Cooperación Técnica con la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos de América

Septiembre de 1986.

## CAPITULO 3. POLITICA DE POBLACION

### 3.1 Política de Población y Política Demográfica.

### 3.2 Consejo Nacional de Población.

#### 3.2.1 Objetivo.

#### 3.2.2 Base Legal.

#### 3.2.3 Estructura Orgánica.

#### 3.2.4 Organograma.

#### 3.2.5 Atribuciones.

#### 3.2.6 Funciones.

### 3.3 Programa Nacional de Población 1984-1988.

#### 3.3.1 Programa Nacional de Dinámica y Distribución de la Población.

#### 3.3.2 Programa Nacional de Planificación Familiar.

#### 3.3.3 Programa Nacional de Educación en Población.

#### 3.3.4 Programa Nacional en Materia de Población para la Familia.

#### 3.3.5 Programa Nacional en Materia de Población para Grupos Indígenas.

#### 3.3.6 Programa Nacional de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo.

#### 3.3.7 Programa Nacional de Investigación sobre Población y Desarrollo.

### 3.1 Política de Población y Política Demográfica

Hacia 1970 se hizo evidente una situación contradictoria en relación con la política poblacionista seguida hasta entonces: por una parte, en materia de crecimiento demográfico se habían rebasado las expectativas previstas; por la otra, la distribución de la población era más desequilibrada de lo que había sido anteriormente. Además, en ambos aspectos se había creado ya una dinámica de largo alcance, propia de los procesos demográficos, que rebasa los cambios coyunturales de la economía.

Fue así que, a través del análisis y la discusión en ámbitos sociales, académicos y políticos, se fue creando conciencia de la necesidad de replantear la política de población, considerando las implicaciones que a mediano y largo plazos tendrían los procesos demográficos en el país.

El reconocimiento de esta problemática, por parte del Estado, llevó, como se señaló en el capítulo anterior, a la promulgación de una nueva Ley General de Población en 1974, cuyo objetivo es "... regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social".<sup>1</sup>

Esta política de población es parte integrante de la planeación demográfica del Gobierno Mexicano y sus objetivos no sólo

1

Diario Oficial de la Federación, 7 enero de 1974.

son **cuantitativos**, sino eminentemente cualitativos. La planeación demográfica comprende la definición de las metas y los instrumentos necesarios para armonizar población y desarrollo en un marco programático.

Los principios que rigen esta política se encuentran, básicamente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los podemos resumir de la siguiente manera:

- La política de población tiene un contenido esencialmente humanista, ya que su finalidad última es contribuir a elevar la calidad de la vida para todos los mexicanos y a realizar sus derechos sociales e individuales fundamentales.
- Todas las acciones en materia de población se llevan a cabo a partir de un pleno respeto a la libertad de los individuos y de las familias. La política de población no sólo se dá en el marco de las libertades humanas básicas, sino que las amplía y las hace posibles en un ámbito mayor: el de las decisiones personales y familiares sobre su propia vida, organización y reproducción.
- La política de población se constituye como un espacio que fortalece la soberanía nacional, a través de la participación activa de todos los grupos y sectores de la sociedad nacional en el desempeño de las acciones derivadas de dicha política.

Estos principios se encuentran plasmados, principalmente, en el Artículo 4o. Constitucional y en la Ley General de Población y

su reglamento.

La política de población del Gobierno Mexicano consiste en un conjunto integrado de principios, objetivos, metas y estrategias que sirven de sustento a las acciones programáticas que afectan a la población, principalmente en lo que respecta a su tamaño, estructura, dinámica y distribución territorial.

Es importante aclarar que en los documentos consultados para esta investigación se utilizan los términos "demográfico" y "poblacional" como palabras estrechamente afines, pero no como sinónimos en sentido estricto. Lo demográfico constituye la manifestación cuantitativa de los fenómenos poblacionales, los cuales incluyen aspectos socioeconómicos, culturales y biológicos. De ahí que se postule una política de población y no sólo una política demográfica, ya que la primera comprende a la segunda.

La política demográfica "se integra en dos objetivos fundamentales: por una parte, inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en la fecundidad, y con ello, disminuir el crecimiento de la población; y por otra, racionalizar la distribución de los movimientos migratorios para lograr un poblamiento acorde con un desarrollo regional más equilibrado".<sup>2</sup>

El primer objetivo se fundamenta en que, si bien se reconoce que en décadas pasadas el desarrollo de México requirió de una mayor dimensión demográfica llegando su ritmo de crecimiento a niveles de 3.5% anual durante el decenio de los sesenta, se requiere,

<sup>2</sup>

CONAPO; op. cit.

para la situación presente y la del futuro, atenuar este crecimiento para adecuarlo a las perspectivas reales de nuestro desarrollo. El segundo objetivo se basa en establecer el equilibrio entre población, los recursos naturales y la actividad económica.

Se considera que dos son las modalidades que conforman la política demográfica en México, ambas siguiendo los lineamientos del esquema de la planeación del país: la primera se refiere al establecimiento de metas demográficas cuantitativas en el tiempo y en el espacio, tanto en lo relacionado al crecimiento natural como al crecimiento social de la población.<sup>3</sup>

La segunda es que la política demográfica no sólo debe tener su expresión a nivel nacional, sino, debido a la heterogeneidad cultural, social y económica en el interior del país, se precisa concretar a nivel regional, ámbito donde los fenómenos y problemas adquieren su mayor vigor.

En tanto, la política de población, no puede basarse sólo en las relaciones entre población y recursos, o entre crecimiento económico y demográfico. Por el contrario, la política de población forma parte del proyecto de nación y del modelo de desarrollo en que se expresan la integración de la sociedad nacional y su constante transformación.

El Gobierno mexicano ha manifestado un rechazo a los planteamientos

3

Crecimiento natural de la población es el resultado de las diferencias entre la mortalidad y la natalidad.  
Crecimiento social de la población es definido por los movimientos migratorios internos.

mientos que reducen la política de población al control del crecimiento demográfico. También ha enfatizado el contenido cualitativo, social y humanista, que debe dar fundamento a dicha política.

Los principios filosóficos, sociales y políticos que sustentan la política de población mexicana se encuentran, básicamente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y han sido enriquecidos a través de la continua interacción entre el Estado y la sociedad civil.

En la naturaleza misma del proyecto nacional se encuentra el principio de que el ser humano constituye el centro del proceso de desarrollo, así como su único destinatario.

Es así que la política de población sólo tiene sentido si contribuye a elevar la calidad de la vida de los seres humanos que forman la propia población ampliando la realización efectiva de los derechos sociales e individuales postulados en la Constitución: el derecho a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la salud, a la información, etc. Esta preponderancia de lo cualitativo sobre lo cuantitativo constituye uno de los principios básicos de la política de población del Gobierno Mexicano.

Lo anterior no niega, de modo alguno, la importancia de los aspectos cuantitativos de la población y de su relación con variables económicas y sociales. Más bien, a partir de reconocer la compleja interacción de la dinámica demográfica y el proceso de desarrollo, se plantea que la finalidad última de la política de población es de naturaleza cualitativa: elevar la calidad de vida

de los seres humanos.

Con base en las garantías individuales consagradas en la Constitución, la política de población mexicana parte de un completo respeto a la libertad y a la conciencia de las personas sobre sus decisiones relacionadas con fenómenos demográficos fundamentales, tales como la fecundidad y la migración.

En concordancia con los principios constitucionales básicos de soberanía nacional y rectoría del Estado, a quien corresponde, en el marco del derecho, dirigir y conducir el desarrollo de acuerdo con las aspiraciones y objetivos de la sociedad, la política de población mexicana ha sido formulada con base en una conciencia social de los problemas poblacionales.

Es así que, se ha llegado a formular una política que, en un marco de libertad, integra a la población y el desarrollo. Cada uno de estos términos condiciona e incluye al otro, por lo cual, más que una política demográfica aislada y autónoma, debe pensarse en un criterio demográfico de la política de desarrollo. En este concepto se recuperan los principios que han sido planteados en la Constitución.

En la presente administración se ha incluido la política de población como uno de los componentes básicos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Esto nos indica que la política de desarrollo existente ha permitido configurar en su interior una política de población, sin embargo, por otra parte, no se dispone aún de una metodología apropiada para dicho propósito; y por otra, la

viabilidad en el contexto político de México de una política de población que incluye acciones que inciden en la fecundidad, mortalidad y la dinámica y la distribución espacial de la población, está condicionada por la tendencia que media entre las declaraciones de intención y la acción efectiva, y entre ésta y el logro de las metas propuestas en el campo de la población.

Un factor limitante de la política de población actual es el horizonte temporal reducido del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, ya que una política de población adquiere importancia en función de objetivos de largo plazo, y sólo en lo que respecta a la tasa de crecimiento; se señala un objetivo de esta naturaleza (1.0% para el año 2000), fuera de esto, los objetivos planteados son de corto y mediano plazos.

En cuanto a los objetivos, normalmente estos son formulados de manera tal que se hace difícil operacionalizarlos de alguna forma que haga posible evaluarlos cualitativa o cuantitativamente y aunque objetivos tales como: calidad de la vida, bienestar social, pueden ser relacionados con efectos de logros de algunas metas (redistribución del ingreso, distribución espacial de la población), en ciertas ocasiones se hace visible la poca viabilidad de algunas medidas o instrumentos a los que se preveía recurrir. En otras palabras, los objetivos muy generales son: de difícil operacionalización (cuantitativa o cualitativa); se expresan en términos vagos o equívocos; no expresan claramente el óptimo por el cual se ha decidido y, parecen referirse a distintos marcos

teóricos.

Para contrarrestar el efecto de estos objetivos generales que son orientados a un público cuya opinión favorable resulta importante al gobierno (organismos internacionales o nacionales; opinión pública en general; crítica opositora interna o externa), las metas deben ser expuestas como el resultado directo expresado cuantitativamente, y contar con las medidas e instrumentos de acción necesarios. El conjunto de estas metas debe significar el logro de los objetivos de tal forma que las metas aparezcan en conexión más estrecha con las necesidades reales del país.

Para concluir señalamos que, la política de población actual comprende acciones integradas en los aspectos políticos, económicos y sociales, sectoriales y regionales; acciones que son normadas y coordinadas en el seno del CONAPO, que es el instrumento institucional que implementa, ejecuta y coordina la política de población nacional desde la perspectiva de la acción del aparato público.

En el siguiente punto a través del análisis de la estructura y funcionamiento del Consejo, trataremos de precisar sus aciertos y deficiencias, que nos permitirán señalar si existen o no las condiciones políticas, económicas y sociales favorables para su efectiva operación y por consiguiente la viabilidad de la instrumentación de la política de población actual.

### 3.2 Consejo Nacional de Población

La complejidad creciente de los fenómenos políticos, económicos, sociales y demográficos hizo necesaria, también, la formulación de un organismo interinstitucional especialmente dedicado a coordinar la instrumentación de la política de población. Así, la Ley General de Población en su Artículo 5o., crea el Consejo Nacional de Población, como el organismo responsable de la planeación demográfica del país.

Artículo 5o. "Se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos".<sup>4</sup>

La necesidad de crear un organismo de esta naturaleza radica en la complejidad y amplitud de la política de población, la cual no puede ser responsabilidad exclusiva de algún sector programático; por el contrario, se vuelve indispensable la colaboración de las dependencias gubernamentales cuyas actividades tienen mayor incidencia sobre los fenómenos poblacionales. Por lo tanto, el CONAPO se ubica en el sector central y bajo la presidencia de la Secretaría de Gobernación, ya que ésta es el organismo responsable de formular la política de población, de acuerdo con la fracción XXV del Art. 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los Arts. 3o. y 4o. de la Ley General de Población

5  
ción.

Art. 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

XXV. Formular y conducir la política de población salvo lo relativo a la colonización, asentamientos humanos y turismo;...<sup>6</sup>

El CONAPO esta presidido por el Secretario de Gobernación y lo integran también los titulares de las siguientes Secretarías de Estado:

Secretaría de Educación Pública;

Secretaría de Salud;

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Secretaría de Relaciones Exteriores;

Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

Secretaría de Programación y Presupuesto; y

Secretaría de la Reforma Agraria.

Cuando el Consejo trata asuntos de la competencia de otras dependencias y organismos del Sector Público, su presidente puede solicitar la participación temporal de sus titulares, o bien, de los representantes que éstos designen.

Para cumplir las funciones de naturaleza técnica y administrativa del Consejo, éste designa un Secretario General, quien está a cargo de la ejecución de los acuerdos y trabajos que le recomienda el Pleno del Consejo.

-----  
5

Ibidem.

6

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 01-I-1977.

### 3.2.1. Consejo Nacional Población

#### Objetivo

Contribuir a la consecución de los objetivos del Programa Nacional de Población 1984-1988, referidos a la regulación del crecimiento y la distribución de la población del país, así como la elevación de sus condiciones de vida por medio de la aplicación de una política de población adecuada a sus necesidades; a consolidar los avances logrados en aquellas áreas del Programa Nacional de Población que ya se encuentra en ejecución (planificación familiar, educación en población, integración de la mujer e investigación); e instrumentar las áreas de acción que se encuentra en su fase inicial (dinámica y distribución de la población, grupos indígenas y familia).

### 3.2.2 Base Legal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
05 de febrero de 1917.

Ley Federal de Educación

D.O. 29 de noviembre de 1973.

Ley General de Población

D.O. 07 de enero de 1974.

Ley General de Asentamientos Humanos

D.O. 26 de mayo de 1976.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

D.O. 29 de diciembre de 1976.

Ley Información, Estadística y Geográfica

D.O. 30 de diciembre de 1980.

Ley de Planeación

D.O. 05 de enero de 1983.

Ley General de Salud

D.O. 07 de febrero de 1984.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

D.O. 14 de mayo de 1986.

Reglamento de la General de Población

D.O. 17 de noviembre de 1976.

Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica

D.O. 31 de noviembre de 1982.

Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Sanidad  
Internacional.

D.O. 18 de febrero de 1985.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

D.O. 21 de agosto de 1985.

Manual de Organización del CONAPO

Febrero de 1987.

### 3.2.3 Estructura Orgánica

Pleno<sup>7</sup>

1.0 Presidente

1.2 Secretaría General

1.2.1 Dirección General de Estudios de Población

1.2.1.1 Dirección de Investigación Demográfica

1.2.1.1.0.1 Departamento de Estudios sobre el Crecimiento Natural

1.2.1.1.0.2 Departamento de Estudios sobre Población y Necesidades Básicas

1.2.1.1.0.3 Departamento de Estudios Prospectivos

1.2.1.2 Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regionales

1.2.1.2.0.1 Departamento de Estudios sobre Migración Interna

1.2.1.2.0.2 Departamento de Estudios sobre Migración Internacional

1.2.1.2.0.3 Departamento de Estudios sobre la Distribución de la Población

1.2.1.2.0.4 Departamento de Integración con Programas Económicos

1.2.1.2.0.5 Departamento de Integración con Programas Sociales

1.2.1.3 Dirección de Apoyo Técnico

1.2.1.3.0.1 Departamento de Información y Servicios de Informática

1.2.1.3.0.2 Departamento de Desarrollo de Modelos Económicos

1.2.1.3.0.3 Departamento de Desarrollo de Sistemas

1.2.2 Dirección General de Programas

1.2.2.1 Dirección de Educación en Población

1.2.2.1.0.1 Departamento de Investigación Educativa

1.2.2.1.0.2 Departamento de Contenidos y Métodos Educativos

1.2.2.1.0.3 Departamento de Recursos Didácticos

1.2.2.1.0.4 Departamento de Educación Extraescolar y Capacitación

1.2.2.1.0.5 Departamento de Promoción de Programas Educativos

- 1.2.2.2 Dirección de Comunicación en Población
  - 1.2.2.2.0.1 Departamento de Programación y Evaluación
  - 1.2.2.2.0.2 Departamento de Producción
  - 1.2.2.2.0.3 Departamento Editorial
  - 1.2.2.2.0.4 Centro de Documentación
  
- 1.2.0.1 Dirección de Administración
  - 1.2.0.1.1 Coordinación de Recursos Humanos y Materiales
    - 1.2.0.1.1.1 Departamento de Recursos
    - 1.2.0.1.1.2 Departamento de Contabilidad

-----  
7

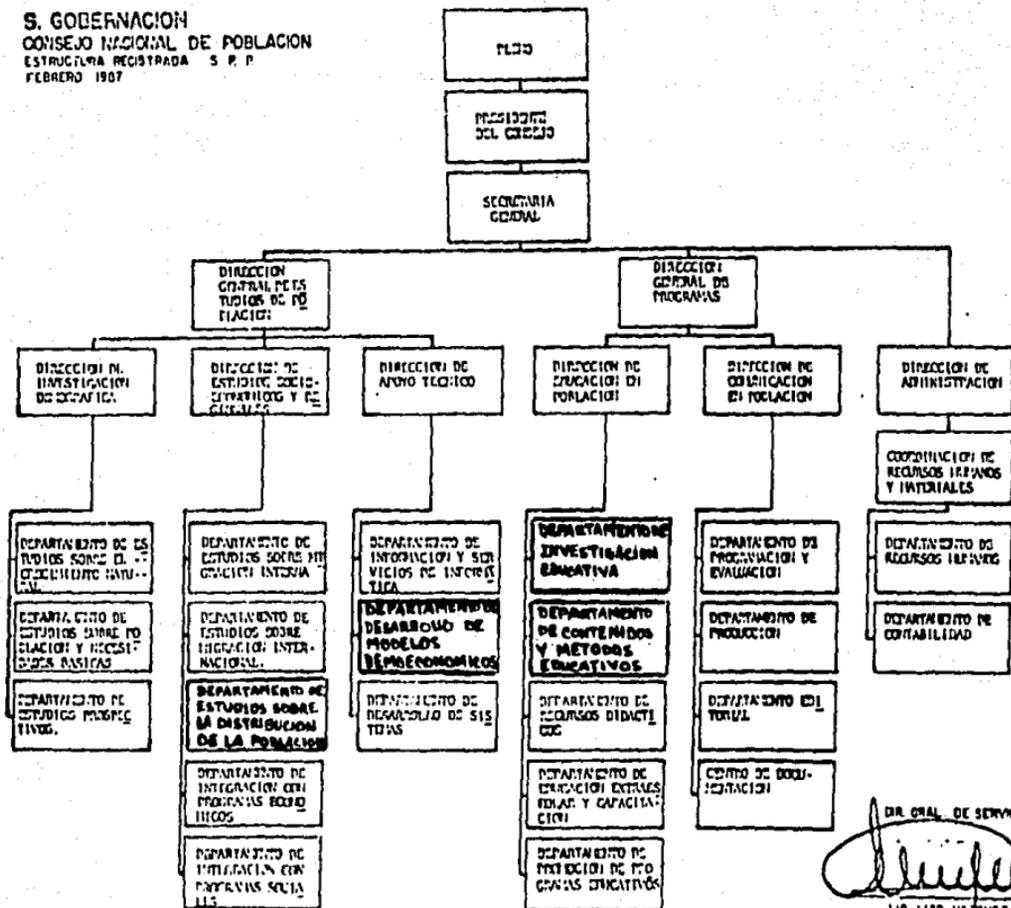
El Pleno del CONAPO se integra por:

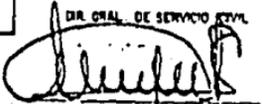
- Titular de la Secretaría de Gobernación, quien lo preside.
- Por un representante que pueden ser los Titulares, los Subsecretarios o los Secretarios Generales de: Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y Secretaría de la Reforma Agraria.

Art. 6o. de la Ley General de Población; D.O. 07-I-1974.

**S. GOBERNACION**  
**CONSEJO NACIONAL DE POBLACION**  
 ESTRUCTURA REGISTRADA S. P. P.  
 FEBRERO 1967

3.2.4 ORGANIGRAMA



DIR. GEN. DE SERVICIO CIVIL  
  
 LIC. LUIS VAZQUEZ CANO

### 3.2.5 Atribuciones

Corresponde al Consejo Nacional de Población:

- I. Formular planes y programas demográficos y vincularlos con los objetivos de desarrollo económico y social del Sector Público conforme a las necesidades que plantean los fenómenos demográficos;
- II. Recopilar, clasificar y jerarquizar información sobre la materia;
- III. Promover, apoyar y coordinar estudios e investigaciones que se efectúen para los fines de la política demográfica;
- IV. Elaborar y difundir programas de información y orientación públicos, así como las bases para la participación y colaboración en los mismos de otras personas u organismos;
- V. Asesorar y asistir en materia de población a toda clase de actividades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, locales, federales o internacionales y celebrar con ellas los acuerdos que sean pertinentes;
- VI. Preparar, elaborar y distribuir material informativo y publicar información sobre la materia;
- VII. Organizar o participar en toda clase de eventos que sigan a sus fines;
- VIII. Contar con el auxilio de consultorías técnicas y de especialistas en problemas de desarrollo y de población;

- IX. Formular e impartir cursos de capacitación en materia demográfica;
- X. Evaluar los programas que llevan a cabo las diferentes dependencias y organismos del Sector Público de acuerdo con los planes demográficos que se hayan formulado y proponer las medidas pertinentes al cumplimiento de dichos planes; y
- XI. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento y ejecución de sus fines y funciones.

### 3.2.6 Funciones

Para el cumplimiento de sus fines, el CONAPO, de acuerdo con  
8  
el Reglamento de la Ley General de Población tendrá las siguientes funciones:

#### Pleno

1. Es el órgano responsable encargado de establecer los lineamientos y políticas generales a que deberán sujetarse las actividades del CONAPO.
2. Conocer anualmente los informes que rinde el Presidente del Consejo.
3. Opinar sobre los programas de trabajo que realice el CONAPO.

#### Presidente

1. Representa legalmente al Consejo.
2. Propone las comisiones internas de trabajo y nombra los representantes especiales del Consejo.
3. Nombra a los funcionarios técnicos y administrativos y autoriza el nombramiento del personal del Consejo.
4. Autoriza la creación y desaparición de las unidades técnicas y administrativas del Consejo.
5. Somete ante las autoridades hacendarias el Proyecto Anual de Presupuesto del Consejo.
6. Fija las fechas de las sesiones.
7. Solicita de los titulares de otras dependencias u organismos

8

Véase Anexo 3. Ley General de Población.

acudan a las sesiones del Consejo.

8. Dispone lo necesario para que se cumplan los acuerdos tomados en el Pleno del Consejo.
9. Requiere de la Secretaría General del Consejo los informes que le soliciten.

#### Secretaría General

Es la responsable de llevar a cabo las funciones de orden técnico y administrativo del propio Consejo, las cuales se derivan de las atribuciones enunciadas anteriormente.

La Secretaría General cuenta con las siguientes unidades técnicas y administrativas que sirven de apoyo para el desarrollo de sus actividades:

- Análisis Demográfico.
- Estudios Socioeconómicos y Regionales.
- Estudios de Población.
- Educación en Población.
- Capacitación en Población.
- Comunicación en Población.
- Programas Especiales.
- Asuntos Internacionales.
- Informática.
- Administración.

Las funciones principales que lleva a cabo la Secretaría General del Consejo son las siguientes:

1. Trabajos de investigación sobre problemas de población y desarrollo en diferentes regiones del país, por sí y/o en coordinación con otras dependencias del Ejecutivo Federal y con los gobiernos locales.
2. Seminarios de análisis de problemas sociodemográficos y regionales, con miembros del Sector Público, del Social y de Instituciones Académicas.
3. Trabajos de investigación teórica sobre las áreas de educación en población, así como la selección de contenidos y desarrollo de metodologías para la capacitación y la comunicación social en esta materia.
4. Cursos y conferencias que se llevan a cabo en diversas ciudades del país, dirigidos a distintos grupos de población y a multiplicadores, en materia de educación en población (la cual comprende cinco áreas: educación demográfica, educación para la vida familiar, educación y desarrollo, educación y medio ambiente, y educación de la sexualidad).
5. Actividades de comunicación en población, consistentes en la elaboración de mensajes y programas para radio, t.v., documentales e impresos.
6. Asistencia técnica a las dependencias del Ejecutivo Federal y a los Consejos Estatales de Población en materia de planeación demográfica.
7. Programa editorial: comprende la elaboración y publicación de una Serie de Análisis y Estudio, una Serie de Programas y Memo-

rias, una Serie de Manuales, así como diversas publicaciones periódicas y folletos.

8. Actividades de colaboración, promoción y organización de eventos internacionales.

Dirección General de Estudios de Población.

Objetivo. Coadyuvar al proceso de planeación y programación en materia de población, que tiene a su cargo el Consejo, a través de la realización de estudios sociodemográficos y la incorporación de sus resultados dentro de los programas sectoriales y regionales; del diseño, promoción, coordinación y evaluación de acciones que influyan en la dinámica y en la distribución territorial de la población; de la promoción para la generación de información y conocimiento sobre la materia; y de la coordinación de las acciones que se convengan, tanto con las organizaciones públicas, privadas y sociales, como con las organizaciones internacionales.

1. Planea, dirige, controla y evalúa las actividades encomendadas a esta Dirección.
2. Promueve y coordina estudios sobre la relación entre población y el desarrollo para sustentar el proceso de programación demográfica.
3. Programa la investigación científica en materia de población, planteando necesidades y proponiendo prioridades.

4. Promueve y coordina el apoyo que la Secretaría General del Consejo otorga a los Consejos Estatales en materia de Estudios de Población y supervisa su trabajo.
5. Promueve la programación demográfica en los sectores público, privado y social.
6. Promueve el diseño de programas y proyectos que hagan operativo el Programa Nacional de Población, así como impulsa su discusión y aprobación por parte de las instituciones involucradas y apoya a éstas en la instrumentación correspondiente.
7. Promueve que los estudios sobre población y desarrollo apoyen el proceso de integración de la política demográfica en los programas de desarrollo socioeconómico.
8. Interviene previo acuerdo superior, en el proceso de programación socioeconómica, proveyendo a las instituciones involucradas de información y políticas en materia de población; así como estudiar el efecto demográfico de sus acciones.
9. Coordina la elaboración de informes sobre la situación demográfica del país y sus regiones, así como sobre las perspectivas demográficas y socioeconómicas y otros informes que sobre la materia se requieran.
10. Promueve y coordina la cooperación técnica y financiera internacional en materia de investigación y estudios sobre población; así como organiza la asistencia técnica que el Consejo preste a otros países y organismos en este campo.
11. Formula dictámenes, opiniones e informes que sean solicitados

por la superioridad y acuerda la resolución de los asuntos cuya tramitación corresponda a esta Dirección.

#### Dirección de Investigación Demográfica

**Objetivo.** Dirigir la realización de estudios e investigaciones en materia de población, así como organizar la cooperación técnica y financiera internacionales y la asesoría que preste el Consejo a otros países y organismos en esta materia.

1. Dirige la elaboración del programa anual de trabajo de esta Dirección y lo somete a la consideración de la Dirección General de Estudios de Población.
2. Dirige la realización de los estudios demográficos que apoyen el diseño, la instrumentación y la evaluación de la política de población.
3. Supervisa la elaboración de informes, diagnósticos y pronósticos sociodemográficos de las dependencias del Sector Público Federal y de las entidades federativas.
4. Coordina la asesoría y apoyo técnico que se otorga en materia de investigación demográfica, tanto a unidades del mismo Consejo, como a otras dependencias del sector público o a las entidades federativas, en su caso.
5. Dirige conforme a los lineamientos establecidos, la cooperación y asistencia técnica que en materia de investigación demográfica, preste el Consejo a otros países y organismos en este campo.

6. Impulsa la generación de conocimientos sobre la situación demográfica del país, mediante la coordinación con aquellas instituciones que realizan investigaciones en cursos, conferencias y reuniones sobre la materia.

#### Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regionales

Objetivo. Dirigir los estudios orientados a analizar la evolución y tendencia de los fenómenos sociales y económicos por regiones y promover su incorporación dentro de la programación socioeconómica y de la política de población.

1. Elabora el programa anual de trabajo de la Dirección y lo somete a la consideración de la Dirección General de Estudios de Población.
2. Dirige la realización de estudios socioeconómicos y regionales, que apoyen el diseño, la instrumentación, y la evaluación de la política de población.
3. Coordina la asesoría y apoyo técnico que se otorga en materia de estudios socioeconómicos y regionales y su vinculación con variables demográficas, tanto a unidades del Consejo, como a dependencias y organismos del sector público y a las entidades federativas.
4. Dirige conforme a los lineamientos establecidos, la cooperación técnica y financiera internacionales en materia de estudios socioeconómicos y regionales; así como la asistencia técnica que el Consejo preste a otros países y organismos en este campo.

5. Impulsa la generación de información y conocimientos sobre la realización entre población y desarrollo, mediante la realización de estudios y actividades relacionadas con la materia.

#### Dirección de Apoyo Técnico

Objetivo. Prestar servicios técnicos en materia de almacenamiento, manejo y procesamiento de información sociodemográfica a las unidades del Consejo, a las dependencias federales y estatales y al público en general.

1. Elabora el programa anual de trabajo de esta Dirección y lo somete a la consideración de la Dirección General de Estudios de Población.
2. Dirige conforme a las normas establecidas los servicios de informática y el desarrollo de modelos demoeconómicos y de sistemas computacionales para apoyar el diseño, la instrumentación y la evaluación de la política de población.
3. Coordina conforme a las normas en vigor, la asesoría y apoyo técnico que se otorga en materia de informática y desarrollo tanto de modelos demoeconómicos, como de sistemas computacionales a las unidades del mismo Consejo, a las instituciones que lo requieran y a las entidades federativas en su caso.
4. Impulsa la generación de conocimientos en materia de informática y de desarrollo tanto de modelos demoeconómicos como de sistemas computacionales, mediante la coordinación con las instituciones que realizan investigaciones en la materia y por medio

de la participación en cursos, conferencias y reuniones sobre la temática.

#### Dirección General de Programas

Objetivo. Coadyuvar al proceso de planeación y programación en materia de población, que tiene a su cargo el Consejo, a través de la formulación, operación, coordinación y evaluación de programas de carácter educativo y de comunicación en población, que influyan en las variables socioculturales relacionadas con los fenómenos poblacionales, y promueve la participación de todos los sectores sociales en los programas del Consejo y el aprovechamiento de la cooperación técnica internacional sobre la materia.

1. Planea, organiza, controla y evalúa las actividades encomendadas a esta Dirección.
2. Promueve y coordina la formulación e implantación del Programa Nacional de Educación en Población, auspiciando la realización de estudios e investigaciones en materia de educación en población a fin de sustentar el Programa.
3. Establece los lineamientos de los programas que desarrollen las dependencias del Ejecutivo Federal en materia de educación en población, con base en los programas que apruebe el Consejo.
4. Establece relaciones de coordinación con los Consejos Estatales de Población a efecto de operar el Programa Nacional de Educa-

- ción en Población y promueve la descentralización de las acciones en materia de educación y comunicación en población.
5. Promueve y coordina programas de divulgación de la política de población, procurando formar una conciencia pública de la misma y fomentar la participación de la colectividad.
  6. Promueve el diseño, operación, coordinación y evaluación de programas de educación en Población especiales, orientados a grupos específicos de población, en función de las prioridades que determine la política de población.
  7. Asesora, asiste y evalúa los programas sobre educación en población que lleven a cabo las dependencias y organismos del sector público y propone las medidas pertinentes para el cumplimiento de dichos programas.
  8. Promueve y coordina la capacitación de grupos multiplicadores que participen en actividades de educación extra-escolar en materia de educación en población.
  9. Coordina y realiza cursos de capacitación en materia de educación en población, dirigidos al personal técnico de las dependencias del Ejecutivo Federal, de los Consejos Estatales y Municipales de Población, y de organismos del sector social y privado.
  10. Promueve y realiza acciones educativas y de comunicación social que realicen las dependencias del Gobierno Federal y organismos privados, en apoyo a los programas de Planeación Familiar operados por las instituciones de salud pública.

11. Coordina el Programa Editorial del Consejo, a través del establecimiento y desarrollo de un Centro de Documentación en Población.
12. Promueve y coordina la asistencia técnica y financiera internacionales en materia de educación en población; así como organiza la asesoría que presta el Consejo a otros países y organismos en este campo.

#### **Dirección de Educación en Población**

Objetivo. Dirigir la formulación, implantación y evaluación del Programa Nacional de Educación en Población, contemplando la educación extraescolar, así como la realización de investigaciones que apoyen este Programa; también organiza la asistencia técnica y financiera internacionales sobre la materia y la asesoría que preste el Consejo a otros países y organismos en este campo.

1. Elabora el programa anual de trabajo de esta Dirección y lo somete a la consideración de la Dirección General de Programas.
2. Establece los lineamientos y estrategias para la institucionalización del Programa Nacional de Educación en Población en sus vertientes teórico-metodológicas, educación escolarizada y educación extraescolar.
3. Promueve y apoya la elaboración de los programas de educación en población, que lleven a cabo las dependencias del Ejecutivo Federal, los Consejos Estatales de Población y los sectores académico, social y privado.

4. Dirige la realización de investigaciones en materia de educación en población a fin de sustentar el Programa Nacional de Educación en Población.
5. Dirige conforme a los lineamientos establecidos las relaciones de coordinación con los Consejos Estatales de Población a fin de elaborar el Programa Nacional de Educación en Población, en el ámbito de su competencia.
6. Dirige el diseño, instrumentación y evaluación de programas de educación en población especiales.
7. Participa en atención a solicitudes formuladas al efecto en la evaluación de los programas que sobre educación en población lleven a cabo las dependencias y organismos del sector público.

**Dirección de Comunicación en Población.**

**Objetivo.** Dirigir la formulación, implantación y evaluación del Programa Nacional de Población, en lo que corresponda a la comunicación en población, con la finalidad de difundir, a través de los medios de comunicación colectiva mensajes que coadyuven al conocimiento y comprensión de la política de población; dirigir, asimismo, la formulación del Programa Editorial y la cooperación del Centro de Documentación del CONAPO.

1. Elabora el programa anual de trabajo de esta Dirección y lo somete a la consideración de la Dirección General de Programas.
2. Establece los lineamientos y estrategias para instituir el Programa Nacional de Educación en Población, en su vertiente de co

municación en población.

3. Promueve y apoya la elaboración de programas de comunicación en población que lleven a cabo las dependencias del Ejecutivo Federal, los Consejos Estatales de Población y los sectores académico, social y privado, de manera que todas las actividades se integren en forma adecuada en función de los fines de la política de población.
4. Coordina el diseño y producción de programas modelo para la difusión de la educación en población a través de los medios masivos de comunicación.
5. Evalúa los efectos que producen en las audiencias prioritarias los programas de comunicación en población, difundidos a través de los medios de comunicación colectiva.

#### Dirección de Administración

- Objetivo. Dirigir las acciones para que en el CONAPO se lleven a cabo los registros contables y presupuestales, la elaboración de los estados financieros, la administración de recursos humanos y la integración y control de los programas de adquisición, de almacenamiento, de mantenimiento, de servicios generales y de seguridad.
1. Dirige la elaboración del programa anual de trabajo de esta Dirección y lo somete a la consideración de la Secretaría General.
  2. Dirige y evalúa de conformidad con los procedimientos vigentes los registros presupuestales y contables del CONAPO, así como la elaboración de los estados financieros requeridos.

3. Autoriza conjuntamente con la Secretaría General del Consejo, las erogaciones derivadas de los proyectos financieros por los organismos internacionales.
4. Dirige la elaboración de los Programas de Presupuesto Anual y de Mediano Plazo del Consejo, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Dirección General de Programación, Organización y Finanzas de la Secretaría de Gobernación.
5. Propone a la Secretaría General del Consejo las ampliaciones, transferencias y reprogramación de metas necesarias para el eficiente funcionamiento del Consejo.
6. Vigila y coordina el almacenamiento, conservación, inventarios y suministro de bienes muebles e inmuebles del CONAPO, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Dirección General de Administración de la Secretaría de Gobernación.
7. Dirige de conformidad con los lineamientos establecidos, la elaboración e implantación del Programa de Mantenimiento Preventivo, Correctivo y Emergente de los bienes muebles e inmuebles del Consejo.
8. Vigila de conformidad con los procedimientos en vigor, las actividades en materia de servicios generales y seguridad.

#### Control de Gestión

Objetivo. Participar en la coordinación para la integración del Programa Operativo Anual de las áreas que forman el Consejo, así como en su seguimiento, evaluación y control, de acuerdo a las metas programadas.

1. Participa en la integración del Programa Operativo Anual (POA) del CONAFO.
2. Compara los resultados obtenidos contra las metas contenidas en el POA.
3. Interpreta y valoriza los resultados, mediante el análisis de las causas de las desviaciones en los planes y programas.
4. Propone las medidas correctivas en función de las desviaciones observadas, para la reorientación de los planes y metas.
5. Proporciona al Secretario General del CONAFO, información oportuna y suficiente sobre el desarrollo de las tareas y cumplimiento de los compromisos adquiridos y asumidos en sus correspondientes programas de trabajo.
6. Establece los mecanismos de comunicación y coordinación entre las diversas unidades administrativas del CONAFO.
7. Diseña e implanta los instrumentos de control y evaluación que apoyen el cumplimiento de los objetivos y metas en sus diversos niveles de ejecución en base al flujo de información que proporciona el sistema.
8. Realiza reuniones trimestrales con los responsables de cada una de las áreas que integran el Consejo, para verificación de avances y resultados del POA.
9. Formula criterios y lineamientos que permitan controlar y evaluar en términos de eficiencia, eficacia y congruencia la planeación y la organización, mediante un proceso analítico; cuantitativo y cualitativo, que apoye la estructura y funcionamiento de la institución.

De manera general, desde el punto de vista administrativo presentamos un esquema de la estructura y funcionamiento del Consejo Nacional de Población, contenido en su Manual de Organización (febrero, 1987), lo que nos ha permitido identificar deficiencias que padece.

Tanto la estructura como las atribuciones del Consejo resultan insuficientes, ya que no corresponden a la problemática que plantean los fenómenos demográficos en su conjunto; se da prioridad a aspectos teóricos más que prácticos u operativos.

La estructura del Consejo está condicionada a las características de los programas específicos, pero éstos tienen una temporalidad reducida, por lo que la acción del Consejo muestra aspectos de discontinuidad en sus funciones y se queda a considerable distancia de los objetivos planteados en el Programa Nacional de Población 1984-1988, que es el documento a través del cual el Consejo formula las metas generales y específicas en materia de planeación demográfica.

Para que el Consejo pueda operar eficazmente, debe ubicarse a un alto nivel de gobierno y tener efectiva capacidad de decisión en el ámbito de diversas políticas sectoriales. Dado el escaso margen de acción que le permiten sus atribuciones, su actividad se hace más de carácter organizacional que ejecutor, además, dadas las condiciones políticas y socioeconómicas del país el Estado en esta Administración no se ha enfrentado a la Iglesia a través de este organismo y de manera gradual ha ido templando el

impacto que en la sociedad pudiesen tener sus acciones.

Además de ser un ente coordinador, que promueva, sensibilice y de una idea de coparticipación entre las distintas instituciones y organismos, el CONAPO debe ser un ente ejecutor y operativo con carácter de permanencia, con un campo de acción menos limitado, sin que esto signifique condicionar la participación de los diversos sectores de la sociedad. En la política de población participan diversas instituciones y organismos de los sectores público, social y privado, el CONAPO es sólo un elemento más de esta política, pero no es el único; es el órgano central, el promotor principal dentro de todo este Sistema de Planeación Demográfica.

### 3.3 Programa Nacional de Población 1984-1988

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se establecen lineamientos generales en materia de población, en los siguientes términos:

"La política de población se propone promover el incremento de la calidad de la vida de la población, el acceso generalizado a las condiciones mínimas de bienestar y la regulación de los procesos demográficos en dos vertientes:

- regulación de los fenómenos demográficos, a fin de influir en el crecimiento natural de la población en forma libre, paulatina y diferenciada; e
- inducción del cambio social y demográfico, a fin de incrementar el bienestar general de la población".<sup>9</sup>

El Programa Nacional de Población toma como punto de partida estos planteamientos enriqueciéndolos con los principios y orientaciones expuestos en la política de población, y con los resultados del diagnóstico de la evolución demográfica del país. En la formulación de los objetivos del Programa, como en la concepción completa del mismo, se enfatiza la necesidad de integrar las acciones en materia de población a la estrategia global del desarrollo, dentro de las condiciones particulares del país en el período 1984-1988.

El objetivo general del Programa es el "promover el equilibrio entre la dinámica y la distribución de la población y el desarrollo socioeconómico, a fin de contribuir a la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población en materia económica, social y cultural".

<sup>9</sup> Poder Ejecutivo Federal; PND, p.58.

<sup>10</sup> CONAPO; Programa Nacional de Población 1984-1988, p.10.

Y tiene como objetivos específicos:

1. "Regular el ritmo de crecimiento de población, buscando un mayor equilibrio entre su dinámica y la del desarrollo económico y social.
2. Racionalizar la distribución de la población en el territorio nacional, en el marco de un desarrollo rural, urbano y regional más equilibrado.
3. Procurar la participación activa e igualitaria de los diversos grupos y sectores de la población en el desarrollo nacional, buscando satisfacer las necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud y educación de toda la población".<sup>11</sup>

Los objetivos del Programa Nacional de Población (PNP) constituyen, así, la expresión de los requerimientos y condiciones poblacionales que deben contribuir al logro del propósito y los objetivos nacionales. A su vez, el avanzar en la consecución de estos últimos es condición necesaria para alcanzar el equilibrio entre la dinámica poblacional y el desarrollo socioeconómico.

Los lineamientos del PNP en cuanto a estrategia se refiere, no se ajusta a un ámbito específico, aunque tampoco están presentes en los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, como se indica en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, tales lineamientos son congruentes con las grandes líneas de estrategia de la planeación nacional, pero no se fundamentan del todo en una concepción amplia de la relación entre población y desarrollo.

A partir de esta concepción y de su incorporación a la estrategia económica y social, se podría llegar a la integración del criterio demográfico en la planeación del desarrollo.

11

Ibidem., p.12.

La formulación de un criterio demográfico requiere mucho más que la incorporación de las variables demográficas en la programación. Es necesario partir de un conocimiento de la compleja relación entre población y desarrollo; traducir esto en un planteamiento programático general; establecer lineamientos metodológicos y operativos, vinculados con la estrategia económica y social; y, finalmente, proceder a la instrumentación propiamente dicha.

La idea central que orienta el criterio propuesto es que los fenómenos demográficos no pueden ser comprendidos ni transformados por separado de la dinámica del desarrollo económico y social. Existe un consenso generalizado, tanto a nivel nacional como internacional, sobre la validez e importancia de este planteamiento; sin embargo, dicho consenso no se ha traducido aún en conocimientos y estrategias suficientemente precisos.

En cuanto a la investigación sobre las relaciones mutuas entre población y desarrollo, se tiende a dar por hecho tal interrelación, considerándola como algo dado y obvio. Sin embargo, si bien existen importantes avances sobre aspectos particulares de las interrelaciones planteadas, aún faltan por conocer muchos aspectos en cuanto al marco global que permita entender el conjunto de los procesos.

Con respecto a la integración programática de población y desarrollo, su realización dista de ser completa, a pesar de que se

12

Para ampliar la información consultar el texto "Contribución Latinoamericana al estudio entre Población y Desarrollo. Balance y Perspectivas". Congreso Latinoamericano...; Balaz, Jorge.

le acepta como principio general en la política de población de nuestro país y de muchas otras naciones. Frecuentemente, los esfuerzos de planeación en tal sentido han quedado a un nivel incipiente:

-La programación demográfica se ha concentrado en la definición de metas y programas específicos para ciertas variables, relegando a segundo término la congruencia con la programación económica y social.

-Se han utilizado, en mayor o menor grado la información y las proyecciones demográficas como insumo para la programación de algunos sectores (empleo, educación, salud, vivienda, etc.); sin embargo, pocas veces se ha estudiado y previsto el efecto conjunto de los sectores sobre la dinámica demográfica futura.

-En ocasiones, se ha intentado la aplicación de modelos económicos-demográficos para analizar y prever tales efectos conjuntos, pero su uso ha sido limitado y sus resultados prácticos poco significativos.

Por lo tanto, era necesario que el Programa Nacional de Población, avanzara en la efectiva integración programática de población y desarrollo, promoviendo también un conocimiento más profundo de sus interrelaciones y tendencias. Esto hubiese implicado dos exigencias básicas: Primera, la comprensión de los fenómenos demográficos como procesos sociales y no sólo como expresiones cuantitativas, estableciendo además, sus vinculaciones con la so

alidad en su conjunto. Segunda, la integración de estas vinculaciones en la planeación del desarrollo.

Hasta la fecha, no existen metodologías integradas para resolver los mencionados problemas conceptuales y operativos en toda su extensión. Una de las desviaciones del Programa, estrechamente ligada con las acciones de investigación y evaluación, debe ser la construcción de una metodología operativa para la integración del criterio demográfico en todos los niveles de elaboración, ejecución y seguimiento de los programas de desarrollo económico y social.

Los principales lineamientos que deben aplicarse en este Programa y que pueden servir como base para desarrollar una metodología más precisa, son los siguientes:

-En primer lugar, llevar a cabo un diagnóstico sociodemográfico que permita identificar claramente áreas de problemas, así como los aspectos o variables que determinan su evolución y sobre los cuales deberán incidir prioritariamente las acciones programáticas.

-A partir de dichas áreas de problemas, definir áreas de acción principales, a las cuales deben corresponder los programas que se formulen en materia de población. Estos programas no deben constituir un sector programático independiente o paralelo a los demás; sus componentes y acciones deben ser integrados en la estructura sustantiva de la planeación nacional, en sus distintos niveles.

-Procurar la congruencia específica entre los programas, aplicando el criterio demográfico en tres sentidos principales: incorporación de las variables y tendencias demográficas como insumos para la programación sectorial y regional; determinación del sentido e intensidad aproximados que en cada programa afectará la dinámica demográfica; y, definición de las acciones complementarias específicas que sean necesarias para inducir un mayor equilibrio entre la dinámica demográfica y la del desarrollo.

-Considerar la congruencia global, tomando en cuenta el balance de los efectos conjuntos de los programas, así como las condiciones concretas en que se llevarán a cabo las acciones, a fin de llegar a la formulación de metas y acciones específicas.

Estos lineamientos generales deberían haber sido adecuados y enriquecidos según su ámbito de aplicación: nacional, regional, o para grupos específicos de población. En todos los casos, la participación activa de los sectores y grupos involucrados es indispensable, tanto en las etapas de programación como en las de ejecución, evaluación y seguimiento; en cada lugar específico se debe operar de acuerdo a las características, necesidades y recursos propios.

El Plan Nacional de Desarrollo establece dos líneas de estrategias fundamentales: la reordenación económica y el cambio estructural. Dentro de ambas se integró la estrategia del Programa

Nacional de Población, con matices particulares para cada uno, de modo que los distintos lineamientos anteriormente señalados fueron adquiriendo mayor o menor relevancia, según el caso.

En cuanto a la reordenación económica debió hacerse énfasis en procurar la congruencia específica de los programas ya que, para alcanzar sus objetivos, debieron incorporarse los elementos demográficos que condicionaban su ejecución. Esto se manifiesta, sobre todo, en la protección del empleo, de la planta productiva y del consumo básico, aspectos en los que necesariamente deben tenerse en cuenta la dinámica, estructura y distribución de la población.

La relación fue menos directa en cuanto al abatimiento de la inflación y la inestabilidad cambiaria, así como en la recuperación de la capacidad de crecimiento; pero debe considerarse la forma en que la estructura y la distribución demográfica condicionan el tipo y la magnitud de la demanda de bienes y servicios, aspecto fundamental para conseguir los objetivos de la reordenación económica. Además es necesario analizar también los efectos que las acciones de reordenación han tenido a corto y mediano plazos, sobre la dinámica demográfica.

En lo referente a la línea de cambio estructural, corresponde plenamente al ámbito y a la dimensión temporal del criterio demográfico que aquí se plantea, ya que los procesos demográficos se modifican en tiempos mayores que los ajustes económicos; además es en el cambio generacional de la población donde se mani-

fiestan con mayor fuerza los efectos de la mutua relación entre población y desarrollo.

Las seis orientaciones generales del cambio estructural se integraron, por lo menos en teoría, con la estrategia en materia de población. Sobre todo, destaca la vinculación directa con tres de ellas: dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social (entendiendo que no sólo se trata de 'sacar del centro', sino de crear en cada lugar infraestructura necesaria que de acuerdo a las necesidades y recursos y dentro del PNP, permita elaborar un programa propio); y, preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional.

Se debe considerar por una parte, los problemas globales, de orden nacional, relacionados con las características y tendencias del crecimiento y la distribución geográfica de la población, las cuales plantean grandes retos y exigencias a la política de desarrollo; y, por la otra, los problemas relativos a la heterogeneidad y a las profundas diferencias entre grupos sociales y entre regiones del país. Las grandes disparidades en cuanto al comportamiento demográfico no son más que la expresión cuantitativa de las desigualdades económicas, sociales y culturales que prevalecen dentro de la población nacional.

Estos dos tipos de problemas debieron condicionar la formulación de los objetivos del Programa, donde no sólo se contemplan

la regulación del crecimiento y la racionalización de la distribución poblacional a nivel nacional, sino la búsqueda de un desarrollo más equilibrado, lo cual implica, necesariamente, la reducción de las profundas diferencias sociales y regionales. A su vez, esto no será posible sin una participación más activa e igualitaria de la población en el desarrollo nacional y sus beneficios.

La consecución de los objetivos planteados implica, necesariamente, actuar sobre muy diversos fenómenos de orden demográfico, socioeconómico, e inclusive, relacionados con aspectos biológicos. No sería posible hacer una enumeración exhaustiva de todas las variables implicadas, por lo que sólo se destacan aquellas cuya relación es más directa con respecto a los objetivos y a las acciones programáticas contempladas.

En primer lugar, están los fenómenos principales que configuran la dinámica demográfica (fecundidad, mortalidad y migración), así como la estructura y la distribución de la población que de ellos resulta. Deben considerarse también otros fenómenos que participan complementariamente en la dinámica demográfica, como es el caso de la nupcialidad y sus componentes. La caracterización de todos estos fenómenos como "demográficos" no quiere decir que se trata de simples variables cuantitativas; por el contrario, se parte de su naturaleza como procesos sociales y humanos complejos, cuya separación de los demás fenómenos sociales es puramente analítica.

Un segundo grupo de fenómenos está formado por aspectos en

los que se da una estrecha vinculación entre la población, la sociedad y los factores naturales y biológicos.

Principalmente, se trata de la salud, la morbilidad, la alimentación y las relaciones de la población con el ambiente y los recursos naturales.

En tercer lugar, se encuentran los diversos aspectos específicamente socioeconómicos, todos los cuales tienen una influencia, mayor o menor sobre los fenómenos poblacionales.

Es necesario considerar aspectos básicos para alcanzar los objetivos propuestos, debido a su efecto en las condiciones materiales de la vida de la población y en la orientación de la política de desarrollo.

La política de población, para ser coherente con sus principios y con la concepción integral de población y desarrollo, debe tomar en cuenta, explícitamente todos estos elementos en la programación de las acciones propuestas.

La influencia sobre todos los aspectos mencionados se da en la población total del país, pero no como una generalidad vacía y homogénea, sino en la realidad de los grupos y sectores que la componen, buscando su participación igualitaria en todos los órdenes.

El Programa Nacional de Población contempla dos grandes tipos de metas: las generales, relativas a los objetivos en materia de regulación de los fenómenos demográficos en el ámbito nacional; y las específicas, relacionadas con la expresión de dichos fenóme

nos en el ámbito regional y con las manifestaciones cuantitativas de la elevación del nivel de vida en diversos grupos de población. Los criterios generales para la definición de las metas fueron los siguientes:

En primer lugar, la congruencia con los objetivos generales y específicos del Programa, de modo que las metas constituyeran la expresión cuantitativa de ellos, con respecto a las variables demográficas fundamentales y otros indicadores socioeconómicos.

En segundo término, se trató que la definición de la metas incorporara todos los elementos del diagnóstico sociodemográfico nacional y regional, así como el análisis de las perspectivas futuras de su evolución.

Por último, pero en el mismo orden de importancia se hizo necesario hacer congruentes las metas de este Programa con aspectos fundamentales de la política de desarrollo, tales como, las prioridades del desarrollo regional y de la política de inversión y gasto público.

Las metas generales del PNP referidas a crecimiento, dinámica y distribución de la población son las siguientes:

- a) En materia de crecimiento natural de la población, la meta general para el país es lograr una tasa media anual de 1.9% en 1988, como una etapa intermedia para alcanzar una tasa cercana al 1.0% en el año 2000, la cual se considera adecuada para el desarrollo económico y social futuro de nuestro país.

Debe hacerse énfasis en que los esfuerzos para alcanzar esta meta deben procurar reducir las grandes diferencias sociales y regionales que presenta la población nacional.

b) En materia de crecimiento social y distribución de la población, se pretendió reducir la tendencia concentradora de las áreas metropolitanas, particularmente la de la Cd. de México. Los esfuerzos en este sentido han tratado de buscar, ante todo, reducir la intensidad de la emigración proveniente de las zonas centro y sur del país (principalmente de los estados de Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala), ya que constituyen la principal fuente de migrantes hacia la ZMCM.

Los esfuerzos para la desconcentración de la población deben comprender entre otros, el apoyo al desarrollo rural integral y a las "ciudades medias", en los estados.

Entre las estrategias a seguir por el PNP se distinguen:

- Continuar promoviendo la baja en el ritmo de crecimiento de la población, a través de disminuir la fecundidad de la población que habita las zonas rurales y marginadas urbanas.
- Colaborar en el logro de un nuevo patrón de distribución territorial de la población más acorde con la localización de los recursos; con un desarrollo socioeconómico regional más equilibrado y que preserve el medio ambiente.
- Intensificar la educación en población como instrumento pa-

ra modificar conductas y actitudes hacia la reproducción humana, el desarrollo y el bienestar familiar.

-Promover una mayor consideración y participación de algunos grupos sociales que han estado marginados, dentro del proceso de desarrollo, v. gr. la mujer, los indígenas, los adolescentes.

-Hacer partícipe de las acciones en materia de población a todos los grupos que componen la sociedad mexicana.

La extensión y diversidad del campo de acción contemplado en el PNP impuso la necesidad de organizar las actividades en programas específicos, considerando también los criterios para la definición de su población objetivo en cada caso. Es así que se contemplaron siete programas nacionales que comprenden acciones para las diversas dependencias por medio de una actividad continua de participación dentro del proceso de programación socioeconómica, ya sea incorporando dentro de la misma insumos demográficos o previendo y encauzando los efectos que sobre la población tiene la puesta en operación de acciones sectoriales.

De estos programas, seis son sustantivos y uno adjetivo, cuyo carácter y nivel de acción presentan algunas particularidades:

En primer lugar, dos programas sustantivos orientados a influir directamente en las variables sociodemográficas:

-Programa Nacional de Dinámica y Distribución de la Población (PNDDP).

-Programa Nacional de Planificación Familiar (PNPF).

En segundo lugar, un programa dirigido a influir en las variables socioculturales relacionadas con los fenómenos poblacionales:

-Programa Nacional de Educación en Población (PNEP).

En tercer lugar, tres programas orientados a influir tanto sobre las variables sociodemográficas como sobre las socioculturales relacionadas con los fenómenos poblacionales, y que se dirigen a grupos específicos de la población:

-Programa Nacional en Materia de Población para la Familia (PNMPF).

-Programa Nacional de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo (PNAIMD).

-Programa Nacional en Materia de Población para los Grupos Indígenas (PNMPGI).

Por último, un programa adjetivo que provee los elementos de conocimiento para la toma de decisiones en materia de política de población:

-Programa Nacional de Investigación sobre Población y Desarrollo (PNIPD).

Todos estos programas son de carácter normativo y de coordinación, ya que las acciones previstas forman parte de los programas operativos de las distintas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o bien, son resultado de la participación conjunta de las mismas, o de la actividad concertada con otras instancias no gubernamentales.

Asimismo cabe señalar que otros programas específicos pueden llegar a incorporarse posteriormente en el marco del PNP.

#### Comentarios generales al Programa Nacional de Población.

De acuerdo con lo anteriormente señalado a lo largo de este apartado, es el Plan Nacional de Desarrollo el que establece los lineamientos generales en materia de población, que son enriquecidos y orientados con los principios expuestos en la política de población y son el sustanto del Programa Nacional de Población.

Consideramos que el Plan Nacional de Desarrollo aparece no sólo como un documento técnico-administrativo que permite una aproximación global a las intenciones de acción del gobierno mexicano, es también, cualquiera sea el grado de eficacia de su ejecución y en relación con la planeación global del desarrollo, un documento ineludible para analizar cuáles son los aspectos de políticas de población y social que se consideran: cómo se integran esas políticas en el esquema global del desarrollo y en aspectos específicos; cuáles son y cómo se estructuran en el Plan la imagen presente y futura de la sociedad; cuáles son los elementos teóricos utilizados y con qué metodología se utilizan; qué concepciones de la población, la sociedad, su nexos con lo económico, y qué visión del desarrollo se sustenta.

Desde el punto de vista político lo anterior destaca la deseabilidad del Plan desde la perspectiva del quehacer público; del Estado como rector del desarrollo nacional; del Estado como planeador, conductor, coordinador y orientador de la actividad

económica nacional.

Desde el punto de vista administrativo, la viabilidad y posibilidades del Plan se han significado por la desvinculación, en muchos de los casos, entre la generación de documentos (programas sectoriales, estratégicos, regionales, especiales e institucionales) y su ejecución real e incidencia directa en la toma de decisiones del aparato público. Por otra parte, el Plan ha sido superado en mucho por la dinámica social: resultó insuficiente para dotar de alternativas que dieran respuesta a todas las necesidades planteadas por la sociedad; los problemas rebasaron las expectativas del Plan.

Se manifestó la necesidad de ser más estrictos en cuestiones tales como: la evaluación de la compatibilidad de metas, objetivos y políticas; las relaciones entre plazos, la factibilidad física, social y política; las condiciones históricas que han condicionado la planeación del desarrollo; las funciones latentes y manifiestas de los programas y la planeación según el uso que hacen de ellos distintos sectores sociales; y, el análisis del contenido, la teoría y la metodología del Plan.

En lo que respecta a sus objetivos, estos son muy generales y se ven limitados por el horizonte temporal tan reducido del Plan, lo cual no niega su carácter de prescindible en la planeación del desarrollo.

### 3.3.1 Programa Nacional de Dinámica y Distribución de la Población

#### Objetivo.

Este Programa tiene como objetivo regular el crecimiento natural y el crecimiento social de la población, de tal manera que se adecúe su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional y la disponibilidad, uso y conservación de los recursos naturales, humanos y económicos, a fin de propiciar un desarrollo nacional, regional y sectorial más equilibrado que se traduzca en mejores niveles de bienestar de la población. Se ubica dentro del esfuerzo que el Gobierno de la República realiza para descentralizar la vida nacional y fortalecer los municipios.

El Programa toma en cuenta todos los componentes de la dinámica demográfica, ya que la distribución de la población es el resultado tanto de su crecimiento natural como del social (migración). Además, procura incidir en el mediano y largo plazos; es decir, en el espacio generacional de la población; contempla también efectos a corto plazo, relacionados con la adecuación de los programas económicos y sociales a los objetivos demográficos, y con la consideración de los efectos de otros programas en materia de población sobre la dinámica demográfica.

Así, el ámbito de este Programa es de gran amplitud, tanto por la diversidad de acciones que debe incluir, como por la dimensión generacional hacia la cual tiende, y por sus aplicaciones para el equilibrio entre la población, los recursos y el medio an-

ambiente.

Vertientes, acciones e instituciones responsables.

Se consideran tres vertientes en este programa:

1. Vertiente demográfica; donde se incluyen acciones que afectan los diversos aspectos demográficos de la distribución de la población.

•Secretaría de Gobernación.

-Promoción y coordinación de las medidas necesarias para regular los movimientos migratorios de la población, así como la creación y el desarrollo de centros de población, a fin de agrupar a los centros geográficamente dispersos y contribuir a la desconcentración de las áreas metropolitanas, particularmente la de la Cd. de México.

•Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores.

-Formulación de una política en materia de migración internacional, en cuanto a la emigración de nacionales y a la inmigración de personas provenientes de otras naciones.

•Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

-Procura y norma la creación de infraestructura en materia de desarrollo urbano y vías de comunicación e integración de los criterios ecológico y demográfico en las acciones tendientes a la mejor conservación y utilización del ambiente y los recursos naturales.

2. Vertiente socioeconómica; que comprende acciones de orden económico y social, tanto a nivel nacional, regional como sectorial.

•Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial.

-Orientación de la planeación global, sectorial y regional, de acuerdo con las acciones redistributivas de la población, y la producción de bienes y servicios de consumo popular, buscando una mayor generación de empleos y una mejor distribución del ingreso.

•Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

-Se canaliza el gasto y el financiamiento públicos hacia las actividades económicas y sociales que permitan satisfacer las necesidades básicas de los sectores mayoritarios y de grupos marginados de población, favoreciendo la desconcentración de la actividad económica, social, política y administrativa del país.

•Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

-Procura la correspondencia de la oferta y la demanda de empleo con una distribución racional de la población en el territorio.

•Secretaría de Educación Pública.

-Vinculación de la descentralización educativa con las acciones redistributivas de la población.

•Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial.

-Abasto oportuno y suficiente de productos básicos a la población urbana y rural, sobre todo en las áreas marginadas.

•Secretaría de Salud.

-Amplía el sistema de prestaciones sociales, principalmente en las zonas y grupos marginados, contribuyendo así a la desconcentración de los servicios en esta materia.

•Secretaría de la Reforma Agraria.

-Promoción y apoyo del desarrollo rural integral, mediante la capacitación campesina, el fomento de la organización integral y la prestación de servicios sociales.

•Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

-Fomento a la eficiencia productiva y el arraigo de la población rural, por medio, de la creación de infraestructura, la organización, los recursos y la asistencia técnica, en actividades pecuarias y agropecuarias.

3. Vertiente de educación en población; que incluye acciones tendientes a crear una conciencia social de las repercusiones del comportamiento demográfico.

•Secretarías de Educación Pública y de Salud.

-Formación de una conciencia social en materia de población a través de un proceso educativo y de información sobre aspectos socioeconómicos y demográficos y en particular los culturales, que permita que las decisiones en materia de población que afectan la dinámica y distribución de la población sean tomadas de manera libre, responsable e informada.

•Secretaría de Gobernación.

-Diseño y coordinación de mecanismos y estrategias de comunica-

ción social en materia de migración y distribución de la población.

•Secretarías de Gobernación, de Trabajo y Previsión Social, de Educación Pública, de Salud y, de Desarrollo Urbano y Ecología.

-Promueven y desarrollan programas permanentes de información sobre oportunidades de empleo, disponibilidad de servicios educativos, culturales, de salud, recreativos y, en general, sobre las condiciones de vida existentes en las distintas áreas urbanas y regiones específicas, con objeto de promover decisiones racionales e informadas sobre los migrantes potenciales.

#### Participación con otros programas.

Los dos principales programas que inciden sobre la materia son, el de Planificación Familiar, por sus efectos sobre la dinámica de la población, y el de Investigación sobre Población y Desarrollo, ya que el diagnóstico y el seguimiento a nivel nacional y regional son fundamentales para orientar las acciones redistributivas de la población.

A pesar de los avances de este Programa, continúa existiendo la polarizada distribución de la población en el territorio nacional, prevalece la necesidad de profundizar en el conocimiento y delimitación de regiones geoeconómicas que posean capacidad y potencialidad para retener y absorber población.

Aunque existen estudios de características físicas, económicas y sociales de los sistemas de ciudades, en función de sus recursos naturales, localización, infraestructura, interdependen-

cia de los centros de población y su capacidad económica, aún es incierta la continuidad de éstos de no llegar a concluirse al término de esta Administración, lo que se traduciría en desperdicio de recursos tanto financieros, como humanos y técnicos, así como del tiempo empleado.

Se han identificado 33 subsistemas de ciudades en el país de los cuales 19 están integrados y 14 son incipientes, sin embargo, no existe una plena correlación entre la conformación de este sistema urbano nacional y las estrategias del desarrollo nacional, a pesar de que en la realización de estudios subsistemas y sistemas de ciudades participaron diversas dependencias del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales e instituciones académicas, no se ha logrado completar una investigación en donde se analice la inversión pública por regiones, estratos y actividades económicas que permitan determinar un patrón de comportamiento en cuanto a la distribución de la población en el largo plazo, en base a las características demográficas y económicas de la población, y a la inducción de la distribución de la inversión pública, todas éstas acciones que podrían ser retomadas por la siguiente Administración.

Todo lo anterior nos lleva a considerar que la significación y viabilidad política de este Programa, tendiente a lograr una reorientación de los flujos migratorios y una redistribución espacial de la población, debe ser inseparable de una compleja política de desarrollo rural y regional.

La implementación de una política de desarrollo regional y

rural que pretenda entre uno de sus objetivos frenar el crecimiento de los principales centros urbanos, retener la población en los campos y lugares de origen, poblar zonas subexplotadas y en síntesis producir una distribución espacial más equilibrada, implica la canalización de importantes recursos, para desarrollar y hacer operativos los subsistemas y sistemas de ciudades. Dada la escasez de los recursos disponibles y reconocida la importancia de dicho objetivo, se debe planear a nivel de gobierno el problema de establecer su prioridad en relación con otros objetivos que deberían parcial o totalmente ser postergados para poder asignar a la política de desarrollo regional todos los recursos necesarios. Si tomamos en cuenta que una política de desarrollo regional no tiene efectos demográficos considerables inmediatos, sino a mediano y largo plazos y que los actores políticos no atribuyen importancia a dichos efectos en relación con la conquista o consolidación del poder, se entiende que le confieran una baja prioridad en relación con otras políticas y corto plazo que tienen mayor significación.

Se suma a lo anterior que una política de desarrollo regional debe ser redistributiva, sino en términos de clases sociales, al menos en términos de regiones. Su implementación necesita de un cambio en la sensibilidad del Estado en reconsiderar la importancia de la distribución espacial de la población y su incidencia en la planeación del desarrollo.

### 3.3.2 Programa Nacional de Planificación Familiar

#### Objetivo

Promover un cambio en los valores socioculturales y en el comportamiento de la población con respecto a su reproducción a través de la educación, comunicación y servicios en planificación familiar dirigidos al individuo y a la pareja, de manera que puedan decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos, mejorando con ello la salud materna e infantil y el bienestar del individuo, la familia y la comunidad.

En concordancia con los principios básicos de la política de población, y la política social, este Programa intentó procurar: el acceso y disponibilidad a los servicios, la información, la orientación y motivación en materia de planificación familiar, el mejoramiento de la salud materna e infantil; la disminución de la fecundidad y la prevención del aborto. Asimismo, para consolidar y ampliar la cobertura de los servicios se fomenta la participación del varón y la población joven. De este modo, todas las acciones de planificación familiar y educación sexual quedan supeditadas al propósito fundamental de elevar la calidad de vida de los mexicanos, tal como lo establecen las Leyes General de Población y la de Salud, y sus respectivos reglamentos.

Vertientes, acciones e instituciones responsables.

Este Programa comprende tres subprogramas o vertientes, cuya planeación, normatividad, ejecución y evaluación corresponde a

las Secretarías de Estado que integran el CONAPO, con base en sus atribuciones y competencias y mediante acciones de coordinación institucionales, de concertación y de inducción, "pero la definición de normas, ls iniciativas de conjunto y la coordinación de programas de dichas dependencias en materia demográfica, competen <sup>13</sup> ..., a la Secretaría de Gobernación".

Los lineamientos estratégicos de acciones para cada uno de los tres subprogramas o vertientes se relacionan de la siguiente manera:

1.Subprograma de Educación en Planificación Familiar.

-Desarrolla programas de educación en planificación familiar y educación sexual, dirigidos a los recursos humanos en formación de las áreas de salud y educación de los sectores público, privado y social.

-Elabora los contenidos educativos, métodos y materiales didácticos en materia de planificación familiar y educación sexual para su incorporación en el Sistema Educativo Nacional, atendiendo a las diferencias regionales y de grupos de población.

2.Subprograma de Información y Comunicación.

-Integra, ordena y coordina las acciones de comunicación social en planificación familiar.

-Define estrategias de comunicación social y realiza programas permanentes de información, sensibilización y promoción para planificación familiar y educación sexual.

<sup>13</sup>-----  
Ley General de Población, Art. 4o.

-Procura que los mensajes y programas de comunicación en planificación familiar, aprovechen al máximo el tiempo destinado para el uso oficial en medios electrónicos de comunicación, tanto nacional como local.

### 3. Subprograma de Servicios de Salud en Planificación Familiar.

Este Subprograma lo realizan las instituciones de salud del sector público bajo la coordinación de la Secretaría de Salud cumpliendo con lo dispuesto en el Programa Interinstitucional de Planificación Familiar.

-Incrementa la cobertura de los servicios de planificación familiar y educación sexual.

-Conviene con los gobiernos de los Estados y el Depto. del D.F., programas regionales de planificación familiar y educación sexual, atendiendo a los recursos de cada estado.

-Promueve, coordina y desarrolla estudios que permitan conocer los resultados del uso de métodos de planificación familiar, en lo relativo a su prevalencia, cobertura, efectos en salud y consecuencias especiales familiares.

#### Participación de otros programas.

Los principales programas que apoyan a éste son el de Educación en Población, que tiene estrecha vinculación con todas las acciones de los subprogramas: Educación en Planificación Familiar, e Información y Comunicación; el de Población para la Familia, y el de Investigación sobre Población y Desarrollo, que permite la elaboración de diagnósticos y el seguimiento de las acciones.

En el Subprograma de Servicios de Salud, se han logrado avances significativos que se valoran en el cumplimiento de las metas programadas, como es la incorporación de nuevos usuarios de métodos para la planificación familiar (100.2% de la cobertura total prevista).

La participación del Sector Salud bajo la coordinación de la Secretaría del Ramo a través del Programa Interinstitucional de Planificación Familiar con actividades tuteladas por las dependencias que integran el sector, la Secretaría General del Consejo y las principales instituciones privadas que ofrecen servicios sobre la materia ha sido definitiva en el logro de estos objetivos. Básicamente los logros se evalúan a través de la cobertura de los servicios de planificación familiar en materia de anticoncepción: 4.5 millones de usuarias activas, lo que implica que poco más de 21 millones de mujeres en edad fértil, el 21.0% estén cubiertas y el 33.48% de la mujeres en edad fértil unidas estén haciendo uso de algunos de los métodos modernos para planificar su familia.

Asimismo el sector privado tiene una cobertura de usuarias activas en métodos anticonceptivos, que oscila alrededor de 3.1 millones, logrando un total entre ambos sectores: público y privada de 7.6 millones de usuarias activas con una cobertura aproximada entre las mujeres en edad fértil de 35.75% y un 57.01% entre las mujeres en edad fértil unidas.

Sin embargo, y apesar de estos avances en materia de planificación familiar, es necesario para tener una influencia mayor en

los niveles de fecundidad, dar prioridad a la aplicación de programas de desarrollo y de estrategias de educación y sanidad.

En su oportunidad se destacaron las consecuencias que tiene sobre la fecundidad, la plena incorporación de la mujer en la actividad económica, la elevación de los niveles de vida y la educación, lo que hace falta es insistir en los siguientes medios de acción:

- a) Posibilitar la información y adopción de la planificación familiar, especialmente en los sectores de bajos recursos y zonas marginadas, llevar la información teniendo ésta las características de ser suficiente y accesible.
- b) Desarrollar los servicios de salud materno-infantil.
- c) Impartir por intermedio de la enseñanza formal, conocimientos sobre población y desarrollo y sobre educación sexual y de la vida familiar.

### 3.3.3 Programa Nacional de Educación en Población.

#### Objetivo.

Este Programa es la expresión programática de los principios, objetivos, metas, estrategias y acciones que en materia educativa contempla el Programa Nacional de Población. Su objetivo es instituir un proceso en materia de población, que favorezca la participación consciente y activa de la sociedad, para contribuir al equilibrio entre la dinámica y la distribución de la población y el desarrollo socioeconómico del país, con el fin de coadyuvar a la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población en materia económica, social y cultural.

Para el logro de este objetivo, se buscó institucionalizar la Educación en Población en las Secretarías de Estado, en los Consejos Estatales de Población, así como en los organismos de los sectores social y privado, y en las instituciones académicas.

Dado que la participación que se buscaba dependía en gran medida de la redefinición de valores, basada en un amplio conocimiento de cuestiones trascendentes como la interrelación existente entre los fenómenos poblacionales y el proceso de desarrollo; la influencia que sobre dichos fenómenos ejercen las decisiones individuales y familiares; los mecanismos biológicos, psicológicos y sociales de la reproducción humana, el currículum básico de la Educación en Población, se trató de estructurar con base en conocimientos relacionados con: dinámica y distribución de la población, el proceso de desarrollo socioeconómico, el medio ambiente,

la sexualidad y la vida familiar.

Vertientes, acciones e instituciones responsables.

El programa se compone de cuatro vertientes:

1. Vertiente teórico-metodológica; con base en los resultados de la investigación sociocultural y técnico-pedagógica realizados, se encarga de la formulación de contenidos, de la selección de métodos y el diseño y elaboración de los recursos didácticos de la Educación en Población. Las instituciones responsables de esta vertiente son las Secretarías de Estado que integran el CONAPO.
  - Secretaría de Educación Pública.
    - Inclusión en los planes y programas de estudio, así como en libros de texto, los contenidos de Educación en Población, para los distintos niveles del sistema educativo nacional, estableciendo un equilibrio programático entre las áreas de aprendizaje y los objetivos de cada nivel educativo.
3. Vertiente educación extraescolar; integra el modelo estratégico a través del cual las acciones incidirán en los diversos grupos de población.
  - Secretarías que integran el CONAPO.
    - Participación en el sistema nacional para institucionalizar la

Educación en Población, mediante la inclusión de contenidos sobre la materia en los programas de capacitación administrativa; capacitación al magisterio nacional; al personal médico y paramédico, con énfasis en lo relacionado a la planificación familiar; capacitación agraria; capacitación a los trabajadores, y capacitación relacionada con la conservación del medio ambiente, la vivienda y el desarrollo urbano.

3. Vertiente comunicación en población; forma parte integrante del modelo estratégico a través del cual las acciones incidirán en los diversos grupos de población.

•Secretaría de Gobernación.

-Promoción y normatividad de las acciones institucionales de comunicación social en materia de población, realizando actividades específicas en la materia (programas de radio, televisión).

•Secretaría de la Reforma Agraria.

-Promoción de la vinculación de las comunidades, núcleos ejidales y zonas marginadas rurales con los programas de comunicación social en materia de población.

•Secretarías de Salud, de Educación Pública y, de Desarrollo Urbano y Ecología.

-Promoción y realización de actividades de comunicación educativa en materia de planificación familiar, salud, alimentación, educación médica, sobre conservación, uso y mejoramiento del medio ambiente y la vivienda, tanto en el medio rural como en el urbano, en el marco de la Educación en Población.

Participación de otros programas.

El principal Programa que incide sobre éste, es el de Investigación sobre Población y Desarrollo, permitiendo una constante actualización y superación de los contenidos de educación en población.

La viabilidad de este Programa radica principalmente en el grado de sensibilización que se logre en la toma de conciencia tanto de las autoridades como de la sociedad en su conjunto.

Este Programa tuvo a su cargo la difusión de una serie de mensajes por radio y televisión con cobertura nacional, los que han abarcado aspectos de crecimiento demográfico, distribución de la población, sexualidad y familia e integración de la mujer, así como la impresión y reimpresión de diversos materiales didácticos como publicaciones y carteles.

Pese a la importancia de la capacitación extraescolar, ésta no ha tenido la atención de seguimiento necesaria y sólo quedó la mayoría de las veces en planes y programas. Los proyectos fueron abundantes, lo que hizo falta fue su aplicación.

Se lograron precisar los contenidos para cada una de las áreas que comprende la Educación en Población: población y desarrollo; población y medio ambiente; población y familia, y población y sexualidad, lo que permitió la elaboración de programas operativos llevados a cabo en concertación con la CTM, CNC, CNOP y AMFEM. Sin embargo, el Consejo no le dió seguimiento a los compromisos establecidos e hizo falta que se evaluaran estas activi-

dades con periodicidad.

Se ampliaron los tiempos de difusión en televisión y radio de los mensajes en materia de población, resaltando la participación de los Consejos Estatales de Población en la producción y transmisión de dichos mensajes. La difusión de democápsulas tuvo el propósito de influir en la sensibilización y toma de conciencia de la sociedad sobre la necesidad de reorientar los fenómenos poblacionales sobre distribución espacial de la población, integración de la mujer en el desarrollo, planificación familiar, y población y el medio ambiente.

Hubo importantes adelantos en materia de educación escolarizada, ya que el Comité Interinstitucional para la inclusión y reforzamiento de la educación en población en los niveles de secundaria y normal superior, logró que se incrementaran en los programas de secundaria, los contenidos existentes sobre población y desarrollo en un 28%; sobre población y medio ambiente en un 37%; sobre población y familia en 63%, y sobre población y sexualidad en 73%.

Los efectos más significativos dependieron en gran medida de la influencia de los medios de comunicación, a pesar de que no se aprovechó en su totalidad el potencial que tienen éstos y su influencia sobre la sociedad y la adopción de patrones de comportamiento.

### 3.3.4 Programa Nacional en Materia de Población para la Familia.

#### Objetivo.

Contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas y socioculturales de la familia, a través de la integración, organización y participación activa del propio núcleo familiar en la consecución de los objetivos del PNP.

Este objetivo es suficientemente importante por sí mismo, y ocupó además un lugar central en la política de población. La familia no solamente es una instancia fundamental en los procesos demográficos, debido a lo cual, cada vez se reconoce más la necesidad de considerarla como unidad de análisis sociodemográfico; es también el espacio social y humano donde se deciden y llevan a cabo los hechos básicos de la reproducción social y biológica, de ahí que su mejoramiento integral sea condición necesaria para armonizar las tendencias demográficas con el desarrollo general del país.

La importancia del núcleo familiar ha sido reconocida y destacada, al incorporarse en el Art. 4o. Constitucional la protección a la organización y desarrollo de la familia y su derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Este Programa se complementa con el de Planificación Familiar y con el de Educación en Población, dentro de una concepción integral del desarrollo y la organización de la familia.

Vertientes, acciones e instituciones responsables.

Este programa se desarrolla en dos vertientes:

1. Vertiente socioeconómica y demográfica.

• Secretarías que integran el CONAFO.

- Diseño, operación y apoyo de estrategias para mejorar el uso y aprovechamiento de los recursos alimentarios propios de cada región. Inclusión de acciones tendientes a garantizar y mejorar el abasto de los alimentos necesarios para el consumo familiar, así como promoción de huertos familiares en el medio rural y programas educativos no formales relacionados con los hábitos alimenticios.

• Secretarías de Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria, de Pesca, y de Salud.

- Promoción de integración de sociedades cooperativas de producción y de consumo, así como de empresas familiares, propiciando un mejor desarrollo de la economía familiar y contribución al incremento de las acciones regionales tendientes a generar empleos.

• Secretarías de Salud, de la Reforma Agraria, y de Desarrollo Urbano y Ecología.

- Diseño y operación de estrategias para que la población de las áreas marginadas, rurales y urbanas, se integren en los sistemas de seguridad y asistencia sociales, a fin de que tengan acceso a las prestaciones económicas y sociales.

## 2. Vertiente de educación en población.

### • Secretarías de Gobernación y de Salud.

- Promoción de programas permanentes para la integración social y familiar, tanto a nivel de comunicación social como de orientación y asistencia directa, en áreas relacionadas con la economía doméstica, organización de la familia, distribución y uso del tiempo, desarrollo físico y emocional del niño. Promoción de campañas a través de diferentes medios de comunicación en donde se transmite la necesidad de participación y solidaridad tanto en las actividades del hogar como en las decisiones familiares, y fomento de actividades sistemáticas de asistencia social y rehabilitación dirigidas a sectores de la población y miembros de la familia particularmente desprotegidos, como es el caso de los hijos huérfanos o abandonados, madres solas, ancianos y minusválidos.

### • Secretarías de Gobernación, de Salud, y Procuraduría General de la República.

- Programas permanentes para el estudio integral y la prestación de servicios en materia jurídico-social a las familias, madres, menores de edad, ancianos y minusválidos, así como la difusión de conocimientos básicos del derecho civil y familiar y la concientización de la problemática familiar actual y de las alternativas de cambio.

### • Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

- Campañas informativas para la población urbana y rural en rela

ción a los movimientos migratorios y sus repercusiones socio-económicas y ecológicas, con el fin de fomentar decisiones conscientes en este sentido, tratando de involucrar a los núcleos familiares en el logro de un mejor ambiente físico y social, combatiendo la contaminación, el ruido y el deterioro ambiental.

#### Participación de otros programas.

Los principales programas que apoyan a éste son el de Educación en Población, a través de sus acciones de educación escolarizada, educación extraescolar y comunicación en población; el de Planificación Familiar, que brinda información y servicios para la regulación del tamaño de la familia; y de Investigación sobre Población y Desarrollo, que aporta elementos para una orientación más adecuada de las acciones en esta materia, así como para el seguimiento de las mismas.

La estrecha vinculación de este Programa con del de Educación en Población, hace que sus avances estén relacionados con este último, de tal forma que, sería conveniente que no se tratara de programas separados, sino que formaran parte de los criterios de los programas restantes, principalmente en los temas de capacitación en relación con los sistemas para el desarrollo integral de la familia, en los estados con organizaciones obreras y campesinas.

### 3.3.5 Programa Nacional en Materia de Población para Grupos Indígenas.

#### Objetivo.

Contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de los grupos indígenas del país, adecuando las acciones en materia de población a las necesidades y características propias de dichos grupos.

Este Programa ha tratado de integrar y coordinar las diversas acciones institucionales encaminadas a promover el desarrollo de los grupos indígenas, con pleno respeto a su cultura y a su organización, atendiendo a las particularidades que presenta su demografía.

La importancia de los grupos indígenas en la política de población no está en función de su proporción numérica entre los habitantes del país, sino de la magnitud de sus necesidades, de los valores sociales y culturales que presentan y, sobre todo de su participación activa y organizada como sujetos de su propio desarrollo.

Sin embargo, sólo en la teoría se entiende a los núcleos indígenas no como un simple sector de población, definido de acuerdo con criterios aislados, sino como los grupos de población indígena en su realidad étnica y en sus comunidades concretas.

Vertientes, acciones e instituciones responsables.

Este Programa contempla dos vertientes:

1. Vertiente socioeconómica; relativa a la coordinación y programación de las acciones tendientes al mejoramiento del nivel de vida.

•Secretaría de Gobernación.

-Adecuación de metas, estrategias y coordinación de acciones de los programas en materia de población a las condiciones demográficas, económicas, sociales y culturales de los núcleos indígenas, con el criterio fundamental de elevar sus condiciones de vida.

•Secretaría de Programación y Presupuesto.

-Trata de que las necesidades de los grupos indígenas sean efectivamente atendidas en el marco de la planeación nacional, asegurando la canalización de los recursos financieros y presupuestales para el desarrollo económico y social de éstos.

•Secretarías de la Reforma Agraria, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y de Comercio y Fomento Industrial.

-Promoción y apoyo a la organización integral de los núcleos indígenas para las actividades productivas, de comercialización y de beneficio comunal, proporcionando capacitación, asistencia técnica, obras de infraestructura, insumos, crédito y seguros, a partir de las necesidades y la participación activa de la comunidad.

•Secretaría de Salud.

-Servicios de salud a los núcleos indígenas, sobre todo en las áreas de atención materno-infantil y de prevención y de aten-

ción de enfermedades infecciosas y servicios de planificación familiar de modo adecuado a sus necesidades propias, condiciones de vida, cultura y organización social.

•Secretarías de Salud y de Educación Pública.

-Asesoría legal y apoyo institucional para combatir todas las formas de discriminación étnica hacia los grupos indígenas.

2. Vertiente educación en población; orientada a elevar el nivel de vida de la población.

•Secretaría de Educación Pública.

-Programas de educación bilingüe-bicultural, de educación formal y de educación extraescolar para las comunidades indígenas, de acuerdo con sus requerimientos y participación activa. Dentro de estos programas, se trató de incluir y adaptar los contenidos de educación en población, así como las acciones de capacitación y comunicación social en la materia, a través de las propias lenguas indígenas.

•Secretarías de Educación Pública y de la Reforma Agraria.

-Se procura fortalecer el desarrollo sociocultural de los grupos indígenas respetando sus valores y sus formas de organización social y política, proporcionando capacitación y asesoría en la materia y fomentando la creación y difusión de sus diversas expresiones culturales.

Participación de otros programas.

En este Programa se da la incidencia de los otros seis, debido a la amplitud de la problemática considerada y a que los de-

más programas en materia de población deben adecuarse en su aplicación, a las necesidades y características de los grupos indígenas.

La factibilidad y viabilidad de este Programa, ha sido casi nula por parte del CONAPO, ya que lo más que se ha logrado, ha sido a través de la colaboración del Instituto Nacional Indigenista y de la Dirección General de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública, y se han limitado al levantamiento de encuestas y estudios sobre el tema. En general, los avances no se han logrado en la forma prevista debido por una parte, a la carencia de información respecto a la dinámica demográfica de estos grupos, de por sí heterogéneos entre sí, y, por otra, debido a la falta de recursos suficientes para emprender acciones y más que nada a la falta de interés por atender las necesidades, integración y desarrollo de estos grupos.

Acciones tales como la ampliación del empleo rural para los grupos indígenas, la defensa de su salario y la protección de sus derechos laborales en actividades agrícolas, pecuarias y agroindustriales, y la mejora de sus niveles de alimentación y nutrición, no han tenido resultados satisfactorios.

Es necesario intensificar los esfuerzos para atender las necesidades de estos grupos indígenas y en su mayoría marginados.

### 3.3.6 Programa Nacional de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo.

#### Objetivo.

En cumplimiento con lo establecido en el Capítulo Décimo del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el CONAPO se abocó a la tarea de estructurar un programa de acción para cumplir con el objetivo deseado: ofrecer a la mujeres iguales oportunidades en todos los aspectos de la vida nacional.

El objetivo de este Programa es, promover la plena integración de la mujer en el proceso económico, político, social y cultural del país, en igualdad de condiciones con el varón.

Un campo tan amplio de acción exigió la acción de los sectores público, social y privado; por lo tanto, se hizo un resumen de los grandes grupos de acciones.

#### Vertientes, acciones e instituciones responsables.

Este Programa integró sus acciones en diez vertientes o líneas de acción, correspondientes a las áreas de problema prioritarios que han surgido de las reuniones de consulta y análisis sobre la situación de la mujer en nuestro país. Sólo una de estas vertientes, la de 'investigación-acción', no se presenta en este resumen, dado que se encuentra incorporada al Programa Nacional de Investigación sobre Población y Desarrollo.

En cuanto a las instituciones responsables, sólo se incluyen las que, en primera instancia, tienen una participación directa.

### 1. Vertiente empleo.

•Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

-Promoción de mayores oportunidades de empleo para la mujer, a través de programas específicos de empleo, capacitación y adiestramiento laboral, protegiendo sus derechos laborales, combatiendo toda forma de discriminación sexual al respecto.

### 2. Vertiente educación.

•Secretarías de Gobernación y de Educación Pública.

-Se integra en los contenidos educativos de todos los niveles los valores de igualdad y coparticipación de la mujer y el varón en todos los órdenes de la vida social y se incorporan estos contenidos en la formación y capacitación de grupos institucionales de los sectores público, privado y social, se promueven acciones similares en los Consejos Estatales de Población.

### 3. Vertiente salud y seguridad social.

•Secretaría de Salud.

-Protección a la salud integral de la mujer, asistencia médica y social adecuada a sus necesidades, sobre todo en las zonas y grupos marginados; además promueve las reformas legales y administrativas necesarias para ampliar su participación en la seguridad y prestaciones sociales.

### 4. Vertiente familia.

•Secretarías de Gobernación, de Salud, y de Educación Pública.

-Promoción de reformas legales y administrativas que protejan

los derechos de la mujer en la familia, sobre todo con respecto a la responsabilidad compartida de los hijos y a la igualdad y coparticipación con el varón en todos los aspectos de la vida familiar, a través de acciones educativas, capacitación, comunicación social y servicios de asesoramiento y asistencia social.

#### 5. Vertiente vivienda.

##### \*Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

-Posibilidades de acceso de la mujer a la vivienda, sobre todo cuando asume la responsabilidad del sostenimiento de la familia, a través de un sistema más amplio y efectivo de prestaciones sociales y económicas.

#### 6. Vertiente participación política.

##### \*Secretarías de Gobernación y de Educación Pública.

-Promoción de mayor participación política de la mujer, por medio de programas específicos de información, concientización, educación cívica y capacitación política; promoviendo medidas legales y administrativas que favorezcan una mayor participación de la mujer en las actividades de las agrupaciones de trabajadores, de los organismos públicos y de las organizaciones políticas.

#### 7. Vertiente problemas sociales.

##### \*Secretarías de Gobernación, de Salud, de Educación Pública, y Procuraduría General de la República.

-Protección legal e institucional de la mujer, como víctima de

agresiones en todos los órdenes y como sujeto de rehabilitación social, a través del estudio, difusión y discusión públicos de los problemas sociales que afectan el bienestar integral de la mujer.

#### 8. Vertiente comunicación social.

• Secretarías de Gobernación y de Educación Pública.

- Programas en materia de comunicación social, y normatividad de los contenidos de aquellos elaborados por otras instituciones y sectores, con el propósito de promover la transformación de la conciencia social, en el marco de los valores de igualdad, de respeto mutuo y coparticipación de la mujer y el varón en la vida familiar y comunitaria.

#### 9. Vertiente participación en el desarrollo rural.

• Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

- Promoción de la participación directa y activa de la mujer campesina en las actividades de desarrollo rural integral, por medio de los programas de capacitación, empleo, apoyo a la economía familiar, fomento de la Unidad Agrícola industrial de la Mujer.

#### Participación de otros programas.

Debido a la naturaleza de este Programa, su relación con el resto de los programas que integran el PNP es múltiple.

Las actividades de este Programa se han visto intensificadas a través de las reuniones nacionales sobre la mujer en los dis-

tintos Estados de la República Mexicana, pero aún son proyectos las acciones específicas de acuerdo al ámbito de su competencia.

Se promovió la creación de Comisiones de la Mujer en las Dependencias del Ejecutivo Federal, en los Poderes Legislativo y Judicial, en las Organizaciones Sociales, en las Instituciones Académicas, en las Entidades Federativas, en el D.D.F., y en la totalidad de los Municipios de los Estados de Hidalgo y Tlaxcala, no así en los sectores social y privado.

Este Programa es insuficiente en sus alcances, más que nada, porque éstos se concretan a planes, que en su mayoría no se aplican. La mujer se ha incorporado al proceso productivo más que nada, por las exigencias del propio desarrollo, pero siguen existiendo los mismos vicios de conducta e ideología que condicionan en muchos casos la actividad laboral de la mujer y su relación con los centros de trabajo. Lo prioritario sería que las autoridades atendieran la necesidad de legislar sobre este respecto.

### 3.3.7 Programa Nacional de Investigación sobre Población y Desarrollo.

#### Objetivo.

Promover y orientar la producción y difusión, así como la aplicación de la información y el conocimiento sobre los fenómenos poblacionales y sus interrelaciones con el desarrollo económico y social.

Procurar la utilización de dicho conocimiento en la formulación, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas y de los programas que inciden sobre la población.

Este Programa responde a la necesidad de contar con un marco normativo y orientador para los diversos estudios que sobre la materia se vienen desarrollando y para aquéllos que serán promovidos en el corto y mediano plazos por el CONAPO. Asimismo, este Programa impulsa y articula, en el marco de una concepción integral de población-desarrollo, los muy diversos trabajos de investigación que llevan a cabo las instituciones públicas y académicas, relacionadas con los problemas de la población y el desarrollo económico y social. Entre las características principales del Programa destacan las siguientes:

-Rebasar la perspectiva puramente demográfica y los cánones tradicionales de la investigación académica en este campo. Esto implica, por una parte, incluir los trabajos de otras disciplinas (economía, sociología, ecología, antropología, biología humana) que pueden incidir en cuestiones poblacionales; y, por la otra,

incorporar al nivel de la aplicación del conocimiento en políticas y programas.

-Estructurar un proceso de desarrollo del conocimiento, que permita ubicar y dar sentido a las diversas actividades de investigación sobre temas de población, desde los trabajos teórico-metodológicos, hasta la investigación aplicada y la diseminación del conocimiento.

-Involucrar al conjunto de la comunidad académica nacional y a los organismos pertinentes de la Administración Pública Federal, a través de convenios de amplio alcance y del establecimiento de mecanismos de coordinación con las universidades e instituciones de educación superior, con el CONACYT, y con diversos colegios profesionales, entre otros organismos.

Debido a la amplitud de las cuestiones sobre esta materia y a la multiplicidad de enfoques y métodos posibles, no se definen vertientes específicas en este Programa; las acciones previstas señalan las principales áreas que se consideran prioritarias, pero no se establecieron límites rígidos para otras posibles líneas de estudio.

Acciones e instituciones responsables.

•Secretarías de Gobernación y de Programación y Presupuesto.

-Investigaciones sobre la dinámica poblacional y sus componentes y sobre la integración de la población, produciendo e integrando información estadística básica y derivada a nivel nacional, regional, estatal y municipal, coordinando y normando es-

ta información sociodemográfica por parte de otras instituciones del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales y Municipales.

•Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores.

-Investigaciones sobre las características, causas, tendencias e implicaciones de los flujos de migración internacional, desde y hacia nuestro país.

•Secretarías de Programación y Presupuesto, de Trabajo y Previsión Social, y de Comercio y Fomento Industrial.

-Estudios sobre el empleo y el aparato productivo, distributivo y comercializador, en su interrelación con la dinámica poblacional.

•Secretarías de Educación Pública y de Gobernación.

-Realización y difusión de estudios sobre la población y el desarrollo y sobre educación en población, a partir de las distintas disciplinas científicas, en las instituciones de educación superior e investigación del país, tratando de adecuar los servicios educativos, de todos los niveles escolares, a las necesidades, dinámica, estructura y distribución de la población.

•Secretaría de Salud.

-Estudios biomédicos y epidemiológicos relacionados con las condiciones de salud de la población y con el desarrollo experimental requerido por los programas en la materia.

•Secretarías de Programación y Presupuesto, de la Reforma Agraria, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y de Desarrollo Urbano y Ecología.

-Investigaciones sobre el desarrollo rural integral y regional, en su relación con las condiciones de vida y la distribución de la población, relacionándolos a su vez, con estudios sobre el medio ambiente y el desarrollo urbano.

Aunque en teoría las acciones fueron de carácter global, en la práctica sólo se realizaron encuestas y se manejó un banco de datos estadísticos computarizado, sin embargo, sus objetivos deben ir más allá y ser insistentes en la relación entre la planeación demográfica y la planeación del desarrollo.

Es necesario relacionar no sólo ciertas variables y funciones demográficas, como el tamaño de la población y la tasa de crecimiento con la estrategia de desarrollo, sino además, analizar las consecuencias políticas de los cambios demográficos y especialmente sus efectos en las demandas que se plantean al gobierno en la eficacia de su acción, en la interacción política de los grupos sociales y en la distribución del poder; el estudio de los determinantes políticos del cambio poblacional, y, el estudio de la interrelación entre la política de población y la estrategia de desarrollo, es decir, el impacto que tiene el plan de gobierno en el tamaño, composición y distribución de la población.<sup>13</sup>

-----  
13

La información se obtuvo del documento "Programa Nacional de Población, 1984-1988", editado por el CONAPO. Para ampliar, consultar Anexo 7. PNP y programas específicos; resumen general.

### Comentarios generales a los programas.

En términos generales los programas presentan características similares que nos conducen a señalar que:

1. Los programas proporcionan sólo una imagen documental e irreal, ya que en la práctica son contradichos por acciones de distinto tipo.
2. Los programas sólo expresan la visión que tiene un grupo de técnicos sobre la política de población expresada en el Plan Nacional de Desarrollo, pero no la correlación existente y operante de fuerzas sociales que, a partir de distintos proyectos impulsarán, obstaculizarán o modificarán el cumplimiento de las metas y objetivos.
3. En muchos casos los programas exponen técnicamente la política de población del Gobierno Mexicano, orientándose a un público cuya opinión resulta importante (organismos extranjeros o internacionales; crítica opositora interna o externa; opinión pública en general) por lo cual redundan en la expresión de objetivos, metas, estrategias e instrumentos estipulados en y por organizaciones internacionales, y que no están bajo sospecha de violar valores mínimos de equidad, cualquiera sea la intensidad o posibilidad real para implementarlos.
4. Los programas no incluyen la totalidad de las acciones que pueden ser puestas en marcha por el CONAPO, por ejemplo, en el caso del Programa Nacional de Población para Grupos Indígenas, las acciones han resultado insuficientes.

5. Los programas son producidos por unidades escasamente coordinadas entre sí, de ahí la falta de integración y articulación que se visualiza, además, estas unidades y el Consejo mismo, carecen de poder, con lo que los programas, como los de Población para Grupos Indígenas y de Integración de la Mujer al Desarrollo, no pasan de ser una mera exposición de deseos formulados un organismo coordinador.

6. Los programas se formulan en ciertos casos, a partir de una información suficiente, poco coordinada y de poca penetración.

7. Los programas no resisten el paso del tiempo. Poco después de formulados, la realidad se encarga de cortar la relación que tienen con la dinámica social.

Lo más viable sería integrar y articular en un sólo documento todas las acciones que se consideren necesarias para dar respuesta a los problemas planteados por la dinámica demográfica.

Es necesaria una mayor participación de los sectores social, privado y público, así como de organismos internacionales, a través de convenios y en su caso acuerdos de concertación con el fin de hacer partícipes a estos sectores sociales de la planeación demográfica nacional.

En los programas específicos se señalan los organismos responsables, sin embargo, el CONAPO, carece de atribuciones suficientes que le permitan establecer sanciones jurídicas al incumplimiento de estos convenios y/o acuerdos.

El siguiente capítulo analiza estas acciones y criterios que

que en materia de coordinación, concertación e inducción establece el CONAPO con los distintos sectores de la sociedad, lo que permite contar con un parámetro para ubicar la penetración del Consejo e identificar si existe o no una verdadera participación social con respecto a la planeación demográfica del país.

**CAPITULO 4. CRITERIOS Y ACCIONES DE COORDINACION, CONCERTACION E INDUCCION DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACION CON OTRAS INSTITUCIONES**

**4.1 Criterios y Acciones de Coordinación con las Entidades Federativas.**

**4.2 Criterios y Acciones de Concertación e Inducción con los Sectores Social y Privado.**

**4.3 Criterios y Acciones con Organismos Internacionales.**

#### 4.1 Criterios y Acciones de Coordinación con las Entidades Federativas.

En el Artículo 33 de la Ley de Planeación vigente se establece:

"El Ejecutivo Federal podrá convenir con los Gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuvar en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios".

La coordinación abarca las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades federativas que se convierten en objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo celebrados por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la Federación y los Estados, derivadas del contenido de sus respectivos planes y programas.

La coordinación entre los distintos niveles de gobierno se fundamenta en el Artículo 26 Constitucional, con pleno respeto a la Soberanía de los Estados.

Desde el punto de vista de los gobiernos estatales, en sus respectivos sistemas de planeación pueden también incluirse vertientes de instrumentación aunque en este caso la coordinación

1

Cita num. 32; Capítulo I. p.39.

2

La instrumentación es el conjunto de actividades encaminadas...

se lleva a cabo en dos direcciones: por un lado, con el Gobierno Federal, y por el otro, con los gobiernos municipales.

Todo lo anterior queda establecido en el Artículo 115 Constitucional:

"X. La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

Entre la Federación y los gobiernos estatales, el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) constituye el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que integra las acciones de esta vertiente.

...a traducir los lineamientos y estrategias de la planeación de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. SPP; Sistema Nacional de Planeación Democrática, p.36.

3

La concertación de compromisos sobre las diversas acciones de competencia concurrente y de interés común entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, permite que dentro del ámbito de sus respectivas facultades y funciones se coordinen el desarrollo socioeconómico integral de las entidades federativas. El CUD es el instrumento que establece los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional. La estrategia del Plan Nacional de Desarrollo se apoya en los programas que, mediante el Convenio, significan transferencias de recursos para la operación nacional, como son:

- Programas Estatales de Inversión (PEI).
  - Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER).
  - Programa de Atención de Zonas Marginadas
  - Programas Sectoriales Concertados (PROSEC).
  - Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).
  - Apoyos Financieros a Estados y Municipios.
- Poder Ejecutivo Federal; PNP 1983-1988 pp.397-398.

El Consejo Nacional de Población es el organismo de la Administración Pública Federal, encargado de celebrar los convenios de concertación en materia de población con los gobiernos estatales.

4

Como se indica en el Plan Nacional de Desarrollo, es en el ámbito regional donde la política de población adquiere su expresión más concreta, es decir, donde su integración con estrategias del desarrollo debe llegar a los niveles más específicos de la vida económica, política, social y cultural. De ahí la importancia fundamental de la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y, a través de ellos, con los gobiernos municipales.

Los acuerdos de coordinación tienen como objetivo sentar las bases de cooperación entre el Consejo Nacional de Población y los Gobiernos Estatales y Municipales, a fin de establecer, coordinar y evaluar la aplicación de la política de población en las entidades federativas. Con esto se contribuyó a la realización de los objetivos y metas de los planes de desarrollo socioeconómico de los Estados y, en consecuencia, a la descentralización de la vida nacional.

A fin de coordinar el desarrollo de la política de población en las entidades federativas se promovió la creación de los Consejos Estatales de Población (COEPOS), presididos por el Gobernador

4

La política de descentralización de la vida nacional y del desarrollo regional, se materializan en las siguientes acciones: desarrollo estatal integral, fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional. *Ibíd.*

de cada Estado y están integrados por representantes de las dependencias del propio Gobierno Estatal y, en su caso, del Gobierno Federal, de los Municipios y de los sectores social y privado.

Estos COEPOS han establecido y operado los mecanismos para la ejecución de las acciones derivadas de los acuerdos de coordinación que al respecto se celebraron.

En el mes de diciembre de 1983, se firmaron estos Acuerdos de Coordinación celebrados entre el Consejo Nacional de Población y los Gobiernos Estatales, en el marco de lo dispuesto por la Ley General de Población (07-I-1974) y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, donde se considera a la dimensión poblacional como el elemento central de la estrategia del desarrollo, con el fin de apoyar el desarrollo integral de los estados y el fortalecimiento de los municipios.

Suscritos los Acuerdos se promovió la creación de los COEPOS, que pasaron a constituirse en dependencia de los Gobiernos Estatales. Correspondió al CONAPO únicamente la función de coordinación; los Acuerdos no implican ninguna obligatoriedad por parte de los estados y el Consejo sólo negocia, orienta, coordina y asesora las actividades; sino existe interés por parte de los estados, el CONAPO no puede realizar ninguna actividad ni interferir en la creación de los COEPOS.

En 1984 se instalaron 28 COEPOS, como organismos autónomos del Estado, con presupuesto propio, recursos del Estado y sin asignación Federal.

El Consejo Nacional de Población ha venido colaborando con los Gobiernos de los Estados en el establecimiento y desarrollo de los programas estatales en materia de población, a través de las siguientes acciones:

- Actualización y enriquecimiento de los diagnósticos sociodemográficos de las entidades federativas.
- Elaboración de proyecciones de población para las entidades y los municipios que las integran.
- Apoyo a otras dependencias que formulen programas y proyectos estatales en la determinación de necesidades y esfuerzos a cubrir, a fin de contribuir a elevar el bienestar de la población.
- Proporciona asistencia técnica en lo que se refiere a la ejecución de las acciones derivadas de los programas estatales en materia de población, incluyendo la realización de programas de educación, capacitación y comunicación, así como la asesoría necesaria en otras vertientes de los programas.
- Evalúa los programas estatales de población y sus impactos recíprocos en otros programas y proyectos de desarrollo sectorial y regional que se realicen en los estados.

Por su parte, los Gobiernos de los Estados, han venido colaborando en la captación de información y en la ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos que tienen repercusiones en el ámbito regional, así como en las evaluaciones que se realicen

a nivel nacional con la participación de los Gobiernos Federal y Estatales.

En un principio el CONAPO participó en todos los documentos elaborados por los COEPOS como es el caso de: los diagnósticos y pronósticos demográficos, breviaricos, sistemas de cómputo, proyectos de migración y sistemas de ciudades, entre otros, pero ahora realizan ellos los documentos y sólo son revisados por el CONAPO quien después de aprobarlos autoriza que se editen, es decir, los COEPOS no tienen la autonomía de editar sus publicaciones sino son autorizadas previamente por el CONAPO.

En 1985 se crearon los Consejos Estatales de Población, y aunque aún no están todos integrados, el proceso poco a poco se va acelerando. En el Distrito Federal y sus 16 Delegaciones Políticas se crearon los Consejos en el año de 1987 y corresponde al Director General de Política de Población del D.D.F., la función equivalente al Secretario Técnico en los Consejos Estatales de Población.

Los acuerdos que se establezcan son revisados cada año, a propósito de la preparación de los presupuestos por programas de los ejercicios subsecuentes, con el fin de prever las aportaciones presupuestales correspondientes a través de los Convenios Unicos de Desarrollo.

Estos Acuerdos constituyen un gran esfuerzo para apoyar la política de descentralización del Gobierno Federal, sin embargo, es necesario reglamentar la creación y funcionamiento de los

COEPOS, para que su actividad sea permanente y ajena a los intereses personales de las autoridades de los Estados.

El siguiente es el Acuerdo de Coordinación celebrado entre el Consejo Nacional de Población y el Gobierno del Estado de Oaxaca, tomando en consideración, que el formato de éste es el mismo que se celebra con las 30 Entidades Federativas restantes.

ACUERDO DE COORDINACION QUE CELEBRAN  
EL CONSEJO NACIONAL DE POBLACION  
Y  
EL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

México, D.F.

"ACUERDO DE COORDINACION QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, EL EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVES DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION Y CON LA PARTICIPACION DEL CONSEJO NACIONAL DE POBLACION, REPRESENTADO POR EL SEÑOR LICENCIADO MANUEL BARTLETT DIAZ, SECRETARIO DE GOBERNACION Y PRESIDENTE DE DICHO CONSEJO, Y, POR LA OTRA, EL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA REPRESENTADO POR EL SEÑOR LIC. PEDRO VAZQUEZ COLMENARES GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO, AL TENOR DE LAS SIGUIENTE DECLARACIONES Y CLAUSULAS:

#### DECLARACIONES:

I. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación y con la participación del Consejo Nacional de Población, ha convenido la formulación de este Acuerdo de Coordinación con el Gobierno del Estado de Oaxaca, con base en lo dispuesto en el artículo 27 fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los artículos 2º, 3º fracción I y 4º de la Ley General de Población, así como en las cláusulas segunda y vigésimo primera del Convenio Unico de Desarrollo.

II. El Consejo Nacional de Población declara que es el organismo público encargado de la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental, contribuyendo a su progreso y a elevar sus condiciones de vida, conforme a lo estipulado en los artículos 5º de la Ley General de Población y 44 del Reglamento de la misma.

III. El Gobierno del Estado de Oaxaca declara que, conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución del propio Estado, es su misión esencial procurar el mayor bienestar de la comunidad es total, para lo cual debe promover el bienestar económico y social de su población, intensificando y coordinando esfuerzos de sus componentes para estimular un proceso sostenido y permanente de desarrollo, en congruencia y armonía con los propósitos nacionales.

IV. El Consejo Nacional de Población ha establecido y definido, dentro del marco de desarrollo de país, una política de población cuya ejecución tiene lugar en las entidades federativas y en los municipios que las integran, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley General de Población y por el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se considera la dimensión poblacional como un elemento central de la estrategia de desarrollo, con el fin de apoyar el desarrollo integral de los Estados y el fortalecimiento de los municipios.

V. El Consejo Nacional de Población y el Gobierno del Estado reconocen que, durante las últimas décadas, la población y el desarrollo socioeconómico del país no han evolucionado de manera coordinada, lo que se ha traducido en la aparición de un desajuste demográfico cuyas manifestaciones principales son la elevada tasa de crecimiento y la acentuada concentración de población en pocos centros urbanos, al lado de una fuerte dispersión; todo lo cual repercute, a su vez, en diversas presiones sobre el sistema productivo y social del país. Respecto al Estado de Oaxaca, su problemática demográfica presenta los siguientes rasgos sobresalientes: fecundidad alta y relativamente estable, mortalidad elevada y fuerte expulsión de población.

VI. El Gobierno Estatal lleva a cabo, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Oaxaca y con la participación de las dependencias y entidades federales y estatales, su Plan de Desarrollo Socioeconómico, siendo la finalidad principal de éste incrementar el bienestar integral de la población, para lo cual es necesario incorporar el criterio demográfico en todos los aspectos de la planeación estatal.

VII. El Gobierno del Estado manifiesta que, en el mes de febrero de 1983, el C. Presidente de la República y el C. Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca ratificaron el Convenio Único de Desarrollo, el cual tiene por objeto impulsar y fomentar el desarrollo integral de país, mediante la Coordinación de los Ejecutivos Federal y Estatales, para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la planeación democrática, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal, a fin de lograr una sociedad más igualitaria.

El Convenio Único de Desarrollo prevé la realización de Programas Sectoriales concertados, derivados de las atribuciones de uno o varios sectores de la Administración Pública Federal, que se formalizan bajo la figura de Acuerdos de Coordinación, cuya ejecución requiere la concurrencia del Ejecutivo del Estado, previéndose la participación de los municipales y de los sectores social y privado.

En atención a lo anterior, las partes acuerdan las siguientes:

#### C L A U S U L A S

PRIMERA: Este acuerdo tiene como objetivo sentar las bases de cooperación entre el Consejo Nacional de Población y el Gobierno del Estado de Oaxaca a fin de establecer, coordinar y evaluar la aplicación de la política de población en la entidad, como parte del esfuerzo tendiente a la realización de los objetivos y metas del Plan de Desarrollo Socioeconómico del Estado y, en consecuencia, como un aporte para la consecución de los objetivos nacionales.

SEGUNDA. Las partes aportarán los recursos y ejecutarán las acciones tendientes a lograr el objetivo anterior, de la siguiente manera:

1. El Consejo Nacional de Población se compromete a :
  - a) Actualizar y enriquecer el diagnóstico sociodemográfico de la entidad.
  - b) Elaborar proyecciones de población para la entidad y sus municipios.
  - c) Evaluar la política de población a nivel estatal, así como sus impactos recíprocos con otros programas y proyectos de desarrollo sectorial y regional que se realicen en el Estado de Oaxaca.
  - d) Proporcionar elementos informativos, analíticos y normativos en materia de población a otras dependencias que formulen programas y proyectos de desarrollo en el Estado de Oaxaca, como punto de referencia para determinar las necesidades y esfuerzos a cubrir, a fin de satisfacer el propósito de elevar el bienestar integral de la población.
  - e) Establecer los mecanismos para integrar la política de población en la programación económica y social del Estado, dada la interrelación de los fenómenos demográficos con los diferentes aspectos del desarrollo.
  - f) Verificar el avance de los programas aprobados.
  - g) Otorgar asistencia técnica en lo que se refiere a los análisis y la programación sociodemográficos que sean solicitados por las diferentes dependencias del Gobierno del Estado de Oaxaca, incluyendo la realización de Programas de Comunicación y Educación en Población, de Integración de la Mujer en el Desarrollo y de otras áreas comprendidas en el Programa Nacional de Población.
2. El Gobierno del Estado de Oaxaca se compromete a :
  - a) Integrar en el Plan de Desarrollo Socioeconómico Estatal los elementos de la política de población así como su difusión y aplicación a nivel regional, según se establezca por el Consejo Nacional de Población y el Gobierno del Estado.
  - b) Colaborar con el Consejo Nacional de Población en el desarrollo del Programa Nacional de Población a nivel regional.

- c) Promover el uso y aprovechamiento de los resultados que se obtengan de la ejecución del presente Acuerdo, en los diferentes programas económicos y sociales que se elaboren para el Estado.
- d) Colaborar con el Consejo Nacional de Población en la captación de información y en el seguimiento y evaluación de los proyectos que tienen repercusiones en el ámbito demográfico regional, así como en las evaluaciones que se realicen a nivel nacional con la participación del Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales.

**TERCERA:** Las partes acuerdan aportar sus respectivas capacidades técnicas y sus relaciones institucionales para el cumplimiento de las acciones derivadas del presente acuerdo.

**CUARTA:** Las partes convienen en elaborar el Programa de Trabajo, consecuencia de este acuerdo, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su suscripción.

**QUINTA:** El Programa de Trabajo se entiende parte integrante del presente instrumento y deberá contener, para cada proyecto, su objetivo, justificación, metas, calendario de ejecución, así como los requerimientos humanos, materiales, financieros y la forma en que el Consejo y el Gobierno del Estado aportarán dichos requerimientos.

**SEXTA:** La realización del programa de trabajo y el cumplimiento del presente acuerdo serán evaluados conjuntamente por las partes, por lo menos cada doce meses.

**SEPTIMA:** El presente instrumento tendrá una vigencia anual y será revisado con la misma temporalidad, a propósito de la preparación de los presupuestos por programas del ejercicio subsecuente.

**OCTAVA:** Para establecer un adecuado seguimiento de las actividades a que da lugar este acuerdo, el Consejo Nacional de Población y el Gobierno del Estado de Oaxaca designan como representantes a los siguientes funcionarios:

Por el CONSEJO NACIONAL DE POBLACION

- Como representante titular, a su PRESIDENTE
- y como representante suplente, al SECRETARIO GENERAL

Por el GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

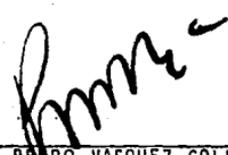
- Como representante titular, EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
- y como representante suplente, EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

Firmado en la Ciudad de México el día 1 del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y tres.

EL SECRETARIO DE GOBERNACION  
Y PRESIDENTE DEL CONSEJO NA-  
CIONAL DE POBLACION

  
LIC. MANUEL BARTLETT DIAZ

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO DE OAXACA

  
LIC. PEDRO VASQUEZ COLMENARES

EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

LIC. JESUS MARTINEZ ALVAREZ

#### 4.2 Criterios y Acciones de Concertación e Inducción con los Sectores Social y Privado.

La Ley de Planeación vigente establece en su Artículo 37

que:

"El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados".

La concertación comprende las acciones en materia de población cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas específicos derivados del Programa Nacional de Población, que son objeto de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales organizados interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos de la política de población.

En el decreto aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo, se establece la obligación, (art. 5o.), de las dependencias y entidades públicas en el marco de la Ley de Planeación (05-I-1983), para que promuevan e instrumenten con los representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados, la concertación de acciones que les correspondan, a través del establecimiento de mecanismos operativos permanentes que permitan avanzar en la consecución de los objetivos y prioridades señaladas por la planeación nacional.

La figura de la concertación se ha aplicado a través de acuerdos escritos, que la Ley de Planeación llama contratos o con

venios. Estos, dice su Art. 38, serán obligatorios para las partes que los celebren, y en ellos "...se establecerán las consecuencias y sanciones que se derivan de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma".

Esos contratos y convenios expresan una de las formas en que los sectores social y privado se integran a la planeación demográfica sin merma de sus garantías individuales.

Por su parte, la inducción incluye la ejecución de aquellos instrumentos y acciones económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el Gobierno Federal para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado, con objeto de que hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en el Programa Nacional de Población.

El concepto de inducción como parte del Programa se explica, ante todo, por la gran diversidad de instrumentos al alcance del Estado y por la necesidad de prever sus resultados sobre las actividades de los particulares. La formulación de una política de población debe reconocer la posibilidad de contradicciones y oposiciones al aplicar ciertos instrumentos para estar en posibilidad de corregir desviaciones y cuando sea necesario, hacer excepciones.

El éxito del Programa Nacional de Población ha dependido, en gran medida, de la participación activa de las organizaciones e instituciones de los sectores social y privado, ya que sólo en esta forma se ha vinculado la propia población con las acciones de-

rivadas de la política en la materia.

En lo relativo a la estrategia del Programa, el ámbito de ejecución de los programas específicos, incluye, como componentes esenciales, a las organizaciones sindicales y campesinas, a las sociedades cooperativas, a las cámaras industriales y de comercio, a las instituciones académicas y a las asociaciones civiles en general.

De acuerdo con los lineamientos de la Ley de Planeación vigente y del Plan Nacional de Desarrollo, el CONAPO concerta convenios de cooperación para llevar a cabo acciones comprendidas en el Programa Nacional de Población. De esta forma, se promueve el concurso de amplios sectores de la población, dentro del marco legal y programático planteado en este documento.

Todas las organizaciones e instituciones tienen su participación, de un modo u otro, en cada uno de los programas específicos. Sin embargo, dicha participación ha tenido mayor peso relativo en unos programas que en otros, por lo que se pueden definir algunos criterios generales.

Las organizaciones de trabajadores, ya sean obreros, campesinos o cooperativistas, tienen importancia fundamental en los seis programas de carácter sustantivo. Así, se concertaron convenios para que las propias organizaciones llevaran a cabo acciones de educación en población entre sus integrantes, con el apoyo y asesoría del CONAPO, o bien, para que realizaran actividades específicas en materia de planificación familiar, de desarrollo integral de la familia e integración de la mujer en el desarrollo.

En todos estos aspectos se ha procurado el establecimiento de convenios, principalmente con las Organizaciones del Congreso del Trabajo, con la Confederación Nacional Campesina, con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares y con la Confederación Nacional de Sociedades Cooperativas.

En el Programa Nacional de Población para los Grupos Indígenas, ha sido esencial la participación activa de las propias comunidades y sus organizaciones agrupadas en el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.

En cuanto a la participación del sector privado, a través de las cámaras industriales y de comercio, así como instituciones y empresas particulares, su colaboración es de gran importancia, particularmente con respecto a los programas de Educación en Población, Planificación Familiar, Dinámica y Distribución de la Población e Integración de la Mujer en el Desarrollo.

La concertación de acciones con diversas asociaciones civiles, particularmente las de profesionales y las orientadas al beneficio comunitario, constituyen un apoyo esencial, para todos los programas, permitiendo una participación más directa de los grupos sociales no incluidos directamente en las organizaciones antes mencionadas. Además dichas asociaciones permitieron ampliar los foros de discusión y consulta en materia de población.

Debe hacerse mención especial de las instituciones académicas en sus tareas de docencia, investigación y difusión cultural. Ya sea que se trate de instituciones autónomas, asociaciones civi

les, dependencias gubernamentales u organismos internacionales, su participación en actividades de población es de gran importancia, sobre todo en los Programas Nacionales de Educación en Población y de Investigación sobre Población y Desarrollo.

Las acciones específicas de concertación se plantearon en los convenios que se establecieron con las distintas organizaciones.

Los siguientes son los Convenios de Concertación de acciones celebradas entre el Consejo Nacional de Población y: la Confederación Nacional de Trabajadores de México, la Confederación Nacional Campesina y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

**CONVENIO DE CONCERTACION DE ACCIONES QUE  
CELEBRAN EL CONSEJO NACIONAL DE POBLACION  
Y  
LA CONFEDERACION DE TRABAJADORES DE MEXICO**

**México, D.F.**

CONVENIO QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, EL CONSEJO NACIONAL DE POBLACION, - - REPRESENTADO POR SU PRESIDENTE, EL SEÑOR LICENCIADO MANUEL BARTLETT DIAZ, - - CON LA PARTICIPACION DE SU SECRETARIO GENERAL, EL SEÑOR LICENCIADO GERONIMO MARTINEZ GARCIA, Y POR OTRA LA CONFEDERACION DE TRABAJADORES DE MEXICO, REPRESENTADA POR SU SECRETARIO GENERAL, SEÑOR FIDEL VELAZQUEZ SANCHEZ Y AL -- COORDINADOR GENERAL DE PLANIFICACION FAMILIAR DE ESTA ORGANIZACION, DOCTOR HECTOR SAN ROMAN ARRIAGA, AL TENOR DE LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS.

#### ANTECEDENTES.

1. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, con la participación del Consejo Nacional de Población, ha aprobado la formulación de este convenio de Coordinación con la Confederación de Trabajadores de México, con base en lo dispuesto en los artículos 27, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2 y 3, fracción I y IV de la Ley -- General de Población, y demás relativos.
2. El Consejo Nacional de Población es el organismo público encargado de formular la planeación demográfica del país, con objeto de incorporar a la población en los programas generales de desarrollo económico y social que se formulan dentro del sector gubernamental, contribuyendo a su progreso y a elevar -- sus condiciones de vida, conforme a lo estipulado en el artículo 5° de la Ley General de Población y 44 de su Reglamento.
3. La Confederación de Trabajadores de México es un organismo sindical organizado conforme al acta constitutiva vigente a partir del 22 de abril de 1974, fecha en que fue reformada y adicionada por resolución de su Noveno Congreso -- Nacional Ordinario, según los Principios, Programa, Táctica de Lucha, Estructura, Patrimonio, Gobierno, Consejo Nacional y demás organismos cuyas facultades y obligaciones se precisan en el estatuto que se anexa como parte del presente convenio y con domicilio social en esta Ciudad de México.
4. La Confederación de Trabajadores de México estableció desde 1968 un Programa de Planificación Familiar dirigido a más de dos millones de trabajadores, un antecedente que demuestra su preocupación por los problemas relacionados con los aspectos de población y de donde se deriva su interés por trabajar conjunta y -- solidariamente con el Consejo Nacional de Población, en acciones educativas que orientan a sus agremiados en las cuestiones relativas a la política poblacional mexicana.

#### DECLARACIONES.

1. El Consejo Nacional de Población declara que el objetivo general de la -- política de población es el de establecer y operar con eficacia con los instrumentos y mecanismos que permitan armonizar el proceso demográfico y el de desarrollo económico, social y político del país, para con ello contribuir a que -- todos los mexicanos participen justa y equitativamente de los beneficios y esfuerzos de ese desarrollo.

II. La Confederación de Trabajadores de México declara que conoce y aprueba las orientaciones que el Consejo Nacional de Población viene proponiendo en el campo de la Educación en Población y desea adaptarlas en los programas de los cuales es responsable, con el fin de contribuir a un adecuado desarrollo demográfico, acorde con el desarrollo económico y social promovido por el Gobierno Federal.

III. El Consejo Nacional de Población declara que los objetivos y metas de la política de población tienen que responder a la realidad sociodemográfica del país, y sus variantes regionales y por estratos sociales, y ser parte de los programas elaborados para estimular el proceso del desarrollo nacional.

IV. La Confederación de Trabajadores de México declara que en las zonas marginadas urbanas existen numerosos grupos de trabajadores no asalariados que son sus afiliados y que cuentan con numerosas familias, a quienes es necesario dar información en relación al significado actual de la política demográfica, y de lo que representa al país el acelerado incremento de la población.

V. El Consejo Nacional de Población declara que la política de población debe entenderse como el conjunto de acciones del sector público que tiene como propósito inducir cambios en el patrón reproductivo, en concordancia a lo estipulado por el artículo 4º Constitucional que consagra el derecho a toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos. Que para cumplir con estos propósitos es necesario proporcionar servicios de Educación en Población y Capacitación, que permitan el ejercicio de ese derecho, instruyéndola además, de las consecuencias que tiene esa decisión para su vida familiar, así como las repercusiones que tiene desde el punto de vista de la salud y de sus niveles económicos.

VI. La Confederación de Trabajadores de México declara que por el interés social que representa la aplicación de los principios de la política de población, aportará la colaboración decidida a través de sus cuadros técnicos de trabajo, organización y miembros individuales, en apoyo a la política de población que efectúa el precitado organismo.

VII. El Consejo Nacional de Población declara que los problemas del crecimiento demográfico y su impacto sobre el empleo constituyen aspectos que en los últimos años vienen preocupando de manera específica y profunda a la clase trabajadora, que en relación a la educación en población se puede dar a través del establecimiento de Seminarios Informativos, y por medio de la Coordinación General de Planificación Familiar de la Confederación de Trabajadores de México, quien tendrá esa responsabilidad.

VIII. El Consejo Nacional de Población y la Confederación de Trabajadores de México declaran que el Programa de Gobierno del C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, reconoce la dimensión demográfica como el elemento central de la estrategia de desarrollo, y que su objetivo fundamental consiste en contribuir a elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de la población, atendiendo a las características de su crecimiento, estructura y distribución geográfica, tanto en las áreas rurales como en las urbanas.

En atención a lo anterior, las partes convienen las siguientes

#### C L A U S U L A S:

**PRIMERA:** Que este convenio tiene como objetivo el sentar las bases de cooperación entre el Consejo Nacional de Población y la Confederación de Trabajadores de México, a fin de establecer, coordinar y evaluar las acciones programadas sobre Educación en Población que habrán de aplicarse dentro de esa Confederación como un aporte a la consecución de los objetivos nacionales.

**SEGUNDA:** Las partes ejecutarán las acciones tendientes a lograr el objetivo anterior, de la siguiente manera:

- 1.- El Consejo Nacional de Población se compromete a colaborar con la Confederación de Trabajadores de México dentro del contexto de sus programas, - - brindando al efecto apoyo, orientación y asesoría necesarias, para lo cual llevará a cabo las siguientes acciones:
  - a) Promover y ejecutar cursos de Capacitación de Educación en Población - entre dirigentes de grupos obreros, cuadros técnicos de capacitación y personal directivo, con objeto de que posteriormente se encarguen de - transmitir estos principios a sus agremiados, procurando su continuidad y extensión.
  - b) Otorgamiento de asistencia técnica en lo que se refiere a la realización de programas de Comunicación y Educación en Población, así como el de - la Integración de la Mujer al Desarrollo.
2. La Confederación de Trabajadores de México, se compromete a:
  - a) Pugnar porque lleguen a todos sus representados la información y orientación de los diversos programas concertados en Materia de Educación en Población.
  - b) Promover la capacitación de sus líderes y personal directivo con objeto de concientizarlos sobre las cuestiones de Educación en Población.
  - c) Mantener acciones de apoyo a los capacitadores en el esfuerzo que realicen en cumplimiento de sus funciones asignadas.
  - d) Colaborar con el Consejo Nacional de Población en la captación de información y seguimiento de los proyectos, así como en las evaluaciones que se realicen.

**TERCERA:** Las partes convienen aportar sus respectivas capacidades técnicas y sus relaciones institucionales para el cumplimiento de las acciones derivadas - del presente convenio.

**CUARTA:** Las partes convienen en elaborar el Programa de Trabajo consecuencia de este convenio, dentro de los treinta días siguientes a su suscripción.

QUINTA: El Programa de Trabajo se considera parte integrante del presente instrumento y deberá contener, para cada proyecto, su objetivo, justificación, metas y calendarios de ejecución.

SEXTA: La realización del Programa de Trabajo y el cumplimiento del presente convenio serán evaluados conjuntamente por las partes, al menos cada seis meses.

SEPTIMA: Para establecer un adecuado seguimiento de las actividades a que da lugar este convenio, el Consejo Nacional de Población y la Confederación de Trabajadores de México, designan representantes a los siguientes funcionarios:

Por el Consejo Nacional de Población:

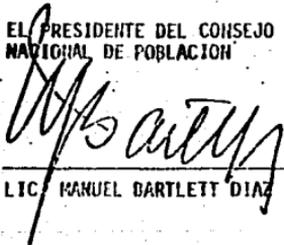
- Como representante titular, a su PRESIDENTE
- Como representante suplente, al Lic. Gerónimo Martínez García.

Por la Confederación de Trabajadores de México:

- Como representante titular, a su SECRETARIO GENERAL
- Como representante suplente, al Dr. Héctor San Román Arriaga.

Firmado en la Ciudad de México, a los veintiocho días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y tres.

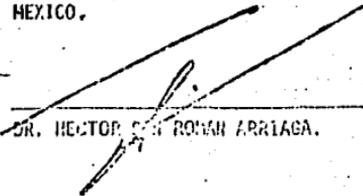
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO  
NACIONAL DE POBLACION

  
LTC. MANUEL BARTLETT DIAZ

EL SECRETARIO GENERAL DE LA CONFEDERACION  
DE TRABAJADORES DE MEXICO

  
SR. FIDEL VELAZQUEZ SANCHEZ

EL COORDINADOR GENERAL DE PLANIFICACION  
FAMILIAR SUPLENTE DEL SECRETARIO GENERAL  
DE LA CONFEDERACION DE TRABAJADORES DE  
MEXICO.

  
SR. HECTOR SAN ROMAN ARRIAGA.

CONVENIO DE CONCERTACION DE ACCIONES  
QUE CELEBRAN EL CONSEJO NACIONAL DE  
POBLACION  
Y  
LA CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA

MÉxico, D. F.

CONVENIO QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, EL CONSEJO NACIONAL DE POBLACION, REPRESENTADO POR SU PRESIDENTE, EL SEÑOR LICENCIADO MANUEL BARTLETT DIAZ, CON LA PARTICIPACION DE SU SECRETARIO GENERAL, EL SEÑOR LICENCIADO GERONIMO MARTINEZ GARCIA, Y POR LA OTRA, LA CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA, REPRESENTADA POR SU SECRETARIO GENERAL, SEÑOR SENADOR Y LICENCIADO MARIO HERNANDEZ POSADAS, AL TENOR DE LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS

#### ANTECEDENTES:

1. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación y con la participación del Consejo Nacional de Población, ha aprobado la formulación de este convenio de concertación con la Confederación Nacional Campesina, con base en lo dispuesto en los artículos 27, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2º y 3º fracciones I y IV de la Ley General de Población, y demás relativos.

2. El Consejo Nacional de Población es el organismo público en cargo de formular la planeación demográfica del país, con objeto de incorporar a la población en los programas generales de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental, contribuyendo a su progreso y a elevar sus condiciones de vida, conforme a lo estipulado en el artículo 5º de la Ley General de la Población y 44 de su Reglamento.

3. La Confederación Nacional Campesina, es una entidad política, integrante del Partido Revolucionario Institucional, en cuya estructura cuenta con un Comité Ejecutivo Nacional, responsable de su política general y con personalidad para representar a la confederación ante las instituciones oficiales, políticas, sociales y privadas. Es un organismo que agremia, representa y lucha por elevar las condiciones de vida individual, familiar y de la comunidad de los campesinos de México. Asimismo, en su organización contempla diversas Secretarías, cuyos programas de acción están orientados a promover e impulsar la formación de una conciencia solidaria de los campesinos, para que luchan por la satisfacción adecuada de sus necesidades económicas, educativas, laborales, de salud, culturales y recreativas, para beneficio de sus familias, de sus comunidades y para coadyuvar al desarrollo integral del país. La Confederación Nacional Campesina es el organismo titular del Sector Campesino del Partido Revolucionario Institucional y en esa virtud adopta la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos del Partido.

## DECLARACIONES:

I. El Consejo Nacional de Población declara que el objetivo general de la política de población es el de armonizar el proceso demográfico y el del desarrollo económico, social y político del país, para con ello contribuir a que todos los mexicanos participen justa y equitativamente de los beneficios y esfuerzos de ese desarrollo.

II. La Confederación Nacional Campesina declara que conoce y aprueba las orientaciones que el Consejo Nacional de Población viene proponiendo en el campo de la Educación en Población, y de sea adoptarlas en los programas de los cuales es responsable, con el fin de contribuir a un adecuado desarrollo demográfico, acorde con el desarrollo económico y social promovido por el Gobierno Federal.

III. El Consejo Nacional de Población declara que los objetivos y metas de la política de población tienen que responder a la realidad sociodemográfica del país, y a sus variantes regionales y por estratos sociales, y ser parte de los programas elaborados para estimular el proceso del desarrollo nacional.

IV. La Confederación Nacional Campesina declara que en las zonas rurales existen numerosos grupos de trabajadores no asalariados que son sus afiliados y que cuentan con familias numerosas, a quienes es necesario dar información en relación con el significado actual de la política demográfica, y de lo que representa para el país el acelerado incremento de la población.

V. El Consejo Nacional de Población declara que las acciones del sector público, así como de los sectores social y privado, en materia de población, deben estar en concordancia con lo estipulado por el artículo 4º Constitucional, que consagra el derecho a toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos. Que para cumplir con estos propósitos es necesario proporcionar servicios de Educación y Capacitación en Población que permitan el ejercicio de ese derecho, instruyendo además, sobre las consecuencias que tiene dicha decisión para la vida familiar así como las repercusiones que tiene desde el punto de vista de la salud y de sus niveles económicos.

VI. La Confederación Nacional Campesina declara que, por el

interés social que representa la aplicación de los principios de la política de población, aportará la colaboración decidida a través de sus cuadros técnicos de trabajo, organización y miembros individuales, en apoyo a la política de población del gobierno mexicano.

VII. El Consejo Nacional de Población declara que las mayores tasas de crecimiento natural han sido detectadas en las regiones rurales y, dentro de las ciudades, en los grupos marginados y suburbanos y que en consecuencia, es necesario llevar a cabo una acción en vinculación directa con la Confederación Nacional Campesina, con el propósito de poner al alcance de los sectores rurales toda la orientación que en relación a la Educación en Población se pueda dar a través de seminarios informativos, cursos básicos, capacitación y difusión destinados a líderes, directivos, y coordinadores de esa organización política, quienes se encargarán de la multiplicación de la información entre sus agremiados.

VIII. El Consejo Nacional de Población y la Confederación Nacional Campesina declaran que el Programa de Gobierno del C. - Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, reconoce la dimensión demográfica como un elemento central de la estrategia de desarrollo, y que el objetivo fundamental de la política de población es contribuir a elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de la población, atendiendo a las características de su crecimiento, estructura y distribución geográfica, tanto en las áreas rurales como en las urbanas.

En atención a lo anterior, las partes, convienen las siguientes:

#### CLAUSULAS:

PRIMERA.- Este convenio tiene como objetivo sentar las bases de cooperación entre el Consejo Nacional de Población y la Confederación Nacional Campesina a fin de establecer, concertar y evaluar acciones en todas las áreas del Programa Nacional de Población, las cuales habrán de aplicarse dentro de esta Confederación, como un aporte a la consecución de los objetivos nacionales.

SEGUNDA.- Las partes aportarán los recursos y ejecutarán las acciones tendientes a lograr el objetivo anterior, de la siguiente manera:

1. El Consejo Nacional de Población se compromete a colaborar con la Confederación Nacional Campesina en la aplicación de la política de población, dentro del contexto de sus programas, -brindando al efecto la orientación y asesoría necesarias, para lo cual llevará a cabo las siguientes acciones:

- a) Promover y realizar cursos de capacitación en Educación en Población para líderes y personal directivo de la Confederación, con objeto de que posteriormente se encarguen de transmitir los contenidos a sus agremiados, procurando la continuidad y extensión de la acción capacitadora.
- b) Otorgar asistencia técnica en lo que se refiere a la realización de programas de Comunicación y Educación en Población; así como de Integración de la Mujer en el Desarrollo y otras áreas del Programa Nacional de Población.

2. La Confederación Nacional Campesina se compromete a:

- a) Pugnar porque lleguen a todos sus representados la información y la orientación de los diversos programas concertados en materia de Educación en Población.
- b) Promover la capacitación de su personal directivo con objeto de concientizarlo sobre los problemas poblacionales.
- c) Mantener acciones de apoyo a los capacitadores en el esfuerzo que realicen para el cumplimiento de sus funciones.
- d) Colaborar con el Consejo Nacional de Población en la captación de información y en el seguimiento de los proyectos, - así como en las evaluaciones que se realicen.

TERCERA.- Las partes conviene aportar sus respectivas capacidades técnicas y sus relaciones institucionales para el cumplimiento de las acciones derivadas del presente convenio.

CUARTA.- Las partes convienen en elaborar el programa de trabajo, consecuencia de este convenio, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su suscripción.

QUINTA.- El programa de trabajo se considera parte integrante del presente instrumento y deberá contener, para cada proyecto, su objetivo, justificación, metas y calendario de ejecución, así como los requerimientos humanos, materiales y financieros y la forma en que el Consejo y la Confederación aportarán dichos requerimientos.

SEXTA.- La realización del programa de trabajo y el cumplimiento del presente convenio serán evaluados conjuntamente por las partes, al menos cada doce meses.

SEPTIMA.- El presente instrumento será revisado anualmente, a propósito de la preparación de los presupuestos por programas del ejercicio subsecuente.

OCTAVA.- Para establecer un adecuado seguimiento de las actividades a que da lugar este convenio, el Consejo Nacional de Población y la Confederación Nacional Campesina, designan representantes a los siguientes funcionarios:

**Por el CONSEJO NACIONAL DE POBLACION**

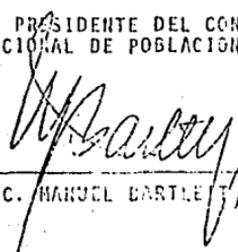
- Como representante titular, a su PRESIDENTE
- Como representante suplente, a su SECRETARIO GENERAL

**Por la CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA**

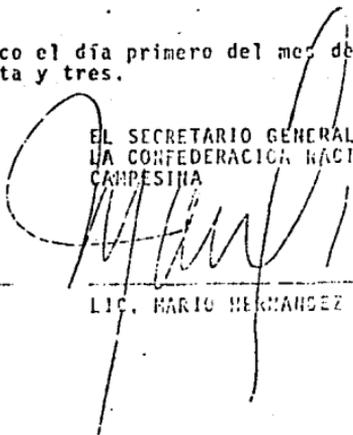
- Como representante titular, a su SECRETARIO GENERAL
- Como representante suplente, a su SECRETARIA DE PLANEACION Y ORIENTACION FAMILIAR

Firmado en la Ciudad de México el día primero del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y tres.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO  
NACIONAL DE POBLACION

  
LIC. MANUEL BARTLETT DIAZ

EL SECRETARIO GENERAL DE  
LA CONFEDERACION NACIONAL  
CAMPESINA

  
LIC. MARIO HERNANDEZ ROJAS

**CONVENIO DE CONCERTACION DE ACCIONES QUE  
CELEBRAN EL CONSEJO NACIONAL DE POBLACION  
Y  
LA CONFEDERACION NACIONAL DE ORGANIZACIONES  
POPULARES**

**México, D. F.**

CONVENIO QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, EL CONSEJO NACIONAL DE POBLACION, REPRESENTADO POR SU PRESIDENTE, EL SEÑOR LICENCIADO MANUEL BARTLETT DIAZ, CON LA PARTICIPACION DE SU SECRETARIO GENERAL, EL SEÑOR LICENCIADO GERONIMO MARTINEZ GARCIA, Y POR LA OTRA, LA CONFEDERACION NACIONAL DE ORGANIZACIONES POPULARES, REPRESENTADA POR SU SECRETARIO GENERAL, SEÑOR DIPUTADO Y LICENCIADO ENRIQUE FERNANDEZ MARTINEZ, AL TENOR DE LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS:

#### ANTECEDENTES:

1. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación y con la participación del Consejo Nacional de Población, ha aprobado la formulación de este convenio de concertación de acciones con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, con base en lo dispuesto en los artículos 27, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2ª y 3ª fracciones I y IV de la Ley General de Población, y demás relativos.
2. El Consejo Nacional de Población es el organismo público encargado de la planeación demográfica del país, con objeto de incorporar a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental, contribuyendo a su progreso y a elevar sus condiciones de vida, conforme a lo estipulado en el artículo 5º de la Ley General de Población y 44 de su Reglamento.
3. La Confederación Nacional de Organizaciones Populares es una entidad política integrante del Partido Revolucionario Institucional. Está formada, en alianza dinámica y plural, por ciudadanos y grupos de todas las entidades federativas que, consciente de la diversidad de sus intereses específicos, pero vinculados por la filosofía política de la Revolución Mexicana, conjugan esfuerzos para alcanzar niveles superiores en su condición social y económica, de conformidad con los propósitos expresados en su Declaración de Principios y en su Programa de Acción y con sujeción a las normas prescritas en sus Estatutos. La Confederación Nacional de Organizaciones Populares es el organismo titular del Sector Popular del Partido Revolucionario Institucional y, en esa virtud, adopta la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos del Partido.

#### DECLARACIONES:

I. El Consejo Nacional de Población declara que el objetivo general de la política de población es armonizar el proceso demográfico y el del desarrollo económico, social y político del país, para con ello contribuir a que todos los mexicanos participen justa y equitativamente de los beneficios y esfuerzos de ese desarrollo.

II. La Confederación Nacional de Organizaciones Populares declara que conoce y aprueba las orientaciones que el Consejo Nacional de Población viene proponiendo en el campo de la Educación en Población y desea adoptarlas en los programas de los cuales es responsable, con el fin de contribuir a un adecuado desarrollo demográfico, acorde con el desarrollo económico y social promovido por el Gobierno Federal.

III. El Consejo Nacional de Población declara que los objetivos y metas de la política de población tienen que responder a la realidad sociodemográfica del país, y a sus variantes regionales y por estratos sociales, y ser parte de los programas elaborados para estimular el proceso del desarrollo nacional.

IV. La Confederación Nacional de Organizaciones Populares declara que en las zonas marginadas urbanas existen numerosos grupos de trabajadores no asalariados que son sus afiliados y que cuentan con familias numerosas, a quienes es necesario dar información en relación con el significado actual de la política demográfica, y de lo que representa para el país el acelerado incremento de la población.

V. El Consejo Nacional de Población declara que las acciones del sector público, así como de los sectores social y privado, en materia de población, deben estar en concordancia con lo estipulado por el artículo 4º Constitucional, que consagra el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos. Que para cumplir con estos propósitos es necesario proporcionar servicios de Educación y Capacitación en Población, que permitan el ejercicio de ese derecho, instruyendo además, sobre las consecuencias que tiene dicha decisión para la vida familiar, así como las repercusiones que tiene desde el punto de vista de la salud y de sus niveles económicos.

VI. La Confederación Nacional de Organizaciones Populares declara que, por el interés social que representa la aplicación de los principios de la política de población, aportará la colaboración decidida a través de sus cuadros técnicos de trabajo,

organización y miembros individuales, en apoyo a la política de población del gobierno mexicano.

VII. El Consejo Nacional de Población declara que las mayores tasas de crecimiento natural han sido detectadas en las regiones rurales y, dentro de las ciudades, en los grupos marginados y suburbanos y que, en consecuencia, es necesario llevar a cabo una acción en vinculación directa con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, con el propósito de poner al alcance de los sectores populares toda la orientación que en relación a la Educación en Población se pueda dar, a través de seminarios informativos, cursos básicos, capacitación y difusión - destinados a líderes, directivos y coordinadores de esa organización política, quienes se encargarán de la multiplicación de la información entre sus agremiados.

VIII. El Consejo Nacional de Población y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares declaran que el Programa de Gobierno del C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, reconoce la dimensión demográfica como un elemento central de la estrategia de desarrollo y que el objetivo fundamental de la política de población es contribuir a elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de la población, atendiendo a las características de su crecimiento, estructura y distribución geográfica, tanto en las áreas rurales como en las urbanas.

En atención a lo anterior, las partes convienen las siguientes

#### CLAUSULAS:

PRIMERA.- Este convenio tiene como objetivo sentar las bases de cooperación entre el Consejo Nacional de Población y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares a fin de establecer, concertar y evaluar acciones en todas las áreas del Programa Nacional de Población, las cuales habrán de aplicarse dentro de esta Confederación, como un aporte a la consecución de los objetivos nacionales.

SEGUNDA.- Las partes aportarán los recursos y ejecutarán las acciones tendientes a lograr el objetivo anterior, de la siguiente manera:

1. El Consejo Nacional de Población se compromete a colaborar -

con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, dentro del contexto de sus programas, brindando al efecto la orientación y asesoría necesarias, para lo cual llevará a cabo las siguientes acciones:

- a) Promover y realizar cursos de capacitación en Educación en Población para líderes y personal directivo, con objeto de que posteriormente se encarguen de transmitir los contenidos a sus agremiados, procurando la continuidad y extensión de la acción capacitadora.
- b) Otorgar asistencia técnica en lo que se refiere a la realización de programas de Comunicación y Educación en Población; así como de Integración de la Mujer en el Desarrollo y otras áreas del Programa Nacional de Población.

2. La Confederación Nacional de Organizaciones Populares se compromete a:

- a) Pugnar porque lleguen a todos sus representados la información y orientación de los diversos programas concertados en materia de Educación en Población.
- b) Promover la capacitación de su personal directivo con objeto de concientizarlo sobre los problemas poblacionales.
- c) Mantener acciones de apoyo a los capacitadores en el esfuerzo que realicen para el cumplimiento de sus funciones.
- d) Colaborar con el Consejo Nacional de Población en la captación de información y en el seguimiento de los proyectos, así como en las evaluaciones que se realicen.

TERCERA.- Las partes convienen aportar sus respectivas capacidades técnicas y sus relaciones institucionales para el cumplimiento de las acciones derivadas del presente convenio.

CUARTA.- Las partes convienen en elaborar el programa de trabajo, consecuencia de este convenio, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su suscripción.

**QUINTA.-** El programa de trabajo se considera parte integrante del presente instrumento y deberá contener, para cada proyecto, su objetivo, justificación, metas y calendario de ejecución, así como los requerimientos humanos, materiales y financieros y la forma en que le Consejo y la Confederación aportarán dichos requerimientos.

**SEXTA.-** La realización del programa de trabajo y el cumplimiento del presente convenio serán evaluados conjuntamente por las partes, al menos cada doce meses.

**SEPTIMA.-** El presente instrumento será revisado anualmente, a propósito de la preparación de los presupuestos por programas del ejercicio subsecuente.

**OCTAVA.-** Para establecer un adecuado seguimiento de las actividades a que da lugar este convenio, el Consejo Nacional de Población y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, designan como representantes a los siguientes funcionarios:

Por el CONSEJO NACIONAL DE POBLACION:

- Como representante titular, a su PRESIDENTE
- Como representante suplente, a su SECRETARIO GENERAL

Por la CONFEDERACION NACIONAL DE ORGANIZACIONES POPULARES:

- Como representante titular, a su SECRETARIO GENERAL
- Como representante suplente, a su SECRETARIO DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

Firmado en la Ciudad de México a los            días del mes de  
diciembre de mil novecientos ochenta y tres.



EL PRESIDENTE DEL CONSEJO  
NACIONAL DE POBLACION

\_\_\_\_\_  
LIC. MANUEL BARTLETT DIAZ

EL SECRETARIO GENERAL DE LA  
CONFEDERACION NACIONAL DE  
ORGANIZACIONES POPULARES



\_\_\_\_\_  
LIC. ENRIQUE FERNANDEZ MARTINEZ

#### 4.3 Criterios y Acciones con Organismos Internacionales.

El Consejo Nacional de Población ha venido recibiendo y promoviendo una mayor cooperación técnica y financiera con diversos organismos del Sistema de las Naciones Unidas representados en México, así como con otras organizaciones nacionales e internacionales. Con ello se buscó fortalecer, no sólo la investigación, promoción e instrumentación de las actividades que ha venido realizando el propio Consejo, sino las tareas de otras instituciones académicas y asociaciones civiles nacionales y ha apoyado la labor de los Estados de la Federación, a través de los Consejos Estatales de Población.

Las experiencias y acciones que México ha experimentado en Materia de Población en los últimos años, le han significado el reconocimiento internacional, es así que la Comunidad Internacional lo invitó a organizar y participar en:

-El Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo, organizado en la Cd. de México por la U.N.A.M., en 1983.

En este Congreso se generó el documento "Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina" (PISPAL), que recopiló los más sobresaliente del pensamiento latinoamericano en la materia, y sirvió de guía para la creación de organismos cuya función en materia de población recibió gran apoyo por parte de los Gobiernos de las Naciones.

-México, participó en el "Primer Concurso Nacional sobre Población y Desarrollo", en la Habana, Cuba.

En 1984 se llevó a cabo la Conferencia Internacional de Población auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas y fue gran mérito el que fuera coordinada por el CONAPO, con el apoyo de múltiples instituciones.

Dentro del Programa de colaboración que instrumentó México para la promoción de organización de la Conferencia, se encuentran las siguientes acciones:

- La instalación de un Consejo Consultivo, con representantes de diversas Secretarías de Estado, del Poder Legislativo, de organizaciones obreras, campesinas y populares.
- La celebración de cinco reuniones nacionales en las que se abordó el Plan de Acción Mundial sobre Población.

Este año de 1984, fue especialmente importante por el cauce e importancia que ocuparon las cuestiones demográficas en el ámbito internacional, México formó parte activa en la organización, promoción e instrumentación de estas actividades y participó en las siguientes reuniones internacionales:

- Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Internacional de Población celebrada en la Habana, Cuba.
- Primer y Segundo Período de Sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia Internacional de Población, que tuvo lugar en Nueva York.
- En el Vigésimo Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina, celebrado en Lima, Perú.
- En la Presentación del Informe del Comité Preparatorio de la Conferencia ante el Consejo Económico y Social de las

Naciones Unidas, en Nueva York.

-Visitas de representantes de los gobiernos de diversos países, algunos de ellos interesados en asesoría técnica mexicana sobre programas de población y otros, en el intercambio de información y experiencias en la materia.

Otro aspecto importante ha sido la participación de los sectores social y privado, que aunque incipiente aún, representa un avance en los aspectos de concertación e inducción, como es el caso del evento celebrado por la Organización Interamericana del Trabajo, la Confederación de Trabajadores de México y el CONAPO.

A partir de 1985, el CONAPO ha coordinado, promovido e instrumentado diversos convenios de cooperación técnica, con el fin de financiar en cierto modo sus actividades en las Entidades Federales; es así que se celebraron los siguientes convenios:

- a) Con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). "Análisis del Comportamiento Reproductivo y la Planificación Familiar en el Medio Rural y los Grupos Marginados de México". (1985).
- b) Con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). "Proyecto para la promoción de actividades en población", que comprende actividades de investigación, información sociodemográfica y de educación en población, así como la capacitación básica del personal técnico de nivel medio del propio Consejo en el área de computación. (1985-1987).
- c) Con el Centro Internacional de Desarrollo de Canadá. "Proyecto Colección Mexicana sobre Población y Mujer", que con-

siste en el establecimiento de un sistema de información bibliográfica sobre la materia, con asistencia técnica del Sistema de Documentación sobre Población en América Latina, del Centro Latinoamericano de Demografía (1985-1987).

d) Con el Research Triangle Institute, de Estados Unidos (RTI).

"Proyecto para la Elaboración de Proyecciones de Población a Nivel Regional". (1985-1987).

e) Con el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (FNUAP), con el que se obtuvieron logros importantes:

-Programa de Planificación Familiar (Sria. de Salud, 1985-1987).

-Investigación Demográfica (Colegio de México, 1985-1986).

-Integración de la Política de Población con los Planes y Programas de Desarrollo (CONAPO, 1985-1987).

-Educación Sexual y en Población (CONAPO, 1985-1987).

-Educación en Población para la Mujer (CONAPO, 1985-1986).

-Apoyo a los Consejos Estatales de Población (CONAPO, 1985-1987).987).

-Estudios sobre los Sistemas de Ciudades en México (CONAPO, 1985-1987).

-Estudios sobre Migración y Distribución Espacial de la Población (CONAPO, 1985-1987).

-Capacitación e Investigación sobre Población (ANEP-Colegio de México, 1985-1987).

-Investigación Social en Población (Colegio de México, 1985-1987).

La mayoría de estos estudios sirvieron de soporte a los programas específicos del CONAPO, sin embargo, el problema es que en general los avances se obtienen mucho más en el campo teórico que en el práctico.

f) Con la Agencia para el Desarrollo Internacional, de Estados Unidos de Norte América (AID), con quien se realizaron estudios demográficos y sociodemográficos de los subsistemas y sistemas de ciudades de la Frontera Norte (1986-1987).

La madurez teórica alcanzada y reconocida del CONAPO, le ha permitido proporcionar asesoría, como es el caso, de Bolivia y de la República Dominicana.

El papel que juega el CONAPO y la política de población del Gobierno Mexicano en el concierto internacional, le dieron la oportunidad de ser la sede de la Conferencia sobre Población y Ciudades Pequeñas y Medianas en América Latina y el Caribe, con el auspicio del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población.

Toda esta trayectoria, le valió al CONAPO, para que se le otorgara el "Premio de Población de las Naciones Unidas, 1986", con lo cual la comunidad internacional avaló el reconocimiento a los logros de la política de población de nuestro país. En el mes de febrero del mismo año el Instituto de Población de Estados Unidos otorgó el "Premio Excelencia" para los medios de comunica-

ción en el Hemisferio Occidental al Boletín informativo del CONAPO y al programa "Vida Diaria", producido por TELEVISIA, S.A.

La Secretaría General del Consejo organizó en la Cd. de Guanajuato, Gto., junto con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), un Seminario Latinoamericano para la presentación de un modelo elaborado por la FAO que auxilia a la programación de la población y la agricultura.

En 1987, le correspondió al CONAPO presidir la Delegación de México en el 24. Período de Sesiones de la Comisión de Población de las Naciones Unidas, en Nueva York, presentó asesoría a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en la elaboración de diversas proyecciones de población.

El Consejo colaboró también, en la organización del Foro Internacional sobre la Política de Población en la Planificación del Desarrollo, bajo los auspicios del Fondo de las Naciones Unidas para actividades en materia de población.

El Consejo ha mantenido una cooperación técnica bastante activa con varios países, entre los que destacan: República de Ecuador, Indonesia, Cuba, India, Ofna. Central de Estadísticas de Hungría, con Trinidad y Tobago, para la identificación de instituciones y recursos humanos en el campo de estudios de población en nuestro país.

Las cuestiones discutidas se encaminaron a examinar y evaluar las recomendaciones internacionales sobre política de pobla-

ción; los avances y obstáculos en su aplicación, de acuerdo a la experiencia de los países; el grado de integración de estas políticas en la planeación del desarrollo; se formularon recomendaciones tendientes a apoyar el mayor desarrollo de las políticas nacionales de población; y, se definieron las modalidades de la cooperación internacional, regional y bilateral para apoyar la gestión gubernamental en materia de política de población.

Al concluir este capítulo, contamos con elementos valiosos que nos permiten conocer el grado de participación de los distintos sectores de la sociedad en la planeación demográfica del país.

Las deficiencias las encontramos, una vez más, en el carácter de órgano coordinador que tiene el Consejo, estamos seguros que toda medida o instrumento de acción para implementar la política de población (acuerdos de coordinación y convenios de concertación), se debe enunciar, en última instancia, como una decisión de una autoridad dentro del ámbito de la competencia del CONAPO, organismo integrante del aparato público. Desde el punto de vista de la forma legal que adopta la decisión, se debe tratar de la adopción de una resolución obligatoria para todos aquéllos a quienes se dirige y cuyo incumplimiento tenga previsto algún tipo de sanción jurídica, es decir, que sea posible que el Consejo recurra a la fuerza pública para exigir su cumplimiento.

Si entendemos así la relación del Consejo con la sociedad, deja de ser indiferente considerar cuáles son los sectores ajenos al poder público que tienen o carecen de participación directa o

indirecta, institucionalizada o no, en la formulación de decisiones; así como tampoco es indiferente tener en cuenta si se aliena o no la participación y la institucionalización de la participación de algunos sectores y cuáles.

**CAPITULO 5. CONCLUSIONES: COMENTARIOS, CRITICAS Y  
PROPUESTAS A LA PLANEACION DEMOGRAFICA  
EN MEXICO**

## 5. CONCLUSIONES: COMENTARIOS, CRITICAS Y PROPUESTAS A LA PLANEACION DEMOGRAFICA EN MEXICO.

Considerando las características de esta investigación los planteamientos analizados en cada capítulo, han originado las reflexiones pertinentes en cada caso, sin embargo hemos reservado este último capítulo a la exposición de las conclusiones generales a manera de comentarios, críticas y propuestas, agrupadas, para su análisis en aspectos políticos, jurídicos y administrativos.

Hace más de cincuenta años que en nuestro país la planeación se concibió como necesaria para orientar y promover, de acuerdo con las condiciones de cada momento el Proyecto Nacional que la Constitución señala.

La planeación ha permitido encaminar las actividades productivas de la sociedad hacia las aspiraciones del desarrollo a través de ciertas técnicas que posee la administración pública y se ha constituido en instrumento necesario del Estado para orientar y promover la conducción de la sociedad. Aquí hemos concebido a la planeación, desde el punto de vista teórico y lógico, como una forma de predecir y esto es la proyección de alguna explicación disponible. Al explicar nos damos cuenta de los elementos y acciones que desde una situación pasada nos han conducido a una situación actual. Al predecir, a partir de la situación actual, por aplicación de los resultados de alguna explicación, nos adelantamos a la probabilidad de una situación futura. Nuestro punto de

partida fue entonces, una situación actual, un estado de hechos presente que hemos evaluado de alguna manera y que, en consecuencia, se desea mejorar. Esta investigación nos proporcionó una imagen de la situación futura prevista, como resultado de la adopción y ejecución de ciertas medidas e instrumentos que hemos estimado mejorarán la situación actual, incidiendo sobre aquellos elementos que la han producido e introduciendo otros nuevos, que se supone han de coadyuvar a lograr los objetivos de la planeación demográfica.

Es así que desde esta lógica, partimos de la premisa de que las actividades de planeación, en cada momento de la historia, han correspondido a la evolución institucional del país, a la idea prevaleciente del desarrollo y de la función que el Estado debía asumir en el proceso de crecimiento, así como la complejidad de la estructura económica y social. Los diferentes gobiernos generaron o adecuaron, según las situaciones y recursos, los ordenamientos jurídicos y los sistemas administrativos para organizar al sector público en función de los requerimientos de cada época, siendo la administración pública el ente que ha venido organizando la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus Secretarías de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito y fideicomisos, han dado un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil

de la sociedad.

El Estado reconoce la influencia mutua entre desarrollo y población, es ésta el elemento más importante con que cuenta el país, los cambios y comportamiento de ésta influyen en el proceso de desarrollo del mismo, en sus estructuras productivas, de consumo, de distribución de los recursos y en la conformación de sus instituciones.

Por su doble papel de objeto y sujeto del desarrollo, el Estado tuvo que considerar la planeación del fenómeno demográfico, y en 1936 creó la primer Ley General de Población y la readecuó en 1947. Los lineamientos de estas legislaciones, habrían de permanecer más o menos vigentes durante aproximadamente cuarenta años, dado que la postura a favor de un crecimiento de la población era apoyada y respaldada por el marco institucional: el Estado asentaba la política poblacionista respaldada por la Ley de Población vigente y los Códigos Sanitarios que no permitían el uso de anticonceptivos. Inclusive la Iglesia en toda su acción educativa, ha defendido tradicionalmente la procreación abundante y ha prohibido la anticoncepción y el aborto, también la escuela se sumó a la postura poblacionista: los textos y los programas oficiales de enseñanza primaria, secundaria y hasta universitaria sancionaban positivamente la procreación abundante y el crecimiento demográfico, las demás instituciones apoyaban directa o indirectamente esta misma posición.

Hacia 1970 se hizo evidente una situación contradictoria en relación con la política poblacionista seguida hasta entonces: por una parte, en materia de crecimiento demográfico se habían re<sub>g</sub> basado las expectativas previstas; por la otra, la distribución de la población era más desequilibrada de lo que había sido anteriormente. Además, en ambos aspectos se había creado una dinámica de largo alcance propia de los procesos demográficos que rebasaba los cambios coyunturales de la economía.

A través del análisis y discusión en ámbitos sociales, académicos y políticos, se tomó conciencia de la necesidad de replantear la política de población existente, considerando las implicaciones que a mediano y largo plazos tendrían los procesos demográficos en el desarrollo nacional.

El reconocimiento de esa problemática, por parte del Estado, llevó a la promulgación de una nueva Ley General de Población en 1974. Esta Ley procura la regulación del crecimiento demográfico a fin de armonizar la dinámica demográfica de la población y la del desarrollo económico y social, con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y la integridad familiar.

Desde que esta nueva Ley fue promulgada, no ha sufrido alteraciones ni cambios sustanciales; en la Administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se continúan reforzando los planteamientos establecidos desde su creación.

La política de población actual, producto de esta nueva Ley,

es parte integrante de la planeación demográfica del Gobierno Mexicano y sus objetivos no sólo son cuantitativos, sino eminentemente cualitativos.

Por lo que respecta a la viabilidad de esta política, creemos que existe una fuerte dependencia de la dinámica demográfica respecto de la modalidad de los procesos de desarrollo, y en consecuencia, de la política de población respecto del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en un doble sentido: (a) la política de población la consideramos como un instrumento para alcanzar los objetivos del desarrollo; y (b) su eficacia y viabilidad dependen en gran medida del logro, o al menos de la aproximación a ciertos objetivos del desarrollo.

Si entendemos por política, al tipo de actividad que se desarrolla en el marco de una organización social del poder y que está formalmente destinada a orientar acciones futuras de esa misma organización, y como tal, es un proceso en el tiempo y nunca un producto final, la política de población, son todas las acciones colectivas concertadas en materia de población que cuentan con el aparato institucionalizado del Estado como instrumento indispensable para desarrollarse. Lo que aparece como requisito necesario de análisis para entender esa dependencia con respecto al Plan Nacional de Desarrollo, es el tratamiento de esta política insertada, puesta en relación con la estrategia del desarrollo nacional de la cual forma parte.

La política de población no puede ni debe quedar circunscrita a políticas públicas de administración (políticas orientadas a afectar la capacidad de gestión del Gobierno) o a políticas de intervención del Estado (políticas orientadas a afectar la capacidad de coerción institucional del Estado) o a políticas estructurales (políticas orientadas a afectar la capacidad de dominación que conforma la estructura política o estructura de poder), sino que debe de abarcarlas a todas desde diversos niveles de análisis:

a) Un primer nivel de análisis debe referirse a las relaciones entre Gobierno y problemas de población, donde la noción de política de población puede referirse a la adopción por el gobierno, de medidas dirigidas deliberadamente a influir sobre las variables demográficas, sea como efecto principal, sea como efecto secundario previsto. Esta primera ubicación del problema se hace insuficiente desde el momento mismo en que, siempre dentro de este nivel, se observa que la noción de Gobierno (y por lo tanto su acción), implica necesariamente una pluralidad de políticas cuya coherencia mutua y convergencia común es variable. Surge así la necesidad de analizar un espectro de políticas sociales, desde el punto de vista de su efecto sobre las condiciones reales de existencia de la población y de su alcance sobre la estructura y la dinámica demográficas.

b) Otro nivel de análisis se hace necesario cuando se introduce el supuesto de que la política no se da sino en un contexto de relaciones políticas, en el cual resulta que toda política respon-

de al marco de intereses, de recursos de poder y de capacidades de dominación, coerción y gestión de distintos grupos sociales. Aquí cabe el análisis de las vinculaciones entre el régimen político, el Estado, la política de población y las estrategias de desarrollo.

c) Un nivel más complejo de análisis surge al tomar en cuenta el contexto estructural más amplio en el cual se da la pluralidad de políticas del Gobierno. En este nivel la noción de política actúa fundamentalmente como eslabón entre el contexto estructural (sistema político dado, base socio-económica conocida, estructura demográfica definida, condiciones histórico-estructurales de dominación y dependencia dadas), y las prácticas y comportamientos colectivos de grupos y organizaciones gubernamentales. Característico de este nivel, es el análisis de la política de población en relación con los movimientos espaciales de población o con los largos procesos de transición demográfica.

Puede decirse que estos tres niveles de análisis están cruzados por un objetivo analítico que es común a todos, sin perjuicio de que se manifieste más directamente en algunos de ellos que en otros. Este objetivo analítico es el intento de abordar los comportamientos demográficos de la población, como variables fundamentales dependientes de procesos y estructuras macro sociales que condicionan los términos de los problemas de población y en consecuencia los requerimientos de la política de desarrollo nacional.

Por lo que corresponde al ámbito jurídico, en esta Administración se han dado cambios trascendentes; las reformas Constitucionales y en particular la del Art. 26, que establece que el Estado organizará un Sistema Nacional de Planeación Democrática del desarrollo nacional, elevando así a la planeación a rango Constitucional y derivando de ello una Ley de Planeación (05-I-1983).

Gracias al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la política de población, por su parte, se convierte, en componente básico de este documento, reiterando que la programación en materia de población no puede constituir sólo un capítulo más de la planeación nacional, sino que comprende acciones integradas en los aspectos económicos, sociales, políticos, sectoriales y regionales.

De acuerdo con lo anterior, concluimos que en materia jurídica se aprecia un avance, dado que la planeación ha elevado a rango Constitucional, y por tanto, la población ha pasado a ser componente básico del Plan Nacional de Desarrollo, sin embargo:

-Los requerimientos y demandas sociales han superado el horizonte y las expectativas del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. El Plan resultó insuficiente para dotar de alternativas que dieran respuesta a todas las necesidades planteadas por la sociedad, tales como: fuentes de empleo en los lugares de origen, dotación de servicios básicos, asequibilidad de créditos a campesinos, vivienda y salud, entre otros.

-La actual Ley General de Población conserva un carácter eminentemente centralista; es necesario readeclar sus lineamientos a campos más específicos, que de acuerdo a requerimientos regionales, los reglamentos sean de carácter local.

-Es conveniente que para cada Entidad Federativa exista una Ley de Población con su respectiva reglamentación local, planteada acorde a las necesidades y recursos propios, pero dentro del marco normativo que establece la Ley General de Población vigente.

Finalmente, y desde el ámbito administrativo, el Consejo Nacional de Población es el organismo público descentralizado del Gobierno Federal, que desde que fue creado en 1974 (Ley General de Población, Art. 5o.), ha tenido la facultad de formular la planeación demográfica del país, con el objeto de tomar en cuenta a la población dentro de los programas de desarrollo económico y social que formulan el sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos (fecundidad, mortalidad, migración, estructura y la dinámica y distribución espacial de la población).

Sin embargo, y a pesar de la actividad que el Consejo ha venido realizando desde que fue creado, nos encontramos que la ac-

tual situación demográfica sigue caracterizada por un crecimiento aún elevado y una fuerte dispersión en miles de pequeñas localidades y una importante concentración en unas cuantas ciudades, lo que constituye un factor que afecta de diversas maneras los múltiples aspectos de la evolución socioeconómica del país.

El Consejo instrumenta su acción a través del Programa Nacional de Población 1984-1988, que se deriva del PND. El Programa al igual que el Consejo conserva un carácter y perfil profundamente centralista y de acceso y acción insuficiente a todos los espacios del país, dado que:

-La estructura del Consejo es insuficiente y no corresponde a la complejidad de los problemas planteados por los fenómenos demográficos, ni cuenta con los recursos en la cantidad y calidad requeridos para lograr los objetivos que se plantearon en el Programa y que han sido superados en mucho por la dinámica social, y más que nada, porque aún es mucha la distancia que media entre las declaraciones de intención y la acción efectiva y entre ésta y el logro de las metas propuestas en el campo de la planeación demográfica nacional.

-Existe un gran dispendio en lo que se refiere a recursos humanos; hay una gran inversión en su capacitación que arroja pocos resultados por la situación

rotativa que presenta el personal. Para racionalizar ya no sólo recursos financieros, sino también humanos, al personal debe continuar trabajando y ser más permanente y estable, independientemente de los cambios en la estructura del Consejo.

En fechas recientes, siguiendo los lineamientos planteados en la política de descentralización del Gobierno Federal, se crearon los Consejos Estatales de Población con recursos propios, sin embargo éstos han venido operando únicamente a criterio del Gobierno del Estado, pues no existe ninguna obligatoriedad por parte del CONAPO, ya que éste sólo tiene la función de coordinar y auxiliar a estos Consejos Estatales.

Es así, que es el interés propio del Gobierno del Estado el que hace funcionar al Consejo Estatal y de acuerdo con esto, puede o no apoyar la creación de los Consejos Municipales de Población, cuyo número es aún muy reducido.

Estos COEPOS no cuentan con reglamentos locales, sino que se sitúan en el marco de acción que les permite la Ley General de Población vigente.

Lo anterior nos lleva a proponer que:

-Es necesaria una reglamentación local que procure la permanencia y funcionamiento obligatorio de los COEPOS, al margen del interés personal de Gobierno

del Estado, con lo cual se daría un paso importante en el proceso de regionalización de la planeación demográfica.

-Dadas las condiciones actuales en materia de población, para que administrativamente sea viable la actividad del CONAPO, éste se debe ubicar a un alto nivel de gobierno y tener efectiva capacidad de decisión y alcance en el ámbito de las políticas sectoriales y regionales. Aunque el término Consejo es de carácter eminentemente político y de participación implícita, más que Consejo debe convertirse en un Instituto Nacional de Población, que posea mayores facultades y alcances y por lo mismo no se limite a ser sólo un organismo coordinador, organizador y sensibilizador de la planeación demográfica del país, sino que además tenga la facultad de sancionar la participación de los diversos sectores de la sociedad, con un mayor alcance y participación en el proceso de la planeación del desarrollo nacional, y que tenga además un carácter de permanencia que lo sitúe como el principal promotor dentro del Sistema de Planeación Demográfica.

-Este Instituto, aprovechando la estructura del Consejo y sólo cubriendo las deficiencias, debe planear con un criterio demográfico que signifique que más allá de la difusión de planes y programas, ordene, racional, sistemática y congruentemente por anticipado el conjunto de las actividades a realizar para lograr los objetivos y metas de la planeación demográfica, y vigilar y sancionar que la ejecución de las mismas corresponda a dicho orden y se encamine a la consecución de tales objetivos y metas, que asegure que la política adoptada sea oportunamente ejecutada por los organismos competentes; evalúe en forma periódica su aplicación y resultados; estar funcionalmente vinculado con los cuerpos de decisión política, con el objeto de asegurar la integración de la política de población en la estrategia y los planes de desarrollo económico y social, y estar ubicado a un nivel jerárquico tal que asegure la ejecución concertada por parte de los organismos competentes de las decisiones adoptadas.

En cuanto a los fenómenos demográficos en su conjunto: Actualmente la tasa oficial de crecimiento demográfico es de 1.9% anual, con una población aproximada de 81 millones de per

sonas, sin embargo, este descenso de la fecundidad no se presenta de manera homogénea en los diversos grupos sociales de la población, ni en las regiones geográficas que conforman el país. Las disminuciones más significativas se presentan en las áreas de mayores niveles relativos de desarrollo destacando los estados del Norte del país y las áreas urbanas, principalmente las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey.

Aunque la tendencia a largo plazo es hacia una relativa homogeneidad en los niveles de natalidad de los estados, ello no significa que dejen de existir grandes diferencias interestatales en el comportamiento de este fenómeno social. Tales diferencias serán el resultado tanto de las distintas velocidades de cambio con que se dé la baja de natalidad, como de los retrasos en la adopción de patrones de baja fecundidad en los distintos estados. Así la intensidad y los retardos dependerán de los avances que dichos estados logren en lo económico, lo social y lo cultural, lo que sin duda incidirá sobre el tamaño de la familia y por ende, la baja de la natalidad. Esto se puede agilizar si los COEPOS mantienen una acción continua y directa orientada a tales objetivos, a través de una mayor difusión de información sobre aspectos de educación y sanidad, que al tiempo que influyen en las tendencias demográficas, contribuyen al crecimiento económico, del urbanismo y a elevar el nivel de vida en general.

Aunque la disminución de la tasa de crecimiento, no es suficiente para adecuar los procesos demográficos con los del desarro

lio. Estas evoluciones representan un desafío demográfico a la planeación del desarrollo del país. En particular, cabe mencionar que el considerable aumento de la población en edades activas ya significa una fuerte presión en el mercado de trabajo, lo que requiere la creación de nuevas fuentes de empleo, sistemas de seguridad social y un replanteamiento de políticas tendientes a satisfacer los mínimos de bienestar y a elevar la calidad de la vida de la población.

En años posteriores el Estado Mexicano se enfrentará con una población joven, creciente, heterogénea y relativamente poco calificada. Las condiciones de uno de los más difíciles problemas estructurales que enfrente el desarrollo del país: lo inevitable del rápido crecimiento de la población activa es y será uno de los principales retos económicos y sociales de México.

Por lo que respecta a la mortalidad, ésta se redujo de 10.6 defunciones por cada mil habitantes en 1970 a 5.7 en 1988, y presenta un fenómeno similar al de la natalidad: existen grandes diferencias entre las regiones y los grupos sociales que conforman la nación. Es importante señalar que la tasa de mortalidad infantil mantiene un nivel comparativamente elevado en el plano mundial.

Los cambios experimentados tanto en la natalidad como en la mortalidad influirán al sistema educativo: éste verá disminuir las presiones cuantitativas, lo que probablemente con una políti-

ca educativa bien orientadas, podrá traducirse en mejoras de tipo cualitativo.

Las recientes reformas en este campo significan un avance importante en la materia, dado que en el presente ciclo escolar 1988-89 se han incorporado en los programas de secundaria los contenidos existentes sobre diversos aspectos demográficos que en su oportunidad ya fueron señalados.

Como apoyo a estas medidas se propone:

-Ampliar la incorporación de estos contenidos a todos los niveles escolares: primaria, enseñanza media, media superior e incluso superior.

-Intensificar la participación y orientación de los medios masivos de comunicación en estos contenidos, con lo que se ampliaría la cobertura a nivel extracolegial.

-Ser más exigentes con los convenios celebrados entre el CONAPO y las organizaciones obreras, campesinas y populares, así como con el sector privado, en cuanto a la educación en población, que esta sea accesible en cuanto a tiempo y oportunidad de acceso.

Por su parte, los asentamientos humanos se ven condicionados por los efectos de la migración.

En lo que respecta a la migración interna, ésta no ha experi

mentado cambios en las tendencias fundamentales. Es así que las ciudades siguen siendo los principales lugares de destino. Las corrientes migratorias más importantes se dirigen a los mayores centros urbanos (México, Guadalajara y Monterrey) y a la frontera norte, lo que condiciona de diversas maneras el desarrollo socioeconómico del país. En particular pueden destacarse los efectos nocivos de la desmesurada concentración de la población en la Cd. de México.

Estos diversos ritmos de crecimiento demográfico afectan en forma desigual al desarrollo de las regiones e influyen en forma determinante en la distribución de la población en el territorio nacional. La ZMCM continúa siendo el eje del Sistema Demográfico Nacional, en ella habitan aproximadamente 18 millones de personas que representan el 22.5% de la población total del país y recibe casi dos tercios de la migración total.

A la par de esta tendencia concentradora ha prevalecido hasta la fecha una considerable dispersión de la población rural que se define como la localización de ésta en miles de pequeñas localidades. El Censo de Población de Vivienda de 1980 consigna un total de 125 mil localidades rurales, de las cuales 123 mil son menores de 2 500 habitantes y en ellas vivían casi 22 millones de personas.

Como alternativas para contrarrestar esta situación sería necesario:

- Propiciar la agrupación de la población que vive geográficamente dispersa, mediante la cohesión de comunidades dotadas de los servicios básicos necesarios para su desarrollo integral insistiendo así en el Proyecto de Sistemas de Ciudades.
- Adecuar la distribución espacial de la población a las posibilidades y requerimientos del desarrollo nacional, con base en programas especiales de asentamientos humanos.
- Realizar esfuerzos tendientes a fortalecer conjuntos de ciudades pequeñas y medianas para equilibrar tendencias urbanas, así como mejorar la planeación de los centros de población urbanos y rurales para asegurar una eficaz prestación de servicios públicos, creando en estos conjuntos de ciudades la infraestructura necesaria estando de acuerdo a las condiciones, recursos y demandas propias.
- Reorientar los movimientos migratorios del campo a la ciudad eliminando sus causas antes mencionadas, respetando siempre la libertad de circulación y de residencia dentro del territorio nacional, pero haciendo atractiva la permanencia en el lugar de origen al ofrecer alternativas para la realización personal.

ca) es la forma más desarrollada de que dispone el Estado para aplicar el pensamiento sobre lo social a fin de prever y orientar el desarrollo histórico de la sociedad, se convierte en un punto privilegiado para el análisis del pensamiento social utilizado, el método con que lo utiliza y las posibilidades y límites están marcados por los propios recursos del país.

Lo fundamental para el éxito de la planeación demográfica, no sólo es la generación de documentos, sino su ejecución real y su incidencia directa en la toma de decisiones del aparato público.

En suma, no se discute la importancia de la planeación y los planes y programas derivados de ella, especialmente los referidos a los aspectos demográficos y sociales, que los hacen, desde el punto de vista administrativo, tan prescindibles como ineficaces.

-Arraigar a la población en su lugar de origen, mediante estímulos de carácter económico y social que le permitan lograr un desarrollo integral, tales como el aumento de las oportunidades de empleo, la organización social, la creación de servicios de salud, de vivienda, seguridad social y recreación.

-Ofrecer facilidades a las personas que quieran regresar a su lugar de origen, tratando de regular la migración con las necesidades del desarrollo regional.

-El México agrario se ha esfumado, es necesario sustituir el modelo de desarrollo prevaleciente en el agro desde los años cuarenta, por uno más eficiente y equitativo. Organizar el agro, significaría elevar el nivel de vida (los ingresos) de los agricultores y trabajadores agrícolas mediante la creación de excedentes derivados de una mayor productividad. La oferta de empleos industriales por su parte, tal vez sea la opción de organización de la economía más promisoría en el mediano plazo.

La reflexión final de esta investigación nos conduce a considerar que la planeación (y en este caso, la planeación demográfica)

ca) es la forma más desarrollada de que dispone el Estado para aplicar el pensamiento sobre lo social a fin de prever y orientar el desarrollo histórico de la sociedad, se convierte en un punto privilegiado para el análisis del pensamiento social utilizado, el método con que lo utiliza y las posibilidades y límites están marcados por los propios recursos del país.

Lo fundamental para el éxito de la planeación demográfica, no sólo es la generación de documentos, sino su ejecución real y su incidencia directa en la toma de decisiones del aparato público.

En suma, no se discute la importancia de la planeación y los planes y programas derivados de ella, especialmente los referidos a los aspectos demográficos y sociales, que los hacen, desde el punto de vista administrativo, tan prescindibles como ineficaces.

**A N E X O S**

**ANEXO 1. LEY DE PLANEACION  
(05-I-1983)**

**Antecedentes.**

**Ley de Planeación.**

## LEY DE PLANEACION

### ANTECEDENTES

El 12 de julio de 1930, el entonces Presidente de la República, Ing. Pascual Ortíz Rubio, decretó la Ley sobre Planeación General de la República.<sup>1</sup>

La Ley representó uno de los primeros intentos de planeación realizados en el mundo. Su promulgación se ubica entre dos momentos importantes de la historia económica internacional: antes de la aparición en Estados Unidos del "New Deal", programa que vendría a romper con las clásicas propuestas del "laissez faire" y, apenas dos años después del Primer Plan Quinquenal de la Unión Soviética, único país en aquel tiempo que conducía su economía en forma planificada.

En la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 se reconocía implícitamente la limitación de los mecanismos tradicionales de asignación de recursos para ampliar la infraestructura-económica del país, y elevar al mismo tiempo, el nivel de vida de la población. Esta Ley representó el primer paso en un largo camino: la integración de un marco jurídico que normara las actividades de planeación. Estableció las primeras bases para la coordinación y encauzamiento de las actividades del sector público, al pretender que se realizara un inventario de los recursos disponibles e iniciar los trabajos de infraestructura necesarios para apoyar el proceso de industrialización.

Si esta Ley de Planeación de 1930 planteó la necesidad de inventariar ampliamente los recursos naturales del país, y reorganizar la actividad económica y social; a su vez, el Plan Sexenal de 1934-1940 proporcionó una clara visión del cambio estructural que demandaba la sociedad en esos momentos.

A partir de entonces, la planeación adquirió mayor relevancia a iniciativa del Partido de la Revolución Mexicana y de la acción del sector público en la medida que se precisaba la participación del Estado en la vida económica del país, se desarrollaron las técnicas necesarias para programar la inversión pública y hacerla más eficiente en su papel de generadora de una infraestructura para el desarrollo nacional y de controladora de ciertos sectores económicos estratégicos. Se trataba esencialmente de una actividad en la cual predominaba el sentido político de la transformación de la sociedad. Ello tuvo efectos posteriores en el ámbito administrativo y técnico, pero faltaría mucho tiempo para que la planeación pudiera contar con una base más precisa en términos conceptuales y metodológicos, y una infraestructura informativa adecuada.

Los documentos generados fueron básicamente cualitativos y resaltaban propósitos de transformación económica y social. Inclufan siempre la preocupación por coordinar y unificar esfuerzos de los sectores social y privado, y buscaban promover su partici-

-----  
1

Ortiz Rubio, P.; México a través de los Informes Presidenciales; Secretaría de la Presidencia, Tomo V, p. 358.

pación desde la integración misma de las políticas gubernamentales.

Se inició la práctica de llevar a cabo esta consulta desde la campaña política de la Presidencia de la República, así como la responsabilidad del Partido en la integración del Plan.

En cuanto a los resultados de ambos planes (el primero de 1934-1940 y el segundo de 1940-1946), debe señalarse que en algunas áreas se lograron avances considerables como en la reforma agraria y en la educación, y en otras se tuvieron resultados inferiores a lo buscado. No se planteaba el problema del financiamiento del Plan, sino que se consideraba que su logro se debería derivar de la acción integral del gobierno y del apoyo político y social a las medidas que se proponían.

Entre 1946 y 1958, el contenido de la planeación fue determinado por objetivos cuyo propósito era influir sobre el origen y destino de la inversión pública; mejorar la normatividad y la organización de los organismos públicos y propiciar un desarrollo más equilibrado entre las diferentes regiones del país. Se hizo un intento por ordenar las actividades de los organismos públicos y empresas de participación estatal, con lo que se esperaba mejorar los instrumentos de intervención directa del Estado en el desarrollo económico del país. Destaca, sin embargo, la falta de un plan de carácter general que sirviera de marco de referencia para programar las inversiones públicas de largo alcance.

En el Programa Nacional de Inversiones Públicas 1953-1958 se

utilizaron las Cuentas Nacionales para fijar metas de crecimiento al disponer de más y mejores instrumentos estadísticos y conceptuales, pero a pesar de los avances obtenidos, se enfrentaron algunas insuficiencias en materia de planeación, no siempre existía la información estadística y geográfica para alimentar las actividades de ésta.

El período 1958-1970 se caracteriza por un acelerado crecimiento y diversificación del aparato productivo, impulsado por circunstancias externas e internas así como por los diferentes intentos realizados para adecuar la administración pública del país a sus necesidades.

El Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, establecieron lineamientos para la inversión pública y estímulos al sector privado por medio de marcos indicativos.

Los esfuerzos de planeación en este período se centraron en precisar el marco conceptual de la planeación y ampliar sus alcances en la conducción y orientación del desarrollo nacional.

En materia de planeación regional se obtuvieron importantes experiencias, principalmente en la planeación de cuencas hidrológicas que abarcaban varias entidades federativas, tales como la del Lerma y la del Papaloapan, sin lograr contrarrestar los grandes desequilibrios que México ha presentado en sus diferentes regiones y se evidencian en una distribución muy irregular de los cursos naturales, de las actividades económicas y, en general, de

los niveles de vida de la población.

También se llevaron a cabo algunas reformas a la administración pública; se impulsa la participación de los sectores social y privado en el cumplimiento de los objetivos contenidos en planes y programas; se intenta adecuar el marco jurídico de la planeación estadística y geográfica.

El desempeño de la política económica se materializó en el elevado y sostenido crecimiento, no solamente de la actividad industrial, sino de la economía en su conjunto. Sin embargo, no se consideró necesario que la política económica se orientara, en todos sus aspectos, al cumplimiento de los objetivos planeados. La escasa difusión de las actividades de planeación dió por resultado una reducida participación de la sociedad en la elaboración y ejecución de los planes. Ello era, una consecuencia del desarrollo de los aspectos técnicos y administrativos de la planeación.

Los principales problemas sociales y económicos identificados en los planes no fueron corregidos en su totalidad y en algunos casos se agravaron. Las elevadas tasas de crecimiento económico tendieron a decaer ligeramente hacia 1970, los índices de precios comenzaron a elevarse y se empezó a debilitar la solidez de la moneda. Hacia finales de este período se experimentó una reducción en la importancia de la planeación dentro de las decisiones que afectaban el rumbo futuro del desarrollo nacional.

Las ventajas que proporcionó la estabilidad tanto internacional como interna desaparecieron durante el período 1970-1982, al

tiempo que la economía mexicana comenzó a enfrentar importantes demandas de inversión en infraestructuras y en servicios sociales. Durante este período se experimentó con diferentes políticas y se replantearon los esquemas tradicionales de asignación de recursos. La política de desarrollo se enfrentó a un panorama difícil y cambiante, en ocasiones desequilibrado por las transformaciones de la economía internacional, tales como los cambios en el sistema monetario internacional, la inestabilidad en el mercado petrolero, la elevada inflación mundial, la excesiva liquidez financiera internacional y su influencia en el endeudamiento de los países en vías de desarrollo. Ello coincidía con un agotamiento de los patrones de crecimiento de la región latinoamericana, basados en una estrategia de sustitución de importaciones que no llegó a resolver el problema del desequilibrio interno.

En este contexto, la planeación que se llevó a cabo en México experimentó grandes cambios, desde la organización de unidades de programación en todo el sector público, y en el funcionamiento de los responsables de planear desde un nivel agregado. El vínculo entre una planeación de largo y mediano plazos y la política económica de coyuntura, adquirió una gran relevancia en este período.

Se organizaron unidades de programación en todas las secretarías y departamentos de Estado, así como en las principales entidades paraestatales; comenzó la elaboración de los planes diseñados para ámbitos sectoriales específicos, sin embargo, en algu-

nas ocasiones los objetivos fueron generales y ambiciosos y en otras, no se contó con la voluntad política, ni con los instrumentos técnicos y metodológicos para llevarlos a cabo.

A partir de 1974 la economía mexicana inició una tendencia contraccionista que tuvo su expresión más aguda en 1976. En este año la economía entró de lleno en crisis. Las repercusiones de esta crisis y la preocupación por enfrentarlas ordenada y racionalmente, se reflejaron en la concepción y operación de los mecanismos de planeación. Se iniciaron las primeras acciones en el diseño de la estructuración y funcionamiento de un sistema nacional de planeación.

La planeación adquirió nuevos impulsos; la reforma administrativa emprendida a partir de 1976, adaptó las instituciones a las necesidades de una planeación estructurada en tres ámbitos bien definidos: global, sectorial y estatal. Se difundió una metodología para la planeación que llevó a que se generalizaran estas actividades en todas las dependencias federales y en la gran mayoría de los estados de la República.

Se presentó el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 por el Partido Revolucionario Institucional como plataforma electoral, y constituyó un planteamiento político acerca de los problemas económicos y sociales del país.

Se elaboraron diversos planes y programas nacionales que atendieron aspectos de la vida nacional en los sectores tales como agropecuario, pesquero, industrial, turismo, educación, desa-

rollo urbano y vivienda, ciencia y tecnología, que confluyeron al Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Con la elaboración de este Plan, promulgado por Decreto Presidencial en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980, se sitúan las acciones dentro de un marco estratégico general que contribuyó a homogeneizar la metodología, enfoques, procedimientos y conceptualización de la problemática relacionada con la planeación del desarrollo nacional.

Debido a que la publicación del Plan fue posterior a la formulación de los planes sectoriales existieron algunas dificultades de congruencia para su instrumentación y para orientar efectivamente a los agentes económicos.

La crisis internacional de principios de la década de los ochenta es la más grave después de la gran depresión de los treinta. Inflación, desempleo, crecientes déficits públicos, altas tasas de interés y elevado endeudamiento externo, caracterizan la evolución macroeconómica mundial.

La economía mexicana resintió los problemas internacionales al tiempo que sus propios desequilibrios estructurales le marcaban características específicas.

Durante la campaña electoral del Lic. Miguel de la Madrid H. se aprobó en la XI Asamblea del Partido Revolucionario Institucional el Plan Básico de Gobierno 1982-1988, que sirvió como punto de referencia para la integración posterior del Programa de Gobierno y del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

La planeación democrática fue uno de los siete principios fundamentales en la elaboración de este Plan de Gobierno.

Para instaurar el Sistema Nacional de Planeación Democrática fue necesario, en principio, hacer modificaciones y precisiones fundamentales al marco jurídico existente, tanto a nivel constitucional como a través de la elaboración de una Ley de Planeación, y la adecuación de otros ordenamientos.

Dentro de este contexto, se procedió a reformar los Artículos Constitucionales 25, 26, 27 y 28 para fortalecer la intervención del Estado en la vida nacional.

Las modificaciones al Art. 26 Constitucional confieren al Estado y, en especial, al Ejecutivo Federal, la responsabilidad de organizar un sistema de planeación.

Por otra parte, el 5 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial la Ley de Planeación, que señala las normas y principios para llevar a efecto la planeación del desarrollo, entendida ésta como un proceso continuo y flexible, necesario para la toma de decisiones.

LEY DE PLANEACION

CAPITULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Artículo I. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal;

II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y programas a que se refiere esta Ley; y

V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Artículo 2o. La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello estará basada en los siguientes principios:

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI. El equilibrio de los factores de producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación nacional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Artículo 4o. Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 5o. El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

Artículo 6o. El Presidente de la República al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado que guarda la Administración Pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

El contenido de las Cuentas Nacionales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal debe relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados, el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la planeación nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos.

Artículo 7o. El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta Ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 8o. Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades.

En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas.

Los funcionarios a que alude el primer párrafo de este artículo y los Directores y Administradores de las entidades paraestatales que sean citados por cualquiera de las Cámaras para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, señalarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo.

Artículo 9o. Las dependencias de la Administración Pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la Administración Pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores del sector les confiere la Ley.

Artículo 10o. Los proyectos de iniciativa de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el Plan y los programas respectivos.

Artículo 11o. En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta Ley, se estará a lo que resuelva, para efectos administrativos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

#### CAPITULO SEGUNDO

##### Sistema Nacional de Planeación Democrática

Artículo 12. Los aspectos de la planeación nacional del desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

Artículo 13. Las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este documento.

Artículo 14. La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar las actividades de la planeación del desarrollo;
- II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de

la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;

III. Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República;

IV. Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;

V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;

VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y

VII. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos.

Artículo 15. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

I. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financieras, fiscal y crediticia;

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas;

III. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario;

IV. Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y

V. Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Artículo 16. A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde:

I. Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;

II. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;

III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;

V. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

VI. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;

VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 17, fracción II; y

VIII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los progra-

mas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

**Artículo 17. Las entidades paraestatales deberán:**

**I. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto;**

**II. Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente;**

**III. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;**

**IV. Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale ésta última;**

**V. Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y**

**VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.**

**Artículo 18. La Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.**

**Artículo 19. El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de las actividades de la planeación nacional que deben desarrollarse conjuntamente varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.**

**Estas comisiones podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo Presidente determine.**

**Las entidades de la Administración Pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones y subcomisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.**

## CAPITULO TERCERO

## Participación Social en la Planeación

Artículo 20. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

## CAPITULO CUARTO

## Plan y Programas

Artículo 21. El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

**Artículo 22.** El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieren a un plazo mayor.

**Artículo 23.** Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsabilidades de su ejecución.

**Artículo 24.** Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la Ley que regule su organización y funcionamiento.

**Artículo 25.** Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

**Artículo 26.** Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

**Artículo 27.** Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

**Artículo 38.** El Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán

objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Artículo 29. El Plan y los programas regionales y especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector.

Si la entidad no estuviere agrupada en un sector específico, la aprobación a que alude el párrafo anterior corresponderá a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículo 30. El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 31. El Plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al Plan y los programas, previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 32. Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la Ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución del Plan y los programas podrá concertarse, conforme a esta Ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los objetivos de los estados, a través de los convenios respectivos.

#### CAPITULO QUINTO Coordinación

Artículo 33. El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

Artículo 34. Para los efectos del artículo anterior el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

IV. La elaboración de los programas regionales a que se

refiere la fracción III del artículo 14 de este ordenamiento; y

V. La ejecución de las acciones que deben realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los órdenes de la sociedad.

Para este efecto la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

Artículo 35. En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública Federal centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.

Artículo 36. El Ejecutivo Federal ordenará la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas.

#### CAPITULO SEXTO Concertación e Inducción

Artículo 37. El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Artículo 38. La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contrato o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

Artículo 39. Los contratos o convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de Derecho Público.

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltas por los tribunales federales.

Artículo 40. Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de Leyes de Ingresos, los actos que las dependencias de la Administración Pública Federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Artículo 41. Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

#### CAPITULO SEPTIMO Responsabilidades

Artículo 42. A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición.

Artículo 43. Las responsabilidades a que se refiere la presente Ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos.

Artículo 44. El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en

la que se prevean medidas que sancionan el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se derivan.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del Artículo 105 de la Constitución General de la República.

**ANEXO 2. INFORMACION ESTADISTICA**

**SEXTO INFORME DE GOBIERNO**

**1 9 8 8**

**Lic. Miguel de la Madrid Hurtado**

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	RESULTADO OBTENIDO		OBSERVACIONES
		1987	1988 <sup>1</sup>	
- Asesorías	Consulta	399	482	
- Reuniones	Evento	30	5	
- Nacional	Evento	29	5	
- Internacional	Evento	1	-	
- Convenio	Convenio	19	2	
- Conferencias y seminarios	Evento	215	148	
Población por Grupos Quinquena - les de Edad y Sexo				
- Hombres				
- 0 - 4	Habitante	5 183 000	5 161 854	
- 5 - 9	Habitante	5 231 930	5 209 276	
- 10 - 14	Habitante	5 393 450	5 329 141	
- 15 - 19	Habitante	5 027 981	5 170 262	
- 20 - 24	Habitante	4 163 036	4 314 203	
- 25 - 29	Habitante	3 390 913	3 515 393	
- 30 - 34	Habitante	2 707 761	2 830 729	
- 35 - 39	Habitante	2 206 990	2 275 933	
- 40 - 44	Habitante	1 800 963	1 876 086	
- 45 - 49	Habitante	1 438 342	1 492 779	
- 50 - 54	Habitante	1 170 059	1 206 297	

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	RESULTADO OBTENIDO		OBSERVACIONES
		1987	1988	
- 55 - 59	Habitante	945 685	976 714	
- 60 - 64	Habitante	735 423	761 179	
- 65 - 69	Habitante	526 926	551 921	
- 70 - 74	Habitante	351 317	364 642	
- 75 y más	Habitante	439 591	450 186	
+ Total		40 713 367	41 486 595	
- Mujeres				
- 0 - 4	Habitante	5 059 140	5 029 199	
- 5 - 9	Habitante	5 083 689	5 077 521	
- 10 - 14	Habitante	5 236 411	5 176 748	
- 15 - 19	Habitante	4 895 896	5 036 689	
- 20 - 24	Habitante	4 085 827	4 234 903	
- 25 - 29	Habitante	3 359 077	3 482 857	
- 30 - 34	Habitante	2 697 876	2 822 600	
- 35 - 39	Habitante	2 192 358	2 267 871	
- 40 - 44	Habitante	1 796 015	1 869 528	
- 45 - 49	Habitante	1 453 672	1 508 868	
- 50 - 54	Habitante	1 199 033	1 236 848	
- 55 - 59	Habitante	991 461	1 023 479	

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	RESULTADO OBTENIDO		OBSERVACIONES
		1987	1988	
- 60 - 64	Habitante	800 641	827 370	
- 65 - 69	Habitante	595 185	625 309	
- 70 - 74	Habitante	412 082	429 197	
- 75 y más	Habitante	567 708	585 635	
- Total	Habitante	40 426 031	41 214 622	
- Total Nacional				
- 0 - 4	Habitante	10 242 140	10 191 053	
- 5 - 9	Habitante	10 315 619	10 286 797	
- 10 - 14	Habitante	10 629 861	10 505 889	
- 15 - 19	Habitante	9 923 837	10 206 961	
- 20 - 24	Habitante	8 248 863	8 549 106	
- 25 - 29	Habitante	6 749 990	6 998 250	
- 30 - 34	Habitante	5 405 637	5 653 329	
- 35 - 39	Habitante	4 399 348	4 543 804	
- 40 - 44	Habitante	3 596 978	3 745 614	
- 45 - 49	Habitante	2 892 614	3 001 647	
- 50 - 54	Habitante	2 369 092	2 443 145	
- 55 - 59	Habitante	1 937 146	2 000 193	
- 60 - 64	Habitante	1 536 064	1 588 549	

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	RESULTADO OBTENIDO		OBSERVACIONES
		1987	1988	
- 60 - 64	Habitante	800 641	827 370	
- 65 - 69	Habitante	595 185	625 309	
- 70 - 74	Habitante	412 082	429 197	
- 75 y más	Habitante	567 708	585 635	
- Total	Habitante	40 426 031	41 214 622	
- Total Nacional				
- 0 - 4	Habitante	10 242 140	10 191 053	
- 5 - 9	Habitante	10 315 619	10 286 797	
- 10 - 14	Habitante	10 629 861	10 505 889	
- 15 - 19	Habitante	9 923 837	10 206 961	
- 20 - 24	Habitante	8 248 863	8 549 106	
- 25 - 29	Habitante	6 749 990	6 998 250	
- 30 - 34	Habitante	5 405 637	5 653 329	
- 35 - 39	Habitante	4 399 348	4 543 804	
- 40 - 44	Habitante	3 596 978	3 745 614	
- 45 - 49	Habitante	2 892 614	3 001 647	
- 50 - 54	Habitante	2 369 092	2 443 145	
- 55 - 59	Habitante	1 937 146	2 000 193	
- 60 - 64	Habitante	1 536 064	1 588 549	



CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	RESULTADO OBTENIDO		OBSERVACIONES
		1987	19845	
- México, Estado de	Habitante	11 105 539	11 565 164	
- Michoacán	Habitante	3 329 815	3 377 503	
- Morelos	Habitante	1 226 444	1 258 224	
- Nayarit	Habitante	834 822	846 058	
- Nuevo León	Habitante	3 091 369	3 148 553	
- Oaxaca	Habitante	2 630 100	2 650 092	
- Puebla	Habitante	3 994 786	4 067 415	
- Querétaro	Habitante	928 858	952 611	
- Quintana Roo	Habitante	372 055	393 172	
- San Luis Potosí	Habitante	1 985 535	2 020 501	
- Sinaloa	Habitante	2 310 152	2 367 253	
- Sonora	Habitante	1 770 904	1 799 345	
- Tabasco	Habitante	1 275 762	1 299 293	
- Tamaulipas	Habitante	2 237 505	2 266 544	
- Tlaxcala	Habitante	654 516	665 472	
- Veracruz	Habitante	6 522 178	6 658 541	
- Yucatán	Habitante	1 277 977	1 302 475	
- Zacatecas	Habitante	1 243 011	1 251 282	

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	RESULTADO OBTENIDO		OBSERVACIONES
		1987	1988	
- 60 - 64	Habitante	800 641	827 370	
- 65 - 69	Habitante	595 185	625 309	
- 70 - 74	Habitante	412 082	429 197	
- 75 y más	Habitante	567 708	585 635	
- Total	Habitante	40 426 031	41 234 622	
- Total Nacional				
- 0 - 4	Habitante	10 242 140	10 191 053	
- 5 - 9	Habitante	10 315 619	10 286 797	
- 10 - 14	Habitante	10 629 861	10 505 889	
- 15 - 19	Habitante	9 923 837	10 206 961	
- 20 - 24	Habitante	8 248 863	8 549 106	
- 25 - 29	Habitante	6 749 990	6 998 250	
- 30 - 34	Habitante	5 405 637	5 653 329	
- 35 - 39	Habitante	4 399 348	4 543 804	
- 40 - 44	Habitante	3 596 978	3 745 614	
- 45 - 49	Habitante	2 892 614	3 001 647	
- 50 - 54	Habitante	2 369 092	2 443 145	
- 55 - 59	Habitante	1 937 146	2 000 193	
- 60 - 64	Habitante	1 536 064	1 588 549	

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	RESULTADO OBTENIDO		OBSERVACIONES
		1987	1988	
- 65 - 69	Habitante	1 122 111	1 177 230	
- 70 - 74	Habitante	763 399	793 839	
- 75 y más	Habitante	1 007 299	1 035 821	
- Total	Habitante	81 139 398	82 721 217	
Población por Entidad Federativa				
- Aguascalientes	Habitante	665 727	684 128	
- Baja California	Habitante	1 368 045	1 388 282	
- Baja California Sur	Habitante	302 949	315 079	
- Campeche	Habitante	572 771	592 863	
- Coahuila	Habitante	1 873 609	1 905 894	
- Colima	Habitante	412 302	419 316	
- Chiapas	Habitante	2 476 967	2 518 497	
- Chihuahua	Habitante	2 222 058	2 238 258	
- Distrito Federal	Habitante	10 162 631	10 263 604	
- Durango	Habitante	1 365 599	1 384 375	
- Guanajuato	Habitante	3 490 178	3 541 556	
- Guerrero	Habitante	2 514 274	2 559 827	
- Hidalgo	Habitante	1 796 420	1 821 993	
- Jalisco	Habitante	5 124 440	5 198 047	

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	RESULTADO OBTENIDO		OBSERVACIONES
		1987	1988	
- México, Estado de	Habitante	11 105 539	11 565 164	
- Michoacán	Habitante	3 329 815	3 377 503	
- Morelos	Habitante	1 226 444	1 258 224	
- Nayarit	Habitante	834 822	846 058	
- Nuevo León	Habitante	3 091 369	3 148 553	
- Oaxaca	Habitante	2 630 100	2 650 092	
- Puebla	Habitante	3 994 786	4 067 415	
- Querétaro	Habitante	928 858	952 611	
- Quintana Roo	Habitante	372 055	393 172	
- San Luis Potosí	Habitante	1 985 535	2 020 501	
- Sinaloa	Habitante	2 310 152	2 367 253	
- Sonora	Habitante	1 770 904	1 799 345	
- Tabasco	Habitante	1 275 762	1 299 293	
- Tamaulipas	Habitante	2 237 505	2 266 544	
- Tlaxcala	Habitante	654 516	665 472	
- Veracruz	Habitante	6 522 178	6 658 541	
- Yucatán	Habitante	1 277 977	1 302 475	
- Zacatecas	Habitante	1 243 011	1 251 282	

**ANEXO 3. LEY GENERAL DE POBLACION**

**Ley General de Población (07-I-1974).**

**Resumen: Legislación Mexicana sobre**

**Población en el Tiempo.**

LEY GENERAL DE POBLACION  
(07-I-1974)

CAPITULO I  
Objeto y Atribuciones

Artículo 1o. Las disposiciones de esta Ley son del orden público y de observancia general en la República. Su objeto es regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social.

Artículo 2o. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará en su caso las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales.

Artículo 3o. Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

I. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que plantean en volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;

II. Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.

III. Disminuir la mortalidad;

IV. Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan;

V. Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural;

VI. Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional;

VII. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio;

VIII. Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional lo exija;

IX. Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran;

X. Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentran escasamente poblados;

XI. Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población;

XII. Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados;

XIII. Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre, y

XIV. Las finalidades que esta Ley u otras disposiciones legales determinen.

Artículo 4o. Para los efectos del artículo anterior, corresponde a las dependencias del Poder Ejecutivo, y a las demás entidades del Sector Público, según las atribuciones que les confieran las leyes, la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para la realización de cada uno de los fines de la política demográfica nacional; pero la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de programas de dichas dependencias en materia demográfica, competen exclusivamente a la Secretaría de Gobernación.

Artículo 5o. Se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desa-

rollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.

Artículo 60. El Consejo Nacional de Población estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación que será el titular del ramo y que fungirá como presidente del mismo, y un representante de cada una de las Secretarías de Educación Pública, Salubridad y Asistencia\*, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia\*, y uno del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización\*, que serán los titulares de los mismos o los subsecretarios y Secretario General que ellos designen. Por cada representante propietario se designará un suplente que deberá tener el mismo nivel administrativo que aquél, o el inmediato inferior.

Cuando se trata de asuntos de competencia de otras dependencias u organismos del sector público, el Presidente del Consejo podrá solicitar a sus titulares que acudan a la sesión o sesiones correspondientes o nombren un representante para desahogar aquéllos.

El Consejo podrá contar con el auxilio de consultorías técnicas e integrar las unidades, interdisciplinarias de asesoramiento que estime pertinentes, con especialistas en problemas de desarrollo y demografía.

## CAPITULO II Migración

Artículo 70. Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde:

- I. Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;
- II. Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos;

\*

En 1985 la Secretaría de Salubridad y Asistencia pasó a ser la Secretaría de Salud. La Secretaría de la Presidencia y el Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización, a consecuencia de la Reforma Administrativa de diciembre de 1976, se convirtieron en las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Reforma Agraria, respectivamente, por lo cual se integraron al Consejo.

III. Aplicar esta Ley y su Reglamento; y

IV. Las demás facultades que le confieran esta Ley y su reglamento, así como otras disposiciones legales o reglamentarias.

Artículo 8o. Los servicios de migración serán:

I. Interior; y

II. Exterior.

Artículo 9o. El servicio interior estará a cargo de las oficinas establecidas por la Secretaría de Gobernación en el país y el exterior por los delegados de la Secretaría, por los miembros del Servicio Exterior Mexicano y las demás instituciones que determine la Secretaría de Gobernación con carácter de auxiliares.

Artículo 10. Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puestos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salud, Relaciones Exteriores, Reforma Agraria y en su caso la de Marina; asimismo consultará a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente

Las dependencias y organismos que se mencionan están obligados a proporcionar los elementos necesarios para prestar los servicios que sean de sus respectivas competencias.

Artículo 11. El tránsito internacional de personas por puertos, aeropuertos y fronteras, sólo podrá efectuarse por los lugares designados para ello y dentro del horario establecido, con la intervención de las autoridades migratorias.

Artículo 12. La Secretaría de Gobernación podrá cerrar temporalmente los puertos aéreos, marítimos y fronteras, al tránsito internacional, por causas de interés público.

Artículo 13. Los nacionales y extranjeros para entrar o salir del país deberán llenar los requisitos exigidos por la presente Ley, sus reglamentos y otras disposiciones aplicables.

Artículo 14. La Secretaría de Gobernación vigilará, en relación con el servicio migratorio, el cumplimiento de las disposiciones relativas a la estadística nacional. Las

personas a que se refieren los artículos 18 y 19 deberán proporcionar, para este efecto, los datos necesarios al internarse al país.

Artículo 15. Los mexicanos para ingresar al país comprobarán su nacionalidad, satisfarán el examen médico cuando se estime necesario y proporcionarán los informes estadísticos que se les requieran. En caso de tener un mal contagioso, las autoridades de Migración expedirán los trámites cuando dichos nacionales deban ser internados en el lugar que las autoridades sanitarias determinen.

Artículo 16. El servicio de Migración tiene prioridad con excepción del de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea aéreo o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República.

Artículo 17. Todo lo relativo a la vigilancia e inspección de personas de tránsito por aire, tierra y mar cuando tenga carácter internacional queda a cargo del servicio de migración, con excepción de las funciones de sanidad.

Artículo 18. Quedan exceptuados de la inspección de que trata el artículo 16, los representantes del gobiernos extranjeros que se internen en el país en comisión oficial con sus familiares y empleados, así como las personas que conforme a las leyes, tratados o prácticas internacionales estén exentos de la jurisdicción territorial, siempre que exista reciprocidad.

Artículo 19. A los funcionarios gobiernos extranjeros que en comisión oficial se internen en el país se les darán las facilidades necesarias, de acuerdo con la costumbre internacional y las reglas de reciprocidad.

Artículo 20. La Secretaría de Gobernación reglamentará de acuerdo con las particularidades de cada región, las visitas de extranjeros a poblaciones marítimas, fronterizas y aeropuertos con tránsito internacional. Lo mismo se observará respecto del tránsito diario entre las poblaciones fronterizas y las colindantes del extranjero, respetando en todo caso los tratados o convenios internacionales sobre la materia.

Artículo 21. Las empresas de transporte terrestre, marítimo o aéreo, tienen la obligación de cerciorarse por medio de sus funcionarios y empleados de que los extranjeros que transporten para internarse en el país se encuentren debidamente documentados.

Artículo 22. Ningún pasajero o tripulante de transporte marítimo podrá desembarcar antes de que las autoridades de Migración efectúen la inspección correspondiente.

Artículo 23. Los tripulantes extranjeros de transportes aéreos, terrestres o marítimos, sólo podrán permanecer en territorio nacional el tiempo autorizado. Los gastos que origine su expulsión o salida del país serán cubiertos por los propietarios o representantes de dichos transportes, ya sean empresas, sociedades de cualquier índole o personas individuales.

Artículo 24. Los pilotos de aerotransportes, capitanes de buque y conductores de autotransportes, deberán presentar a las autoridades de Migración, en el momento de efectuar la inspección de entrada o salida, lista de los pasajeros y tripulantes, así como todos los datos necesarios para su identificación.

Artículo 25. No se autorizará el desembarco de extranjeros que no reúnan los requisitos fijados por esta Ley y su reglamento, salvo lo dispuesto por el artículo 42 fracción IX, de esta Ley.

Artículo 26. Los extranjeros que encontrándose en tránsito desembarquen con autorización del servicio de Migración en algún puerto nacional y permanezcan en tierra sin autorización legal por causas ajenas a su voluntad después de la salida del buque o aeronave en que hacen la travesía deberán presentarse inmediatamente a la oficina de Migración correspondiente. En este caso dicha oficina tomará las medidas conducentes a su inmediata salida.

Artículo 27. Los extranjeros cuya internación sea rechazada por el servicio de migración, por no poseer documentación migratoria o por no estar en regla, así como los polizontes, deberán salir del país por cuenta de la empresa de transportes que propició su internación sin perjuicio de las sanciones que les corresponda de acuerdo con esta Ley.

Artículo 28. Ningún transporte marítimo podrá salir de puertos nacionales antes de que se realice la inspección de salida por las autoridades de migración y de haberse recibido de éstas la autorización para efectuar el viaje, salvo casos de fuerza mayor, de acuerdo con las disposiciones de la Secretaría de Marina y las autoridades competentes.

Artículo 29. El reglamento respectivo determinará las normas a que quedará sujeta la vigilancia de tripulantes de cualquier nacionalidad surtos en puertos nacionales; igualmente fijará los requisitos para permitir la visita o internación al país de los mismos tripulantes.

Artículo 30. No se permitirá la visita a ningún transporte marítimo en tránsito internacional, sin la autorización previa de las autoridades de Migración y las Sanitarias.

Artículo 31. Las empresas de transporte responderán pecuniariamente de las violaciones que a la presente Ley y su Reglamento cometan sus empleados, agentes o representantes, sin perjuicio de la responsabilidad directa en que incurran las personas nacionales.

### CAPITULO III Inmigración

Artículo 32. La Secretaría de Gobernación fijará, previos los estudios demográficos correspondientes, el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país, ya sea por actividades o por zonas de residencia, y sujetará a las modalidades que juzgue pertinente la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.

Artículo 33. De conformidad con lo dispuesto por el artículo anterior, los permisos de internación se otorgarán preferentemente a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o enseñanzas en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, así como a los inversionistas a que se refiere el artículo 48, fracción II, de esta Ley. A los turistas se les proporcionarán facilidades para internarse en el país.

Artículo 34. La Secretaría de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se integren en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia. Ciudadará asimismo de que los inmigrantes sean elementos útiles al país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso la de las personas que estén bajo su dependencia económica.

Artículo 35. Los extranjeros que sufran persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de migración con la obligación de permanecer en el

puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso.

**Artículo 36.** La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria por cualesquiera de los siguientes motivos, cuando:

- I. No exista reciprocidad internacional;
- II. Lo exija el equilibrio demográfico nacional;
- III. No permitan las cuotas a que se refiere el artículo 32 de esta Ley;
- IV. Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;
- V. Hayan observado mala conducta durante su estancia en el país o tengan malos antecedentes en el extranjero;
- VI. Hayan infringido esta Ley o su reglamento;
- VII. No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria; o
- VIII. Lo prevean otras disposiciones legales.

**Artículo 38.** Es facultad de la Secretaría de Gobernación suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional.

**Artículo 39.** Cuando los extranjeros contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar su internación o permanencia legal en el mismo.

Si llegare a disolver el vínculo matrimonial o dejare de cumplirse con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, se perderá la calidad migratoria que la Secretaría haya otorgado y se le señalará un plazo para que abandone el país, excepto si ha adquirido la calidad de inmigrado.

**Artículo 40.** Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades:

- a) No inmigrante.
- b) Inmigrante.

Artículo 41. Los mexicanos que por cualquier causa hayan perdido su nacionalidad, para entrar al país o para seguir residiendo en él deberán cumplir con lo que la Ley establece para los extranjeros.

Artículo 42. No inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se integra en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

- I. TURISTA.
- II. TRANSMIGRANTE.
- III. VISITANTE.
- IV. CONSEJERO.
- V. ASILADO POLITICO.
- VI. ESTUDIANTE.
- VII. VISITANTE DISTINGUIDO.
- VIII. VISITANTES LOCALES.
- IX. VISITANTE PROVISIONAL.

Artículo 43. La admisión al país de un extranjero lo obliga a cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijan en el permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas.

Artículo 44. Inmigrante es el extranjero que se integra legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado.

Artículo 45. Los inmigrantes se aceptarán hasta cinco por año y tienen obligación de comprobar a satisfacción de la Secretaría de Gobernación, que están cumpliendo con las condiciones que le fueron señaladas al autorizar su internación y con las demás disposiciones migratorias aplicables a fin de que sea refrendada anualmente, si procede, su documentación migratoria.

Artículo 46. En caso que durante la temporalidad concedida dejare de satisfacerse la condición a que está supeditada la distancia en el país de un inmigrante, éste deberá comunicarlo a la Secretaría de Gobernación dentro de

los quince días siguientes, a fin de que se procesa la cancelación de su documentación migratoria y se le señale plazo para abandonar el país o se le conceda término para su regularización, a juicio de la propia Secretaría.

Artículo 47. El Inmigrante que permanezca fuera del país dieciocho meses en forma continua o con intermitencias, perderá tal calidad, en la inteligencia que durante los primeros años de su internación no podrá ausentarse de la República por más de noventa días cada año, salvo lo que determine en casos excepcionales la Secretaría de Gobernación.

Artículo 48. Las características del inmigrante son:

I. RENTISTA.

II. INVERSIONISTAS.

III. PROFESIONAL.

IV. CARGOS DE CONFIANZA.

V. CIENTIFICO.

VI. TECNICO.

VII. FAMILIARES.

Artículo 49. La internación y permanencia en el país de científicos o técnicos extranjeros, se condicionará a que cada uno de estos instruya en su especialidad a un mínimo de tres mexicanos.

Artículo 50. Todos los extranjeros que realicen en México investigaciones o estudios técnicos o científicos, entregarán a la Secretaría de Gobernación un ejemplar de dichos trabajos, aún cuando éstos se terminen, perfeccionen o impriman en el extranjero.

Artículo 51. La Secretaría de Gobernación en condiciones excepcionales, podrá dictar medidas para otorgar máximas facilidades en la admisión temporal de extranjeros.

Artículo 52. Inmigrado es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.

Artículo 53. Los inmigrantes con residencia legal en el país durante cinco años, podrán adquirir la calidad migratoria de inmigrados, siempre que hayan observado las dispo

siciones de esta Ley y sus Reglamentos, y que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad. En tanto no se resuelva la solicitud de la calidad de inmigrado, a juicio de la Secretaría de Gobernación, el interesado seguirá conservando la de inmigrante.

Artículo 54. Para obtener la calidad de inmigrado se requiere declaración expresa de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 55. El inmigrado podrá dedicarse a cualquier actividad lícita con las limitaciones que imponga la Secretaría de Gobernación de acuerdo con el Reglamento y las demás disposiciones aplicables.

Artículo 56. El inmigrado podrá salir del país y entrar al mismo libremente; pero permaneciere en el extranjero dos años consecutivos, perderá su calidad migratoria, lo mismo que si en un lapso de diez años estuviere ausente más de cinco.

Artículo 57. Los diplomáticos y agentes consulares extranjeros acreditados en el país, así como otros funcionarios que se encuentren en la República por razones de representación oficial de sus gobiernos, no adquirirán derechos de residencia por mera razón de tiempo.

Artículo 58. Ningún extranjero podrá tener dos calidades o características migratorias simultáneamente.

Artículo 59. No se cambiará calidad ni característica migratoria en el caso comprendido en la fracción II, del artículo 42.

Artículo 60. Para que un extranjero pueda ejercer otras actividades, además de aquellas que le hayan sido expresamente autorizadas, requiere permiso de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 61. Quienes tengan a su servicio o bajo su dependencia económica a extranjeros, están obligados a informar a la Secretaría de Gobernación, en un término de quince días, sobre cualquier circunstancia que altere o pueda modificar las condiciones migratorias a las que éstos se encuentren sujetos.

Artículo 62. Para internarse en la República los extranjeros deberán cumplir los siguientes requisitos.

I. Presentar certificado oficial de buena salud física y mental;

II. Ser aprobados en el examen que efectúen las autoridades sanitarias;

III. Proporcionar a las autoridades de Migración, los informes que les sean solicitados;

IV. Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos.

V. Presentar certificado oficial de sus antecedentes; y

VI. Llenar los requisitos que se señalen en sus permisos de internación.

Artículo 63. Los extranjeros que se internen al país en calidad de inmigrantes y los no inmigrantes, están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Extranjeros dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su internación.

Artículo 64. Los extranjeros, en el momento de registrarse, comprobarán su legal internación y permanencia y las actividades a que se dediquen.

Artículo 65. Los extranjeros registrados están obligados a informar al Registro Nacional de Extranjeros de sus cambios de calidad o característica migratoria, nacionalidad, estado civil, domicilio y actividades a que se dediquen en los treinta días posteriores al cambio.

Artículo 66. Los extranjeros, por sí o mediante apoderado sólo podrán celebrar actos relativos a la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas en cualquier forma al comercio o tenencia de dichos bienes.

Artículo 67. Las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales, así como los notarios públicos, los que sustituyan a éstos o hagan sus veces, los contadores públicos y corredores de comercio, están obligados a exigir a los extranjeros que tramiten ante ellos asuntos de su competencia, que previamente les comprueben su legal estancia en el país y que sus condiciones y calidad migratoria les permite realizar el acto o contrato de que se trate.

Artículo 68. Los jueces u oficiales del Registro Civil no celebrarán ningún acto del Estado civil en que intervenga algún extranjero sin la comprobación previa por parte de éste de su legal estancia en el país.

Artículo 69. Ninguna autoridad judicial o administrativa dará trámite al divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros, sino se acompaña la certificación de su legal residencia en el país.

Artículo 70. En relación con las materias de que esta Ley se ocupa, los extranjeros pagarán los impuestos y derechos que determinen las disposiciones legales correspondientes.

Artículo 71. La Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República que es time convenientes para alojar en las mismas, como medidas de aseguramiento, a los extranjeros cuya internación se ha ya autorizado en forma provisional, así como a aquellos que deban ser expulsados.

Artículo 72. Las autoridades judiciales del país están obligadas a poner en conocimiento de la Secretaría de Gobernación la filiación de los extranjeros que se encuentren sujetos a proceso, indicando además el delito de que sea presunto responsable y la sentencia que se dicte.

Artículo 73. Las autoridades que por Ley tengan a su mando fuerzas públicas federales, locales o municipales, prestarán su colaboración a las autoridades de emigración cuando éstas lo soliciten.

Artículo 74. Nadie deberá dar ocupación a extranjeros que no comprueben previamente su legal estancia en el país y sin haber obtenido la autorización específica para prestar ese determinado servicio.

Artículo 75. Cuando una empresa, un extranjero o los representantes legales de éstos no cumplan con los requisitos que fije la Secretaría de Gobernación, se les tendrá por desistidos de la gestión.

#### CAPITULO IV Emigración

Artículo 76. Por lo que se refiere a . emigración, a la Secretaría de Gobernación corresponde:

I. Investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales y dictar medidas para regularla, y

II. Dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos.

Artículo 77. Son emigrantes los mexicanos y los extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero.

Artículo 78. Las personas que pretendan emigrar del país están obligadas a satisfacer, además de los requisitos generales de migración, los siguientes:

I. Identificarse y presentar a la autoridad de migración correspondiente, las informaciones personales o para fines estadísticos que se le requieran;

II. Se mayor de edad, o si no lo son o están sujetos a interdicción, ir acompañados por las personas que ejerzan sobre ellos la patria potestad o la tutela en su caso.

III. La comprobación, si se trata de mexicanos de que pueden cumplir con todos los requisitos y para entrar al país a donde se dirijan exijan las leyes del mismo;

IV. Solicitar la documentación correspondiente y presentarla a las autoridades migratorias del lugar por donde se pretenda salir, y no estar sujeto a proceso o ser prófugo de la justicia; y

V. Los que establezcan otras disposiciones aplicables en la materia.

Artículo 79. Cuando se trate de trabajadores mexicanos, será necesario que comprueben ir contratados por temporalidades obligatorias para el patrón o contratista y con salarios suficientes para satisfacer sus necesidades.

Artículo 80. El traslado en forma colectiva de los trabajadores mexicanos deberá ser vigilado por personal de la Secretaría de Gobernación, a efecto de hacer cumplir las leyes y reglamentos respectivos.

#### CAPITULO V Repatriación

Artículo 81. Se consideran como repatriados los emigrantes nacionales que vuelvan al país después de residir por lo menos dos años en el extranjero.

Artículo 82. La Secretaría de Gobernación estimulará la repatriación de los mexicanos, y promoverá su radicación en los lugares donde pueden ser útiles de acuerdo con sus conocimientos y capacidad.

Artículo 83. La Secretaría de Gobernación cooperará con la de la Reforma Agraria y con los demás organismos federales, locales y municipales que correspondan, para distribuir en los centros de población existentes en los que se creen a los contingentes repatriados que en la forma colectiva se internen al país.

Artículo 84. La Secretaría de Gobernación propondrá a las dependencias oficiales y empresas particulares las medidas que estime pertinentes a fin de que proporcione a los repatriados el mayor número de facilidades para el buen éxito de las labores a que se dediquen.

#### CAPITULO VI

#### Registro de Población e Identificación Personal

Artículo 85. La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el Registro e Identificación Personal de todos los individuos residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero.

Artículo 86. El Registro de Población e Identificación Personal, tiene como finalidad conocer los recursos humanos con que cuenta el país para elaborar los programas de la administración pública en materia demográfica.

Artículo 87. El Registro de Población comprende:

I. A los nacionales, y

II. A los extranjeros.

Artículo 88. La Secretaría de Gobernación establecerá los métodos y procedimientos técnicos del registro y organizará las unidades administrativas del Registro de Población e Identificación Personal que sean necesarias en el país.

Artículo 89. El Registro de Población e Identificación Personal tiene por objeto:

I. Recabar todos los datos relativos a la identificación de los habitantes de la República, mexicanos y extranjeros;

II. Clasificar los datos de los habitantes del país, de acuerdo con su nacionalidad, edad, sexo, ocupación, estado civil y lugar de residencia;

III. Llevar el padrón de los mexicanos residentes en el extranjero;

IV. Coordinar los métodos de identificación y registro actualmente en uso de las distintas dependencias de la Administración Pública; y

V. Crear un documento que se denominará Cédula de Identificación Personal y que tendrá carácter de instrumento público probatorio de los datos que contenga en relación con el titular.

Artículo 90. Las autoridades de la Federación, de los Estados, de los Territorios, de los Municipios y los funcionarios y empleados del Servicio Exterior Mexicano, serán auxiliares de la Secretaría de Gobernación en las funciones que a ésta correspondan en el Registro de Población e Identificación Personal, lo mismo que todas las demás materias reguladas por esta Ley y sus Reglamentos.

Artículo 91. Una vez hecho el registro dentro del plazo fijado por la Secretaría de Gobernación, el registro y la cédula de identificación que se expidan, tendrá la vigencia que señale el Reglamento de esta Ley.

Artículo 92. El registro de los nacionales residentes dentro y fuera del país es gratuito y obligatorio; el de los extranjeros es también obligatorio en los casos que señala esta Ley quedará sujeto al pago de la cuota correspondiente.

## RESUMEN:

## LEGISLACION MEXICANA SOBRE POBLACION EN EL TIEMPO

CONCEPTO:	LEGISLACION LEY GENERAL DE POBLACION DEL 24 DE AGOSTO DE 1936	LEY GENERAL DE POBLACION DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1947	LEY GENERAL DE POBLACION DEL 11 DICIEMBRE DE 1973
CRECIMIENTO DE LA POBLACION	Procuraba el aumento de la población	Procuraba el aumento de la población	Procura regular el crecimiento de la población
NATALIDAD	Preservaba el aumento de la natalidad	Preservaba el aumento de la natalidad	Procura regular el aumento de la natalidad a través de programas de planificación familiar, con respeto absoluto a los derechos fundamentales del hombre y a la integridad familiar
MIGRACION INTERNA	Procuraba la distribución racional de la población dentro del territorio nacional	Procuraba la distribución racional de la población dentro del territorio nacional, y el establecimiento de fuertes núcleos de población en lugares frías y zonas poco pobladas	Procura la movilización de la población para su mejor distribución en el territorio nacional, y el establecimiento de fuertes núcleos de población en lugares fríos y zonas poco pobladas
EMIGRACION	Restringió la emigración de nacionales cuando lo requiriera el interés nacional	Restringió la emigración de nacionales cuando lo requiriera el interés nacional	Restringe la emigración de nacionales cuando lo exija el interés nacional
INMIGRACION	Promovía el ingreso al país de extranjeros	Promovía la integración individual y colectiva, fijando ciertas condiciones de ingreso	Restringe la inmigración permitiendo el ingreso de extranjeros cuando el interés nacional lo requiera
REPATRIACION	Promovía enérgicamente la repatriación de mexicanos	Estimulaba la repatriación de mexicanos	Estimula la repatriación de mexicanos
GRUPOS INDIGENAS	Procuraba la preparación de los núcleos indígenas para integrarlos en mejores condiciones físicas, económicas y sociales	Procuraba la fusión étnica y la preparación de los núcleos indígenas para integrarlos en mejores condiciones físicas, económicas y sociales	Procura la plena integración de núcleos indígenas

#### ANEXO 4. CUADROS

- Cuadro 1. México Central: Evolución de la Población, 1519-1605.
- Cuadro 2. Diversas Estimaciones de la Población de la Nueva España en el S. XVIII y Principios del S. XIX.
- Cuadro 3. México: Natalidad, Mortalidad y Crecimiento de la Población, 1920-1974.
- Cuadro 4. México: Población en los Años Censales 1895-1980.
- Cuadro 5. México: Tasas Específicas de Fecundidad y Otros Indicadores, 1940-1981.
- Cuadro 6. México, 1940-1980: Tasas Brutas de Natalidad a Nivel de Entidad Federativa y por Grupos, según su Nivel de Fecundidad.
- Cuadro 7. México, 1980: Algunos Indicadores Socioeconómicos y Demográficos por Grupos de Entidades Federativas, según su Nivel de Fecundidad.
- Cuadro 8. Tasa de Mortalidad Infantil, 1896-1898 a 1975.

- Cuadro 9. México: Indicadores del Nivel de Mortalidad, 1940-1980.
- Cuadro 10. México, 1940-1980: Tasa Bruta de Mortalidad por Entidad Federativa.
- Cuadro 11. México, 1980: Algunos Indicadores Socioeconómicos y Demográficos por Grupos de Entidades Federativas según su Nivel de Mortalidad.
- Cuadro 12. Población Total, Urbana, No Urbana, de las 35 Ciudades Mayores del País y del Área Urbana de la Ciudad de México.
- Cuadro 13. México: Grados y Tasas de Urbanización y Ruralización 1970-1980.
- Cuadro 14. México: Incremento de la Población Total, Urbana y Rural, 1970-1980.
- Cuadro 15. Población Total, Urbana y Rural y Tasas de Crecimiento, 1970-1980.

**Cuadro 16. México: Población de Algunas de las Ciudades  
Grandes y Zonas Metropolitanas y Tasas de Creci-  
miento 1970-1980.**

**Cuadro 17. México: Población de las Capitales del País y  
Tasa de Crecimiento, 1970-1980.**

**Cuadro 18. México, 1970-1980: Población que Cambió de Lu-  
gar de Residencia.**

## CUADRO 1

## MEXICO CENTRAL: EVOLUCION DE LA POBLACION, 1519-1605

Año	Población <sup>a</sup>	Tasa de Crecimiento <sup>b</sup>
1519	25.200	
1523	16.800	- 9.7
1528	6.300	- 3.9
1568	2.650	- 4.3
1580	1.900	- 2.6
1595	1.375	- 2.5
1605	1.075	- 2.6

FUENTE: Cook, S., y Borah, W.; Ensayos sobre Historia de la Población: México y el Caribe, 1978, T. I.

<sup>a</sup> En millones.

<sup>b</sup> Tasa Geométrica en Porcientos.

## CUADRO 2

DEVERSAS ESTIMACIONES DE LA POBLACION DE NUEVA ESPAÑA  
EN EL SIGLO XVIII Y PRINCIPIOS DEL XIX

AÑO	Población Total	Fuente
1742	3 336 000	Villaseñor, Teatro Americano.
1793	4 483 650 <sup>a</sup>	Revillagigedo, Censo, 1771-1793.
1795	5 200 000	Humboldt-Lerner.
1799	4 500 000 <sup>b</sup>	Abad y Queipo, Representación, 1799.
1801	5 764 731	Humboldt, Tablas, 1803.
1803	5 637 100	Humboldt, Ensayo.
1805	5 764 731	Tribunal del Consulado de Comerciantes 1805.
1808	6 000 000	Alamán, Historia de México.
1808	6 500 000	Humboldt, Ensayo.
1810	5 810 000 <sup>c</sup>	Seminario Económico.
1810	6 122 354	Navarro y Noriega, Memoria, 1810.

FUENTE: Florescano, E., y Gil Sánchez; "La Época de las Reformas Borbónicas y el Crecimiento Económico, 1750-1808", Historia General de México, Tomo III, p.232.

<sup>a</sup> No incluye Veracruz, Guadalajara y Coahuila.

<sup>b</sup> Incluye únicamente las intendencias de México, Puebla, Valladolid, Oaxaca, Sonora, Durango y Nueva Galicia.

<sup>c</sup> No incluye Nuevo México, El Nuevo Reino de León, California, Texas y Coahuila.

## CUADRO 3

MEXICO, NATALIDAD, MORTALIDAD Y CRECIMIENTO NATURAL  
DE LA POBLACION, <sup>a</sup> 1920-1974

Periodo	Natalidad	Mortalidad	Crecimiento Natural
1920-1924	45.3	28.4	16.9
1925-1929	44.3	26.7	17.6
1930-1934	44.6	25.6	19.0
1935-1939	43.5	23.3	20.2
1940-1944	44.6	22.0	22.6
1945-1949	45.0	17.0	28.0
1950-1954	45.1	15.1	30.0
1955-1959	44.9	12.2	32.7
1960-1964	44.4	10.4	34.0
1965-1969	44.3	9.8	34.5
1970-1974	43.7	8.6	35.1

FUENTE: Camposortega, S.; Proyección de la Población Mexicana, 1970-2040, p.198.

<sup>a</sup> Indica Tasas Medias Anuales por Mil Habitantes.

## CUADRO 4

## MEXICO: POBLACION EN LOS AÑOS CENSALES 1895-1980

AÑO	Población censada	Crecimiento anual (%)	Población corregida <sup>d</sup> (miles)	Crecimiento anual <sup>a</sup> (%)	Tasas observadas	Tasas estimadas
1895	12 632 427					
1900	13 607 259	1.50				
1910	15 160 369	1.09				
1921	14 334 780	-0.50	14 835	1.62		
1930	16 552 722	1.72	17 063	1.72	49.4	50.8
1940	19 653 552	1.73	20 243	2.81	44.3	48.1
1950	25 791 017	2.73	26 715	3.08	45.5	46.3
1960	34 923 129	3.07	36 182	3.32	44.6	44.9
1970	48 225 238	3.41	50 147	3.40	43.4	44.0
1980	67 405 700 <sup>b</sup>	3.29 <sup>c</sup>	69 346	2.70	34.4	35.2

FUENTE: Alba, F.; La Población de México. Evolución y Dilemas. La población corregida de 1921 Gilberto Loyo, Cuadro 2.1; Análisis Demográfico de México, p. 19. La población de 1980 se tomó de: La población del País ha Crecido 3.26% anualmente; UNO MAS UNO, 23 de junio de 1980. La de 1970 es de: Camposortega, S.; Proyecciones de la Población Mexicana 1970-2040, p.343.

<sup>a</sup> Tasa geométrica de crecimiento.

<sup>b</sup> Cifra preliminar, faltando territorio por censar.

<sup>c</sup> Preliminar.

<sup>d</sup> A mediados de año, salvo la de 1921 (30 de noviembre).

## CUADRO 5

MEXICO: TASAS ESPECIFICAS DE FECUNDIDAD Y OTROS INDICADORES  
1940-1981

Edad	1958-	1952	1960	1970	1977	1981
	1960					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
15-19	.1225	.1000	.1050	.0913	.0601	.1061
20-24	.2176	.2723	.3001	.2899	.2310	.2027
25-29	.3095	.3899	.3183	.3140	.2460	.2110
30-34	.2371	.2230	.2700	.2470	.1976	.1722
35-39	.1557	.1520	.2013	.2097	.1634	.1221
40-49	.0500	.0742	.0517	.0767	.0676	.0806
T B R <sup>1</sup>	5.1	2.9	5.2	5.2	2.6	2.1
T C P <sup>2</sup>	6.3	6.0	6.5	6.5	5.3	6.
T B M <sup>3</sup>	48.1	43.9	45.0	43.1	37.9	32.5

FUENTE: (1-3) Cordero, Manuel. *La Fecundidad en México*, Monografía, México, 1968

(4) Resultados Preliminares de la Sistema Nacional Demográfico, 1981. Consejo Nacional de Población, México

<sup>1</sup> Tasa bruta de reproducción<sup>2</sup> Tasa global de fecundidad<sup>3</sup> Tasa bruta de mortalidad (por mil)

CUADRO 6

MEXICO, 1940-1980: TASAS BRUTAS DE NATALIDAD A NIVEL DE ENTIDAD  
FEDERATIVA Y POR GRUPOS, SEGUN SU NIVEL  
DE FECUNDIDAD.  
(Por mil)

Entidades Federativas	1940	1950	1960	1970	1980
Estados Unidos Mexicanos	43.13	43.88	44.99	43.06	34.40
<i>Grupo I</i>	39.78	42.50	45.41	40.38	38.95
Districto Federal	33.51	39.74	44.00	43.58	31.07
México	49.39	48.52	49.05	36.98	38.65
<i>Grupo II</i>	43.07	43.31	45.15	41.55	33.75
Baja California	40.83	44.30	46.02	41.76	31.50
Colima	42.05	46.73	47.47	44.14	36.38
Chihuahua	43.92	41.01	45.30	40.13	38.47
Nuevo León	44.48	42.59	45.55	42.40	33.86
Sonora	46.35	46.08	48.04	44.22	33.11
Tamaulipas	37.86	44.16	45.88	39.58	33.84
<i>Grupo III</i>	40.55	44.84	41.95	42.37	33.25
Aguascalientes	45.29	48.63	49.86	48.09	40.64
Baja California Sur	39.45	40.51	40.41	43.53	38.97
Campeche	45.94	45.87	47.62	44.48	38.50
Coahuila	35.47	58.09	47.47	50.49	37.81
Chiapas	36.97	39.29	32.30	38.63	36.85
Jalisco	44.29	43.65	44.09	44.25	38.56
Morelos	44.96	44.14	46.96	41.87	39.11
Nayarit	41.88	46.40	48.74	44.28	35.02
Quintana Roo	31.82	40.78	32.16	33.27	41.58
Sinaloa	37.88	42.17	45.88	47.84	39.15
Veracruz	34.62	40.00	38.58	36.77	37.50
Yucatán	43.85	43.69	43.70	43.26	37.34
<i>Grupo IV</i>	45.45	45.04	45.99	45.82	42.62
Durango	49.84	45.49	46.32	45.90	42.14
Guanajuato	55.56	48.49	46.13	43.91	36.5*
Groenro	41.48	44.74	47.64	46.57	45.45
Hidalgo	37.48	42.51	44.92	44.97	42.81
Michoacán	44.25	46.24	47.22	46.31	41.38
Oaxaca	41.19	40.93	42.49	43.00	41.50
Puebla	42.48	41.59	44.10	46.47	44.92
Queretaro	46.05	46.51	49.27	49.64	39.75
San Luis Potosí	50.55	46.61	49.15	46.60	38.71
Tabasco	37.87	43.26	46.76	41.53	46.65
Tlaxcala	50.57	48.59	50.01	50.41	49.5*
Zacatecas	52.97	53.04	50.93	47.91	46.65

FUENTE: Dirección General de Estadística. La tasa bruta de natalidad se calculó utilizando un promedio de tres meses de tres años consecutivos.

La población censal se proyectó al 30 de junio y se expresó por millonamiento del grupo 0-4 años.

\*Valores estimados, debido a problemas especiales en el registro de nacimientos de la entidad.

CUADRO 7

MEXICO, 1980: ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONOMICOS Y DEMOGRAFICOS POR GRUPOS DE ENTIDADES FEDERATIVAS, SEGUN SU NIVEL DE FECUNDIDAD.  
(Correspondientes a los grupos del Cuadro No.

GRUPO	Tasa bruta de reproducción	Población Rural	Población Analfabeta	PORCENTAJES		
				Primarias Terminada	Actividad Económica Femenina	Uso de Métodos* Anticonceptivos
Estados Unidos Mexicanos	2.5	58.1	20.4	58.0	23.8	57.0
Grupo I	Méjor que 1.9	9.5	9.2	57.2	32.6	55.1
Grupo II	1.9 a 2.4	22.6	10.2	44.8	24.1	47.3
Grupo III	2.5 a 2.9	41.1	21.7	29.1	22.0	38.2
Grupo IV	Mayor que 2.9	94.2	27.0	15.3	22.9	26.2

FUENTE: El Censo General de Población y Vivienda 1980, Dirección General de Estadística, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.

\* Según estadísticas de 1979 de la Encuesta Nacional de Población, Muestra Aleatoria del Hogar Rural.

En 1980, según datos de la Encuesta Nacional Demográfica, el porcentaje de mujeres en edad fértil de métodos anticonceptivos, fue de 47.7 para el total del país.

## CUADRO 8

## TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, 1896-1898 a 1975

Período	Tasa	Período	Tasa
1896-1898	324.2	1939-1941	123.8
1899-1901	288.6	1944-1946	110.7
1904-1906	290.6	1949-1951	100.5
1908-1910	301.8	1954-1956	78.3
1924-1926	219.2	1959-1961	72.9
1929-1931	145.6	1964-1966	62.7
1934-1936	128.9	1969-1971	66.1
		1972-1973	56.5 <sup>a</sup>
		1975 <sup>b</sup>	49.0

FUENTE: Dirección General de Estadística, SIC: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, varios años.

<sup>a</sup>Dirección General de Estadística, SIC: "Imagen demográfica 1960-1973", Estadísticas vitales, serie I, número 1, 1975.

<sup>b</sup>Datos preliminares de la DGE, SPP. En México Demográfico, Breviario, 1976, Consejo Nacional de Población.

## CUADRO 9

## MEXICO: INDICADORES DEL NIVEL DE MORTALIDAD, 1940-1980.

Año	Tasa bruta de Mortalidad (por mil)	Esperanza de vida al nacimiento			
		Ganancia		Ganancia	
		Hombres	en años	Mujeres	en años
1940	23.6	46.4		42.5	
1950	18.1	48.1	7.7	51.0	8.5
1960	11.5	57.6	9.5	60.3	9.3
1970	10.1	60.0	2.4	65.9	5.6
1980	7.5	62.5	2.3	66.1	2.1

FUENTE: Atlas Demográfico, Boletín 1991, Consejo Nacional de Población, México, 1988.  
 Atlas Demográfico, Boletín 1980-1981, Consejo Nacional de Población, México, 1982.

CUADRO 10

MEXICO, 1940-1980: TASA BRUTA DE MORTALIDAD POR ENTIDAD FEDERATIVA<sup>1</sup>  
(por mil)

Entidad Federativa	1940	1950	1960	1970	1980
Estados Unidos Mexicanos	23.55	16.11	11.53	10.07	7.5
Aguascalientes	25.23	17.51	12.06	11.28	7.5
Baja California	16.52	11.14	8.32	8.06	7.5
Baja California Sur	12.94	11.45	7.86	6.45	5.9
Campeche	17.50	12.76	10.05	7.82	6.2
Coahuila	24.28	15.88	10.06	8.81	6.9
Colima	27.22	15.34	12.61	10.21	7.6
Chiapas	18.15	14.15	12.34	11.27	8.2
Chihuahua	18.42	13.98	10.96	8.81	6.9
Distrito Federal	24.08	15.52	10.18	9.52	6.7
Durango	30.50	11.66	9.00	7.58	6.2
Guanajuato	35.27	20.47	13.06	12.26	8.2
Guerrero	17.12	13.94	10.19	8.50	6.5
Hidalgo	23.18	20.33	13.50	12.07	8.9
Jalisco	23.95	16.38	11.79	10.22	7.4
México	27.20	22.65	14.96	10.50	7.3
Michoacán	23.95	13.18	9.58	8.66	6.8
Moravia	25.47	15.80	10.00	8.55	6.6
Nayarit	17.65	14.55	10.90	8.32	6.4
Nuevo León	18.05	11.61	8.41	7.40	5.9
Oaxaca	31.65	20.19	16.27	15.25	10.4
Puebla	28.07	20.21	15.07	14.52	10.1
Quintana Roo	30.16	20.01	14.68	11.28	8.2
Quintana Roo	9.87	9.57	5.53	5.00	5.4
San Luis Potosí	22.72	15.98	12.02	11.19	8.0
Sinaloa	16.97	11.15	8.64	8.20	5.8
Sonora	18.65	12.58	8.64	8.23	6.6
Tamaulipas	14.42	12.62	9.02	8.77	6.5
Tampulipas	14.89	11.05	8.00	7.53	5.8
Tlaxcala	27.70	22.94	15.00	13.62	10.4
Veracruz	17.70	13.29	10.15	9.29	6.7
Yucatán	24.41	16.62	12.07	10.04	7.5
Zacatecas	24.15	16.86	11.18	9.74	7.2

<sup>1</sup>Las tasas están calculadas con la población censal proyectada al 30 de junio.

FUENTE: Dirección General de Estadística, para el período 1940-1970, y para 1980, estimaciones del Consejo Nacional de Población, basadas en métodos de extrapolación.

CUADRO 11

MEXICO, 1980: ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONOMICOS Y DEMOGRAFICOS POR GRUPOS DE ENTIDADES FEDERATIVAS SEGUN SU NIVEL DE MORTALIDAD

	T B M <sup>1</sup> (por mil)	Habitantes <sup>2</sup> por médico	PBA ocupada en activida- des primaria. (%)	Población Alfabeta (%)	Población que reside en lo- calidades de 20 000 y + habitantes. (%)	Población que cuenta con agua entubada y drenaje (%)	Población con educación primaria y más (%)
Estados Unidos Mexicanos	7.6	1 375	25.85	88.99	49.77	48.67	41.06
Grupo I	8.5	710	11.03	92.90	81.76	67.77	99.96
Grupo II	7.0	1 808	25.57	85.79	46.25	49.00	99.83
Grupo III	8.0	2 438	39.46	79.61	21.81	28.95	96.99
Grupo IV	9.1	2 448	40.53	71.10	29.13	29.54	98.94

FUENTE: El Censo General de Población y Vivienda 1980, Dirección General de Estadística, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980

<sup>1</sup> Tasa bruta de mortalidad, Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística, Censos y Estadística, Departamento de Salud.

CUADRO 12

POBLACION TOTAL, URBANA, NO URBANA, DE LAS 35 CIUDADES MAYORES DEL PAIS Y  
DEL AREA URBANA DE LA CIUDAD DE MEXICO,  
1900-1970

POBLACION (MILES)	1900	1910	1921	1930	1940	1950	1960	1970
(1) POBLACION TOTAL	13 607	18 160	14 335	16 555	19 649	25 779	34 923	49 050
(2) POBLACION URBANA *	1 434	1 788	2 100	2 891	3 928	7 210	12 747	22 004
(3) POBLACION NO URBANA	12 173	15 372	12 235	13 662	15 721	18 569	22 176	27 046
(4) POBLACION DE LAS 35 CIUDADES MAYORES	1 284	1 627	1 665	2 634	3 519	6 149	10 216	17 379
(5) POBLACION DEL AREA URBANA DE LA CIUDAD DE MEXICO	345	471	662	1 049	1 560	2 872	4 910	8 555
PORCIENTOS								
(2) / (1)	10.5	11.7	14.7	17.5	20.0	28.0	36.5	44.9
(3) / (1)	89.5	88.3	85.5	82.0	80.0	72.0	63.5	55.1
(5) / (1)	2.5	3.1	4.6	6.3	7.9	11.1	14.1	17.0
(4) / (2)	89.5	91.5	86.8	91.1	89.6	85.3	80.1	79.0
(5) / (2)	24.1	26.4	31.8	36.3	39.7	39.8	38.9	38.0

FUENTE: LUIS UNIKEL, CRESCENCIO RUZ CHIAPETTO Y GUSTAVO GARZA: EL DESARROLLO URBANO EN MEXICO, DIAGNOSTICO  
E INPLICACIONES FUTURAS, 1976

\* EN LOCALIDADES DE 15 000 Y MAS HABITANTES

## CUADRO 13

MEXICO: GRADOS Y TASAS DE URBANIZACION Y RURALIZACION,  
1970 y 1980.

INDICADORES (%)	1970	1980	1970-1980
Grado de Urbanización <sup>1</sup>	58.1	51.9	
Grado de Ruralización <sup>2</sup>	49.9	59.8	
Tasa de Urbanización <sup>3</sup>			3.6
Tasa de Ruralización <sup>3</sup>			5.1

<sup>1</sup> Porcentaje de la población que vive en las zonas urbanas.

<sup>2</sup> Porcentaje de la población rural sobre la total.

La suma de los porcentajes de la población urbana y rural es equivalente a 100 por tanto no incluye a la población que habita en localidades rurales (cabeceras y ranchos).

<sup>3</sup> Incremento anual anual del grado de urbanización y ruralización, se obtiene mediante la siguiente fórmula:

$$\frac{U(80) - U(70)}{U(70) - 100} \times 100$$

$$\frac{R(70) - R(80)}{R(70) - 100} \times 100$$

U y R son los grados de urbanización (ruralización) al final y al principio del periodo, o en el número de años del periodo y 100 una constante para expresar en términos porcentuales.

FUENTE: Elaboraciones del Consejo Nacional de Población, en base a datos de las XI y X Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1980.

CUADRO 14

MEXICO: INCREMENTO DE LA POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL, 1970-1980.  
(miles de habitantes)

	INCREMENTOS ABSOLUTOS			RELACION PORCENTUAL <sup>1</sup>	
	TOTAL (1)	URBANA (2)	RURAL (3)	URBANA (2/1)	RURAL (3/1)
1970-1980	18 622	16 254	2 368	87.3	12.7

<sup>1</sup>La relación porcentual expresa cuántas personas habitan en las distintas localidades de cada 100 nuevas habitantes en la década de 1970-1980.

FUENTE: Elaboraciones del Consejo Nacional de Población, en base a datos de los VII y X Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1980.

CUADRO 15

**POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL Y TASAS DE CRECIMIENTO, 1970-1980.**  
(miles de habitantes)

AÑO	TOTAL	URBANA	RURAL	TASA DE CRECIMIENTO		
				TOTAL	URBANA	RURAL
1970	48 225	18 351	24 047	3.2	6.4	1.0
1980	66 846	24 685	35 630			

FUENTE: Elaboraciones del Consejo Nacional de Población, en base a datos de los IX y X Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1980.

CUADRO 16

MEXICO: POBLACION DE ALGUNAS DE LAS CIUDADES GRANDES<sup>1</sup> Y ZONAS METROPOLITANAS Y ZONAS DE CRECIMIENTO 1970-1980.  
(miles de habitantes)

CIUDADES	POBLACION 1970	POBLACION 1980	TASA DE CRECIMIENTO 1970-1980
Esmatada, B.C.	77 667	120 483	6.3
Tijuana, B.C.	277 506	423 500	6.3
Mexico, Coah.	78 134	115 786	3.9
Z.M. de Torréon, Coah.	438 461	617 424	3.6
Ciudad Juárez, Chih.	407 370	544 496	2.8
Z.M. de Chihuahua, Chih.	382 135	411 922	3.7
Z.M. de la Ciudad de México	8 023 157	13 354 271	6.3
Celaya, Geo.	79 977	141 675	3.7
Irapuato, Geo.	116 651	170 158	3.7
Z. Metropolitana de León	470 209	722 384	4.2
Arapulco, Gro.	174 378	301 502	5.4
Z.M. de Guadalajara, Jal.	1 474 682	2 264 715	6.1
Uruapan, Mich.	82 677	122 808	6.0
Z.M. de Monterrey, N.L.	1 213 479	980 812	4.9
Z.M. de Puebla, Pue.	629 344	904 267	4.4
Z.M. de San Luis Potosí, S.L.P.	297 012	471 047	4.6
Mazatlán, Sin.	119 563	199 630	5.1
Los Mochis, Sin.	67 958	122 531	5.9
Cd. Obregón, Son.	114 407	165 372	3.6
Cd. Madero, Tamp.	90 830	132 444	3.7
Matamoros, Tamp.	137 749	180 745	3.0
Nuevo Laredo, Tamp.	148 067	201 731	3.0
Reynosa, Tamp.	137 343	194 673	3.1
Z.M. de Tampico, Tam.	298 337	432 787	3.7
Coahuatlan, Ver.	88 753	127 170	6.0
Minatitlán, Ver.	68 397	106 765	4.4
Z.M. de Orizaba, Ver.	307 357	275 419	2.8
Pozos Ricos, Ver.	120 462	166 799	3.2
Z.M. de Veracruz, Ver.	253 182	367 339	3.7
Z.M. de Mérida, Yuc.	363 316	454 712	5.4

<sup>1</sup>Se consideran ciudades grandes a aquellas que para 1980 tenían 100 000 habitantes y más.

CUADRO 18

MEXICO, 1970-1980: POBLACION QUE CAMBIO DE LUGAR DE RESIDENCIA

Entidad Federativa	Población Total 1970	% de la población que no ha cambiado de lugar de residencia	% de la población que ha cambiado de lugar de residencia	Población total 1980	% de la población que siempre ha vivido en la entidad	% de la población que ha cambiado de lugar de residencia
E. U. M.	48 225 238	84.6	15.4	67 382 561	85.5	14.5
Aguascalientes	558 142	88.0	18.0	505 410	88.6	16.8
Baja California Norte	87 042	58.4	41.6	1 228 456	69.7	30.3
Baja California Sur	128 019	82.0	18.0	281 385	69.5	30.5
Campeche	251 556	82.5	17.5	372 277	84.9	15.1
Coahuila	1 114 956	86.7	13.3	1 558 401	85.3	14.7
Colima	241 153	72.4	27.6	359 202	84.1	15.9
Chiapas	1 569 053	97.5	2.5	2 096 812	95.0	5.0
Chihuahua	1 612 525	88.3	11.7	1 893 856	88.4	11.6
Distrito Federal	6 874 165	65.3	34.7	8 373 353	77.8	22.2
Durango	959 204	98.9	7.1	1 160 196	88.9	11.1
Guamajuato	2 270 370	93.8	6.1	3 044 402	90.2	9.8
Guerrero	1 597 500	96.5	3.5	2 174 142	93.4	6.6
Hidalgo	1 195 845	95.6	4.4	1 516 511	87.2	12.8
Jalisco	3 296 586	88.7	11.3	4 293 549	84.7	15.3
México	5 833 185	71.8	28.2	7 545 692	74.8	25.2
Michoacán	2 324 226	95.9	4.1	3 048 704	91.1	8.9
Morelos	616 119	78.7	21.3	931 676	79.0	21.0
Nayarit	544 051	86.5	13.5	730 084	86.3	13.7
Nuevo León	1 694 698	75.0	25.0	2 463 298	80.6	19.4
Oaxaca	2 015 424	97.1	2.9	2 518 157	93.6	6.4
Puebla	2 508 226	93.7	6.3	3 278 960	93.7	6.3
Queretaro	485 523	91.2	8.8	728 054	86.8	13.2
Quintana Roo	88 150	55.0	45.0	209 858	60.1	39.9
San Luis Potosí	1 881 998	88.0	7.0	1 670 487	88.8	7.8
Sinaloa	1 266 528	87.5	12.4	1 880 098	89.0	11.0
Sonora	1 098 720	84.4	15.6	1 498 931	88.3	11.7
Tlaxcala	768 527	93.3	6.7	1 149 756	91.7	8.3
Tampulipas	1 456 958	76.4	23.6	1 924 934	83.3	16.7
Tlaxcala	420 638	93.6	6.4	547 251	89.5	10.7
Veracruz	5 815 472	91.0	9.0	5 284 611	91.4	8.6
Yucatán	768 555	97.6	2.4	1 034 648	93.5	6.7
Zacatecas	951 462	94.8	5.2	1 145 327	91.2	8.8

El INEHI es el Instituto de Estadística y Censos de México. Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1982

A 2 años del INEHI es el Instituto de Estadística y Censos de México. Dirección General de Estadística, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982

## CUADRO 17

MEXICO: POBLACION DE LAS CAPITALES DEL PAIS, Y TASA DE CRECIMIENTO,  
1970-1980.

CAPITALES	POBLACION 1970	POBLACION 1980	TASA DE CRECIMIENTO 1970-1980
Agustinesinos, Ag.	101 877	299 152	4.8
Mexicalt, B.C.	208 496	541 559	8.5
La Paz, B.C.S.	48 011	91 455	6.9
Cruzpeche, Camp.	68 506	128 434	6.1
Saltillo, Coah.	141 114	284 927	5.7
Colima, Col.	58 150	85 044	5.8
Tuzaco Geritvres, Chih.	16 851	131 055	6.7
Chihuahua, Chih.	257 027	585 635	4.0
Distrito Federal	6 521 165	8 231 079	2.4
Durango, Dgo.	239 541	237 915	5.3
Guanajuato, Gto.	35 809	48 961	2.8
Chilpancingo, Gro.	36 195	67 498	6.2
Pachuca, Hgo.	83 892	110 551	2.7
Guadalajara, Jal.	1 193 601	1 626 152	3.8
Toluca, Méx.	114 079	257 071	11.7
Morelia, Mich.	164 040	227 544	6.1
Cuernavaca, Mor.	124 117	192 770	5.6
Tepic, Nay.	87 540	145 741	5.0
Monterrey, N.L.	688 107	1 084 696	2.3
Oaxaca, Oax.	39 535	154 223	4.3
Puebla, Pue.	487 603	772 908	6.5
Querétaro, Qro.	188 993	215 976	6.5
Chetumal, Q.R.	29 685	56 709	8.8
San Luis Potosí, S.L.P.	228 058	362 571	4.5
Culiacán, Sin.	167 956	304 826	5.9
Hermosillo, Son.	126 586	297 175	5.1
Villahermosa, Tab.	99 545	158 216	4.8
Cd. Victoria, Tampx.	69 897	140 161	5.1
Tlaxcala, Tlax.	8 972	18 457	6.1
Jalapa, Ver.	102 577	204 594	5.1
Mérida, Yuc.	228 087	468 142	6.5
Zacatecas, Zac.	59 251	80 088	4.6

FUENTE: Reordenamiento del Consejo Nacional de Población y datos de los 11 y 12 Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1980.

**ANEXO 5**

**Gráfica 1. El Proceso Administrativo.**

**Gráfica 2. México: Componentes del Crecimiento Natural 1900-1974.**

**Gráfica 3. México: Evolución de la Población Total según Datos Censales, 1895-1980.**

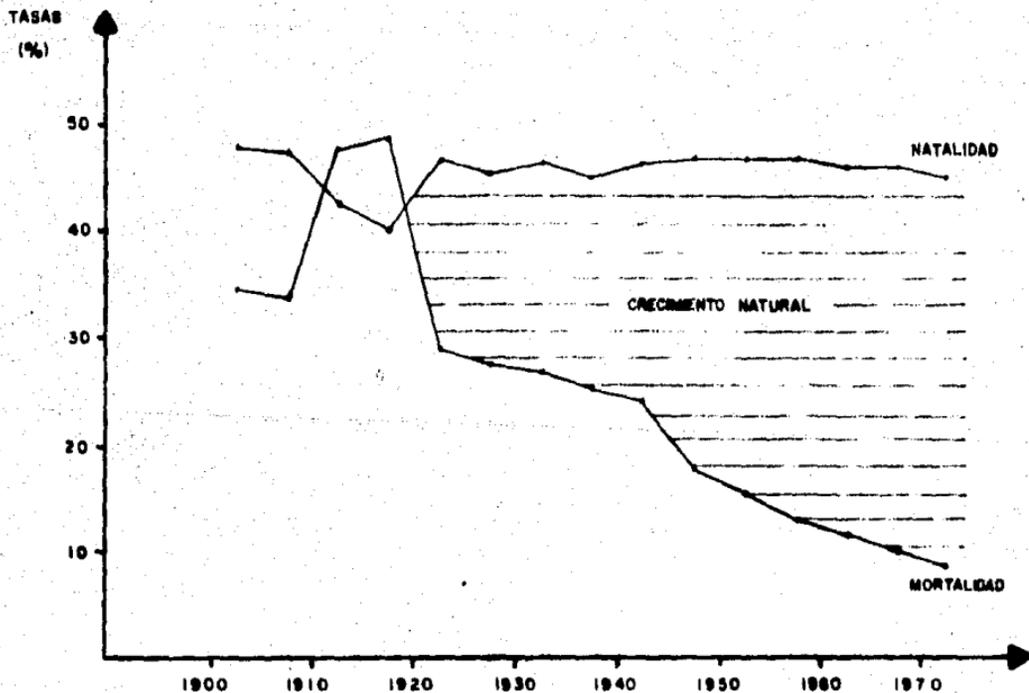
**Gráfica 4. Tablas Específicas de Grupos Quinquenales de Edad.**

**Gráfica 5. Estructura por Edad y Sexo.**



# MEXICO : COMPONENTES DEL CRECIMIENTO NATURAL 1900-1974

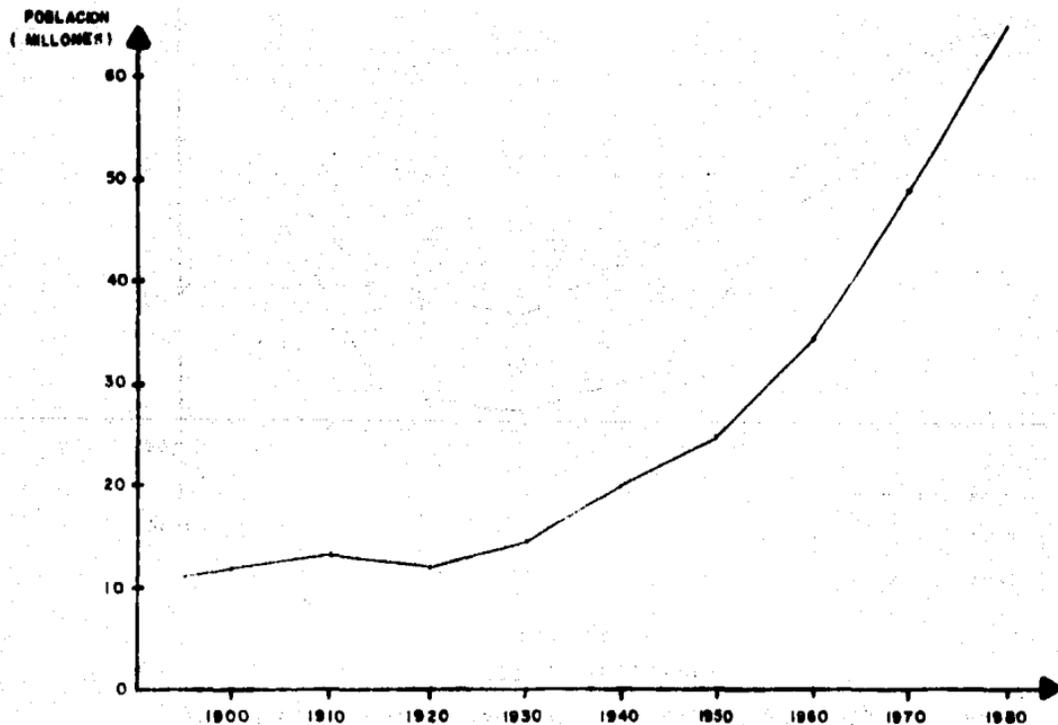
## GRAFICA 2



FUENTE: Alba, Francisco; La Población de México: Evolución y Dilemas.

MEXICO: EVOLUCION DE LA POBLACION TOTAL SEGUN DATOS CENSALES, 1995-1980

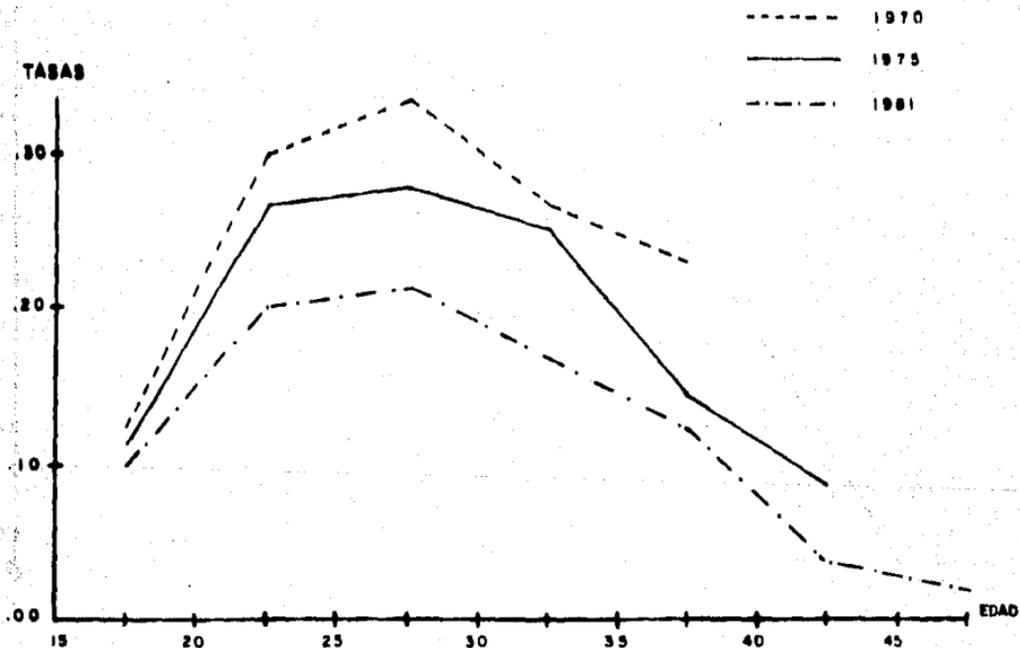
GRAFICA 3



FUENTE: Alba, Francisco; La Población de México: Evolución y...

TABLAS ESPECIFICAS DE FECUNDIDAD POR GRUPOS QUINTENALES DE EDAD  
( 1970, 1975, 1981 )

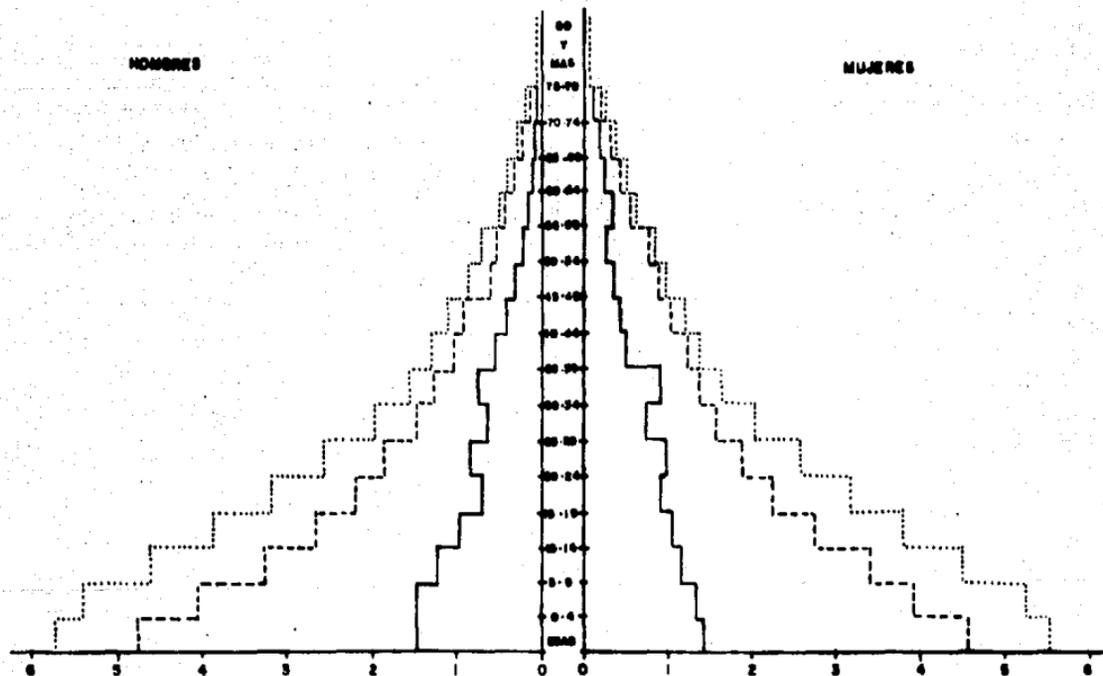
GRAFICA 4



FUENTE : Encuesta Nacional Demográfica, Consejo Nacional de Población, México, 1982

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
ESTRUCTURA POR EDAD Y SEXO 1940, 1970, 1980

GRAFICA 5



MILLONES DE PERSONAS  
FUENTE: CONAPO 1940-1970.  
Exponentes 1980.

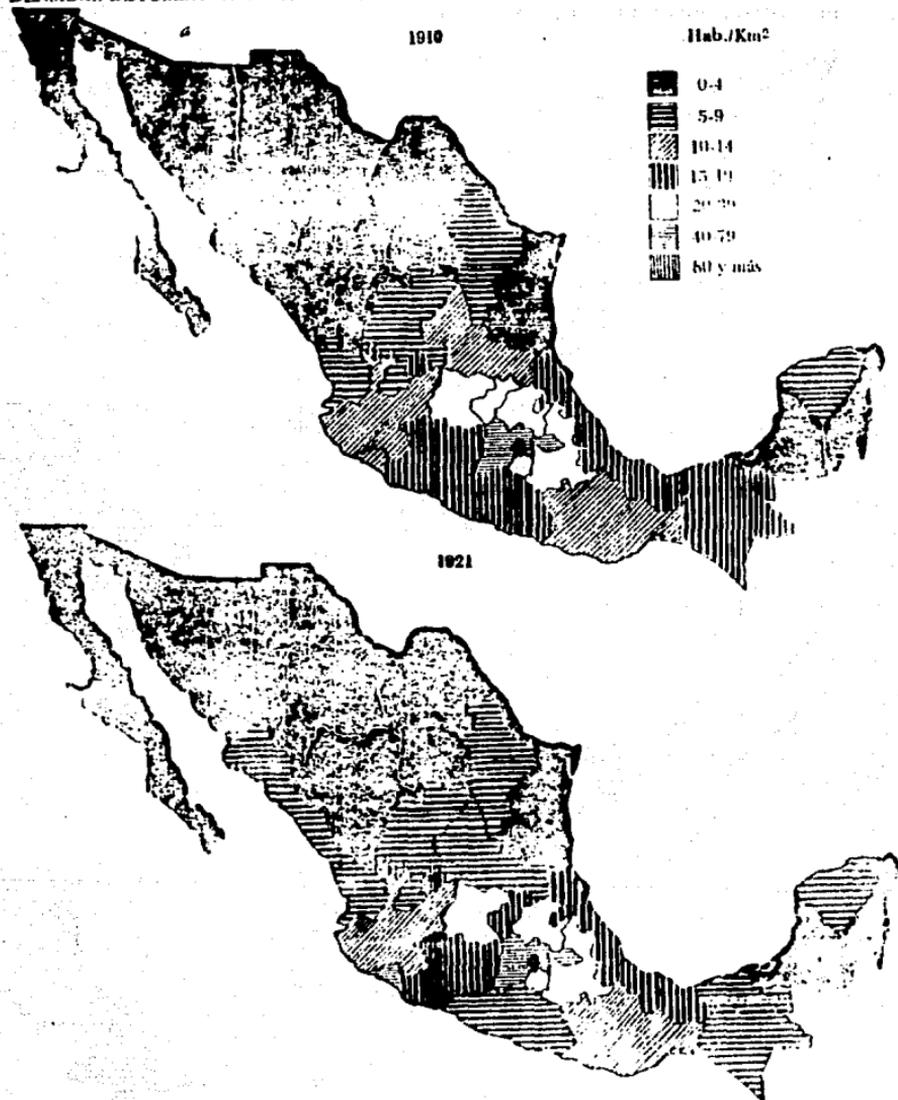
— 1940  
- - - 1970  
... 1980

MILLONES DE PERSONAS

**ANEXO 6**

- Mapa 1. Densidad de Población por Entidad Federativa:  
1910.**
- Mapa 2. 1921.**
- Mapa 3. 1930.**
- Mapa 4. 1940.**
- Mapa 5. 1950.**
- Mapa 6. 1960.**
- Mapa 7. 1970.**
- Mapa 8. 1980**
- Mapa 9. México: Niveles de Fecundidad por Entidad Federativa.**
- Mapa 10. México: Niveles de Mortalidad por Entidad Federativa.**
- Mapa 11. Flujos Migratorios hacia la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1960-1970.**

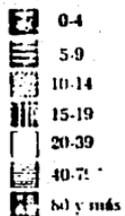
## DENSIDAD DE POBLACION POR ENTIDAD FEDERATIVA



FUENTE: S.P.P. ; Sistema Nacional de Planeación Democrática.

## DENSIDAD DE POBLACION POR ENTIDAD FEDERATIVA

1930

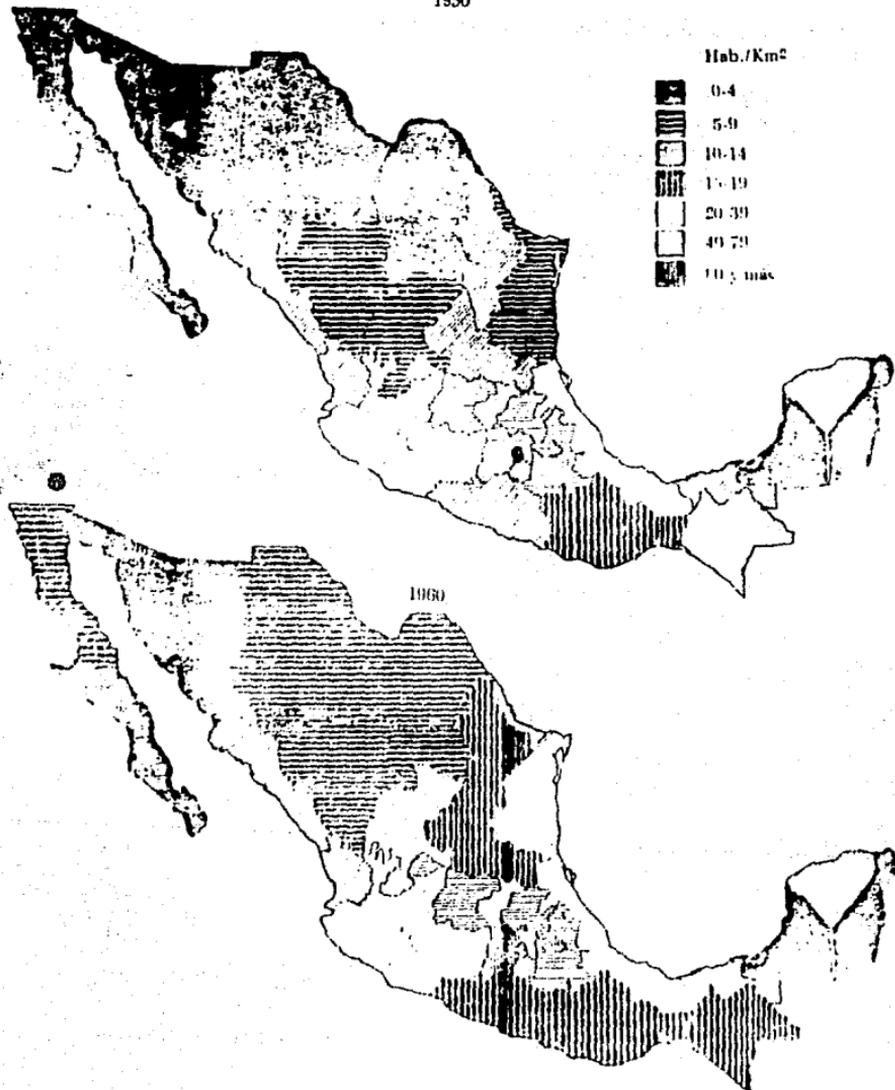
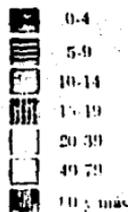
Hab./Km<sup>2</sup>

1940

FUENTE: S.P.P.; Sistema Nacional de Planeación Democrática.

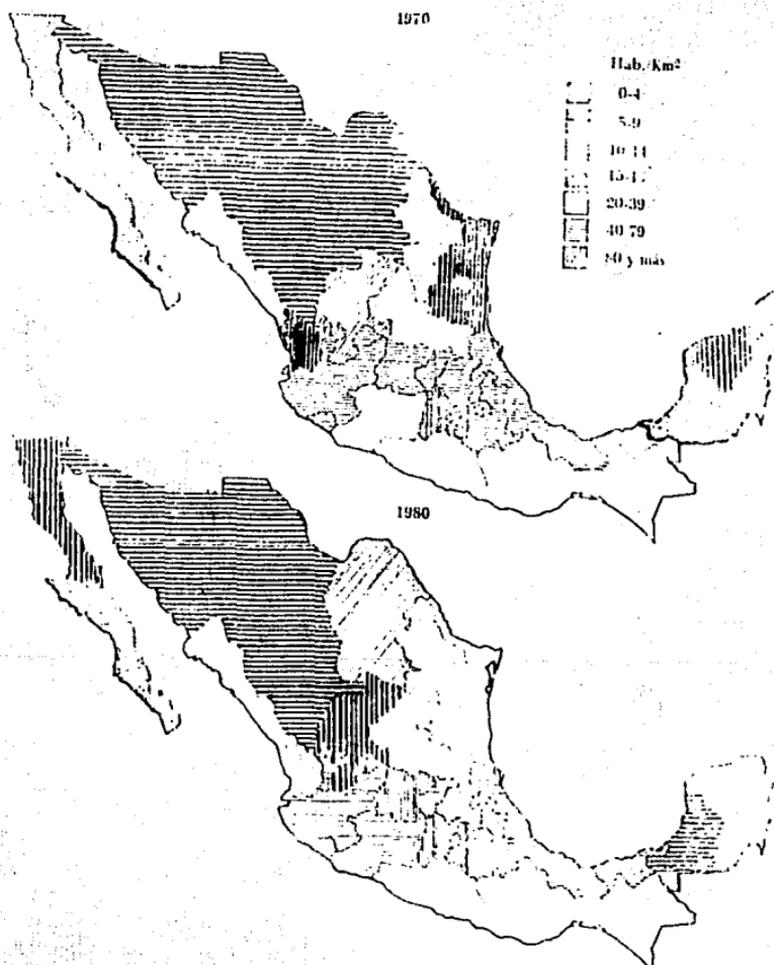
DENSIDAD DE POBLACION POR ENTIDAD FEDERATIVA  
1950

Hab./Km<sup>2</sup>



FUENTE: S.P.P.; Sistema Nacional de Planeación Democrática.

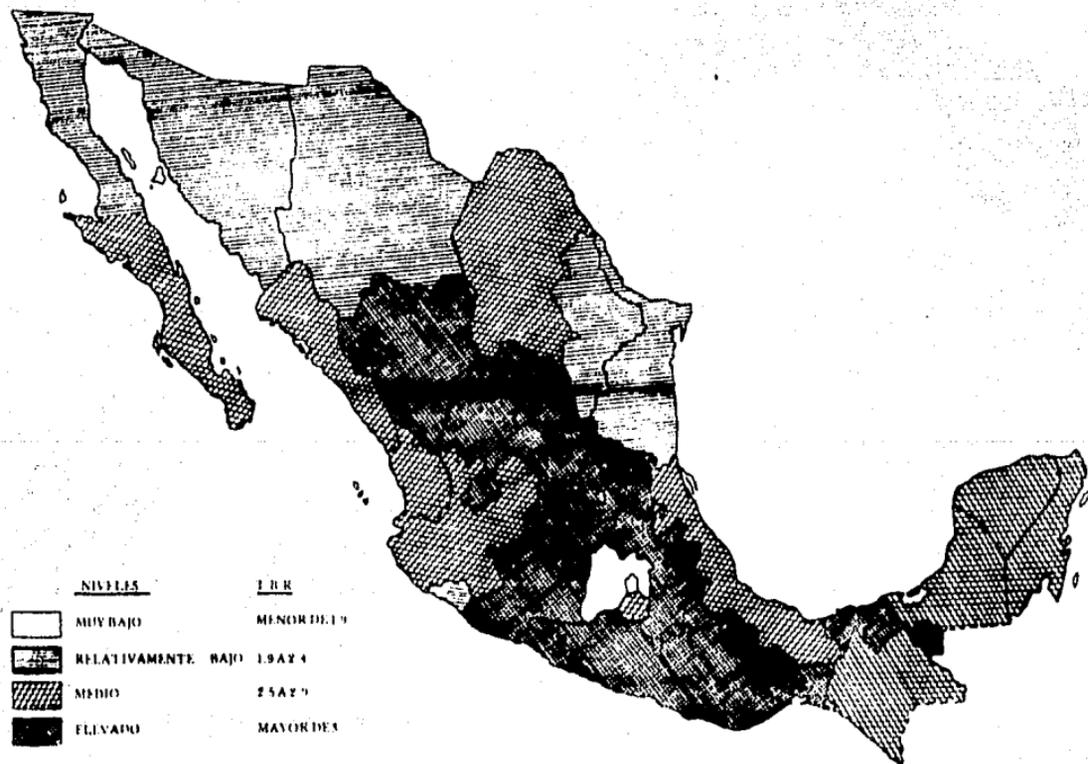
## DENSIDAD DE POBLACION POR ENTIDAD FEDERATIVA



FUENTE: S.P.P.; Sistema Nacional de Planeación Democrática.

MAPA 9

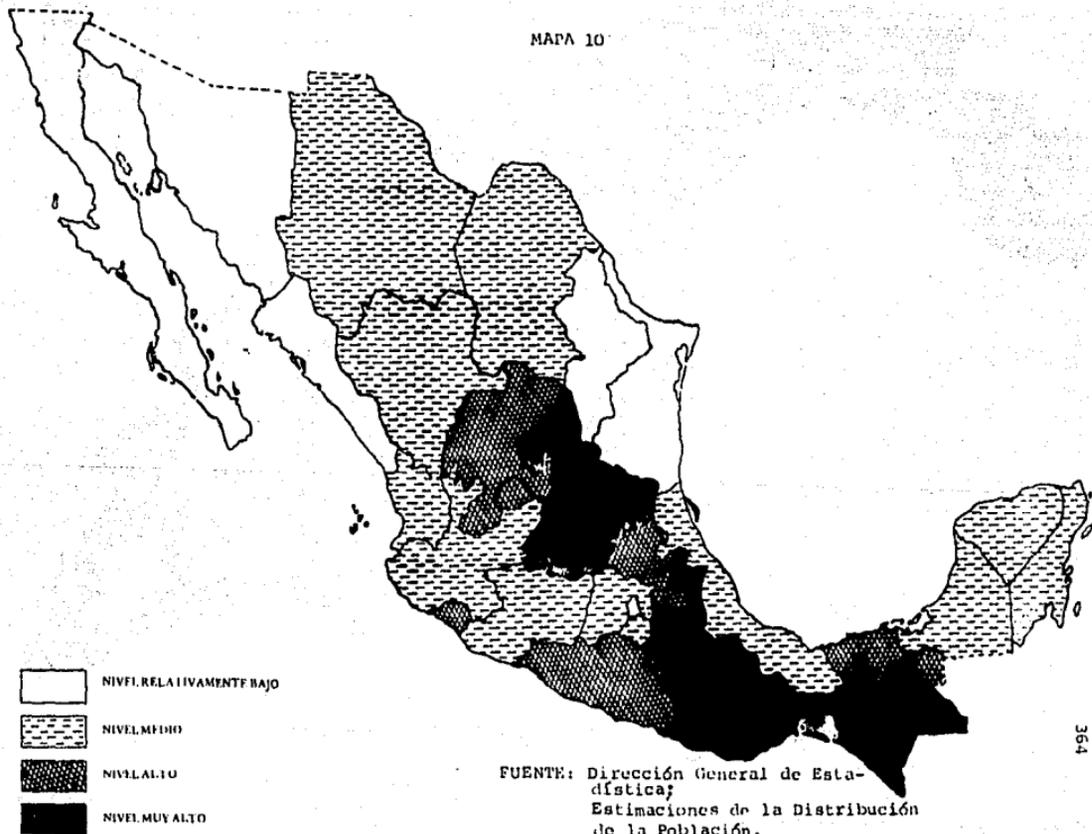
MEXICO: NIVELES DE FECUNDIDAD POR ENTIDAD FEDERATIVA 1980



FUENTE: Dirección General de Estadística;  
Estimaciones de la Distribución  
de la Población.

MEXICO: NIVELES DE MORTALIDAD POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1980

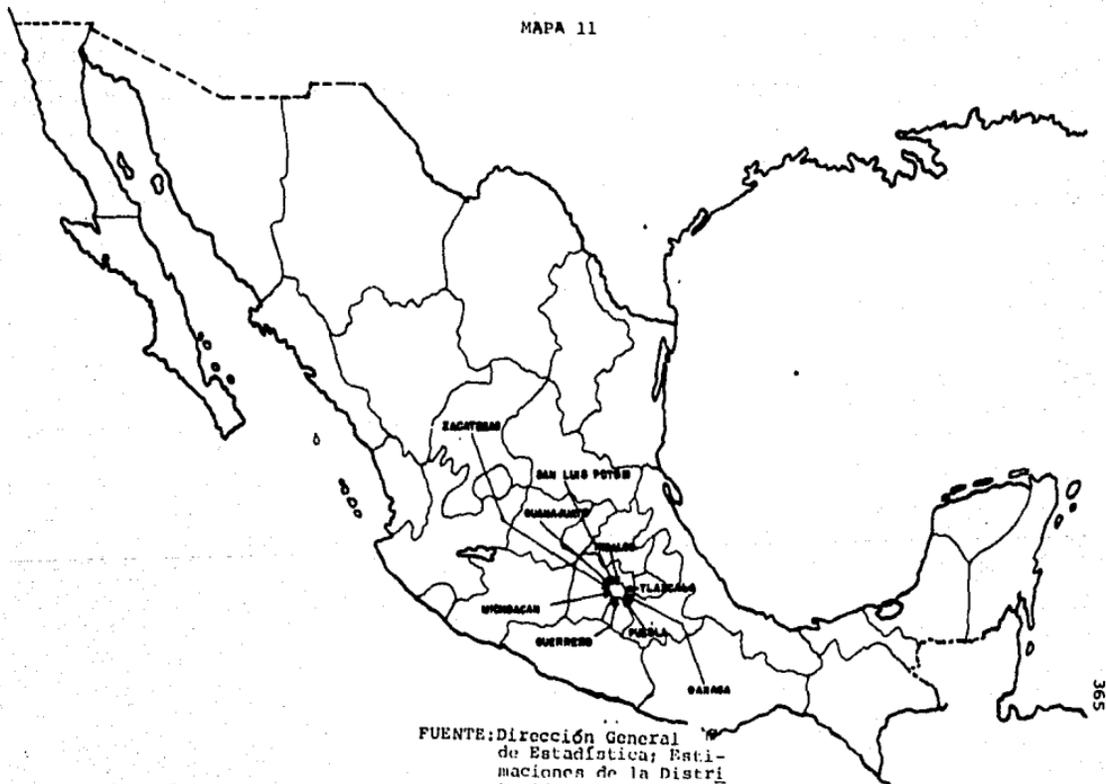
MAPA 10



FUENTE: Dirección General de Estadística;  
Estimaciones de la Distribución  
de la Población.

FLUJOS MIGRATORIOS HACIA LA ZONA METROPOLITANA  
DE LA CIUDAD DE MEXICO 1960-1970

MAPA 11



FUENTE: Dirección General de Estadística; Estimaciones de la Distribución de la Población.

**ANEXO 7. PROGRAMA NACIONAL DE POBLACION**

**1984-1988**

**Resumen General del Programa Nacional de Población, 1984-1988.**

**Resumen de los Programas Específicos (7).**

## RESUMEN GENERAL

### ASPECTOS SOBRE LOS QUE INCIDE EL PROGRAMA NACIONAL DE POBLACION

#### OBJETIVOS ESPECIFICOS

#### OBJETIVO GENERAL

PROMOVER EL EQUILIBRIO EN LA DINAMICA Y DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y EL DESARROLLO SOCIOECONOMICO, A FIN DE CONTRIBUIR A LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES FUNDAMENTALES DE LA POBLACION EN MATERIA ECONOMICA, SOCIAL Y CULTURAL.

REGULAR EL TIEMPO DE LLEGADA DE LA POBLACION CRECIENTE EN LAS ZONAS RURALES EN SU DINAMICA Y LA DISTRIBUCION ECONOMICA Y SOCIAL.

RACIONALIZAR LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION EN EL TERRITORIO NACIONAL, EN EL MARCO DE UN DESARROLLO RURAL, URBANO Y REGIONAL EQUILIBRADO.

FOMENTAR LA PARTICIPACION ACTIVA E INTEGRAL DE LOS INDIVIDUOS, GRUPOS Y SECTORES DE LA POBLACION EN EL DESARROLLO NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL, CUMPLIENDO LAS NECESIDADES BASICAS DE ALIMENTACION, SALUD Y EDUCACION DE LA POBLACION.

REPRODUCCION
MIGRACION
MURACION
ESTRUCTURA Y DISTRIBUCION DE LA POBLACION
SALUD
MORBIDIDAD
ALIMENTACION
SUJETOS
EDUCACION
FAMILIA
VIUDA
STUDIUMS MUNICIPALES
AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL
ALTERNATIVAS FINANCIERAS Y EMPRESARIALES

#### POBLACION OBJETIVO

INDIVIDUOS Y FAMILIAS DE LOS SECTORES URBANO Y RURAL  
CAMESINOS  
PERSONAS AGRARIAS  
INDUSTRIALES  
COMERCIALES EN PEQUEÑAS EMPRESAS POR CUENTA PROPIA  
EMPLEADOS Y TRABAJADORES INFORMALES  
EMPRESARIOS INDIVIDUALES  
EMPRESARIOS AGRICOLAS

GRUPOS PRIORITARIOS DE MUJERES  
NIÑOS  
JÓVENES  
ANCIANOS

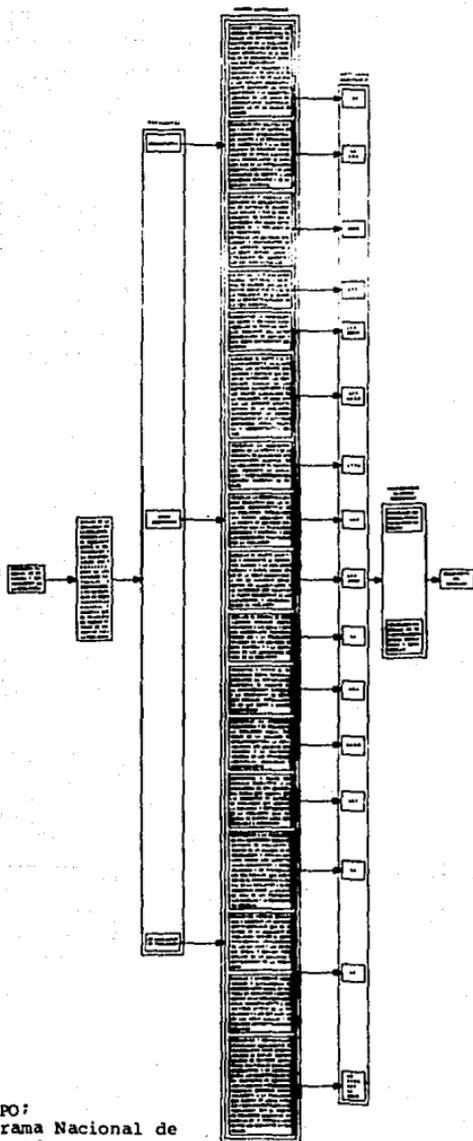
GRUPOS MARGINALES  
SUBCULTURAS URBANAS Y RURALES  
GRUPOS INDIGENAS

### PROGRAMAS COMPRENDIDOS EN EL PROGRAMA NACIONAL DE POBLACION Y PARTICIPACION INSTITUCIONAL

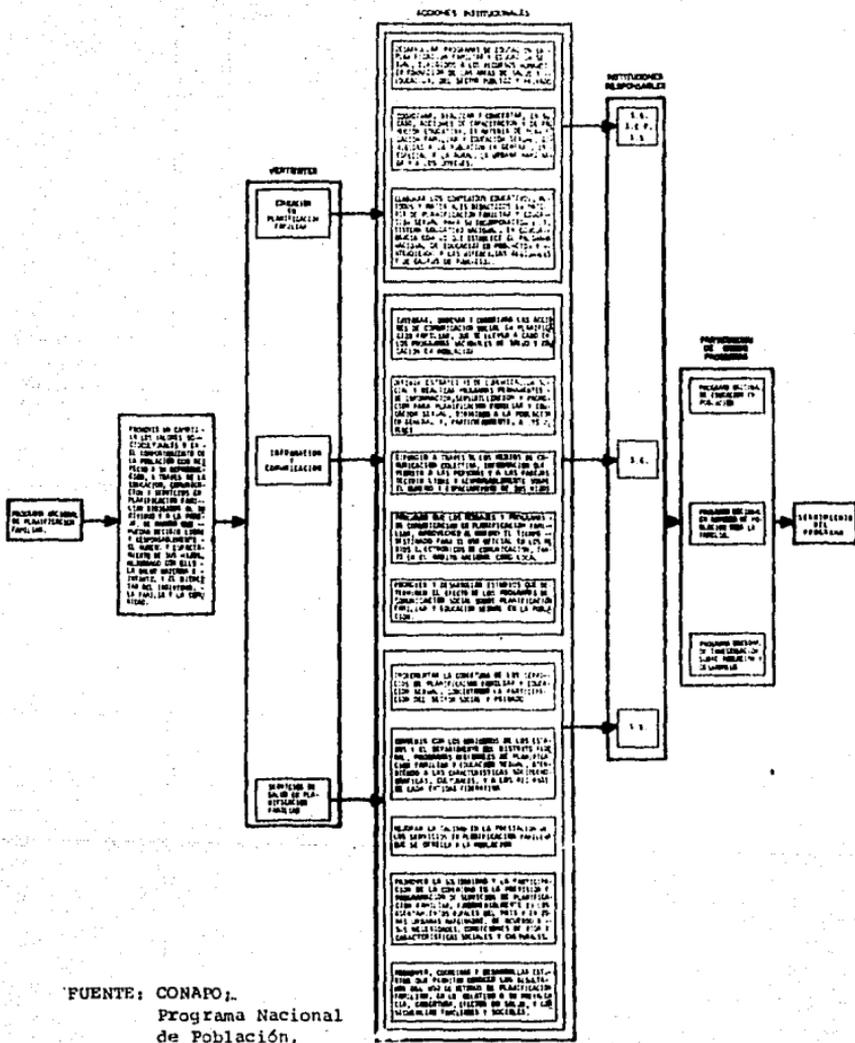
PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION EN LA FAMILIA	SE. V.P. V.S. V.H. V.S. P.S. M.I.
PROGRAMA NACIONAL DE FERTILIDAD CON PLANEAR	SE. V.P. V.S. V.H. V.S. P.S. M.I.
PROGRAMA NACIONAL DE EN MATERIA DE POBLACION PARA LA FAMILIA	SE. V.P. V.S. V.H. V.S. P.S. M.I.
PROGRAMA NACIONAL DE DINAMICA Y DISTRIBUCION DE LA POBLACION	SE. V.P. V.S. V.H. V.S. P.S. M.I.
PROGRAMA NACIONAL DE ACCION PARA LA INTEGRACION DE LA MUJER EN EL DESARROLLO	SE. V.P. V.S. V.H. V.S. P.S. M.I.
PROGRAMA NACIONAL DE ACCION EN MATERIA DE POBLACION PARA LOS GRUPOS INDIGENAS	SE. V.P. V.S. V.H. V.S. P.S. M.I.
PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIGACION SOBRE POBLACION Y DESARROLLO	SE. V.P. V.S. V.H. V.S. P.S. M.I.

#### AMBITO DE EJECUCION DE LOS PROGRAMAS

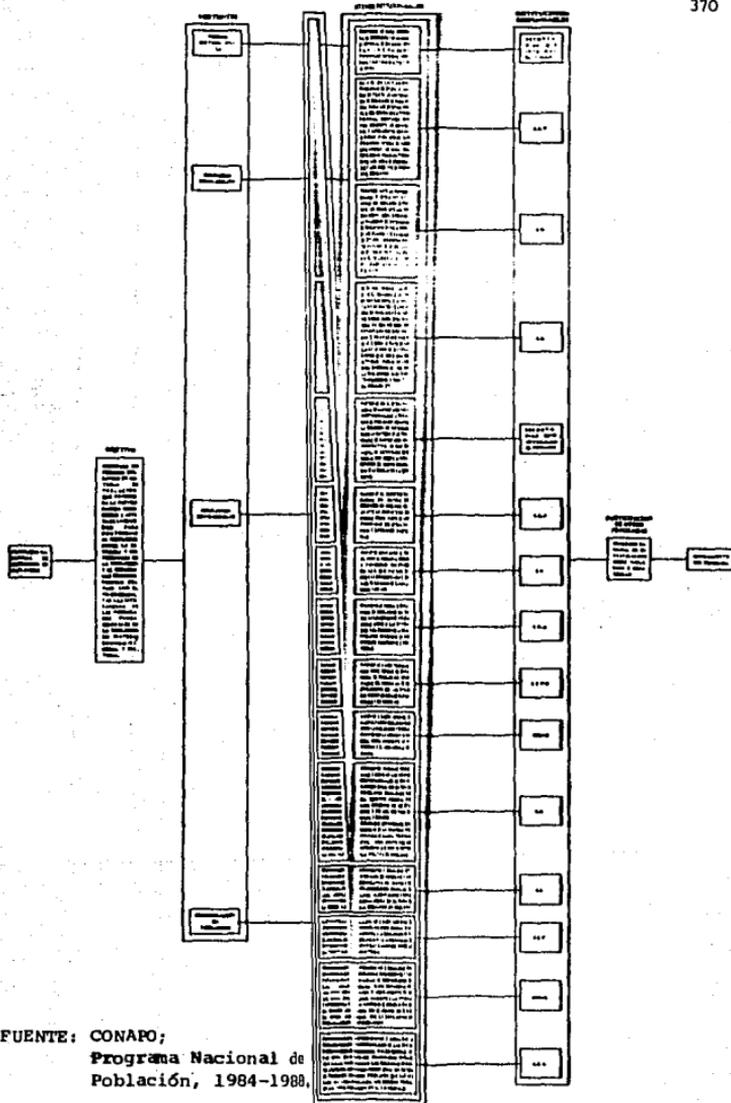
SECRETARIA DE ESTADO
ORGANISMOS FEDERALES DE EJECUCION
GOBIERNOS ESTATALES
GOBIERNOS MUNICIPALES
PROFESIONALES
PROFESORADO
ORGANIZACIONES SOCIALES
ORGANIZACIONES COMUNITARIAS
MESES DE COMERCIO
ASOCIACIONES CIVILES
INDUSTRIAS Y SERVICIOS

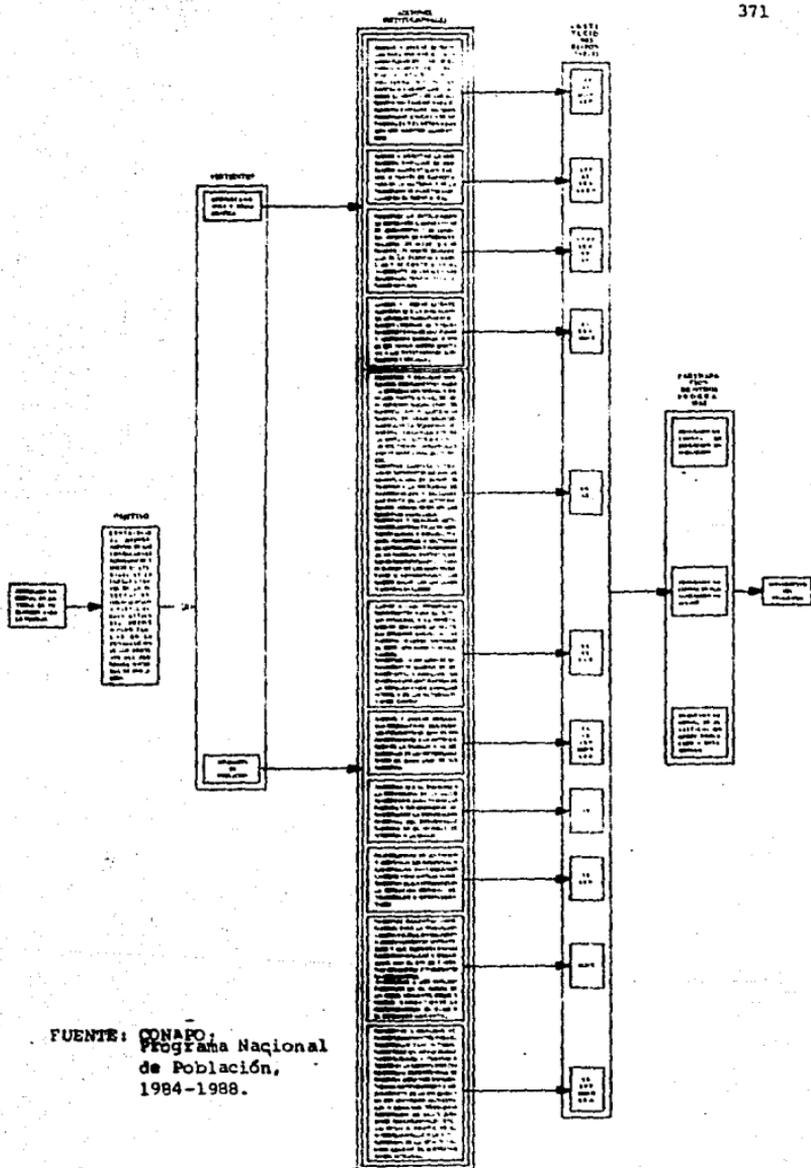


FUENTE: CONAPO:  
Programa Nacional de  
Población, 1984-1988.

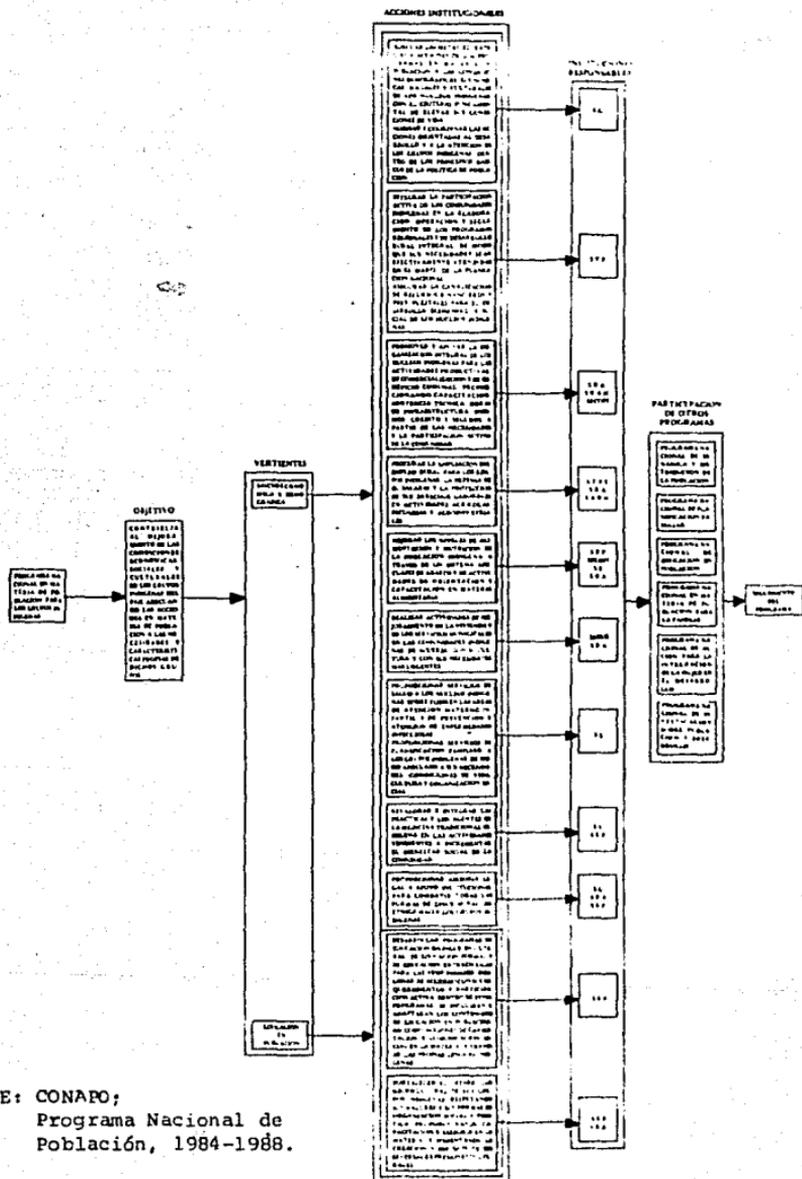


FUENTE: CONAPO, Programa Nacional de Población, 1984-1988.

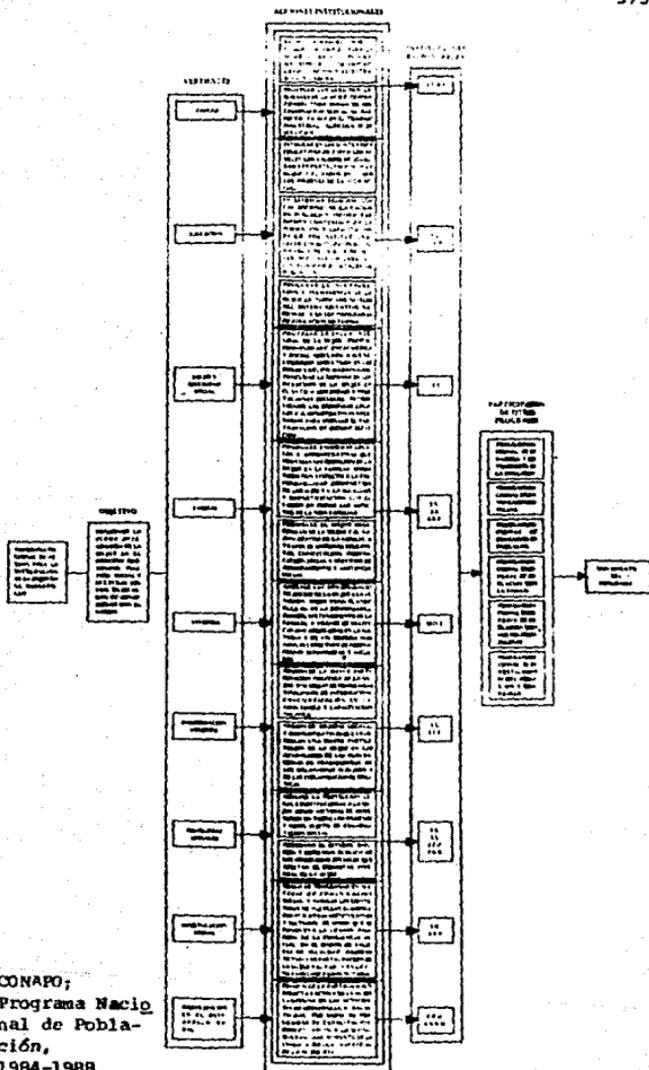


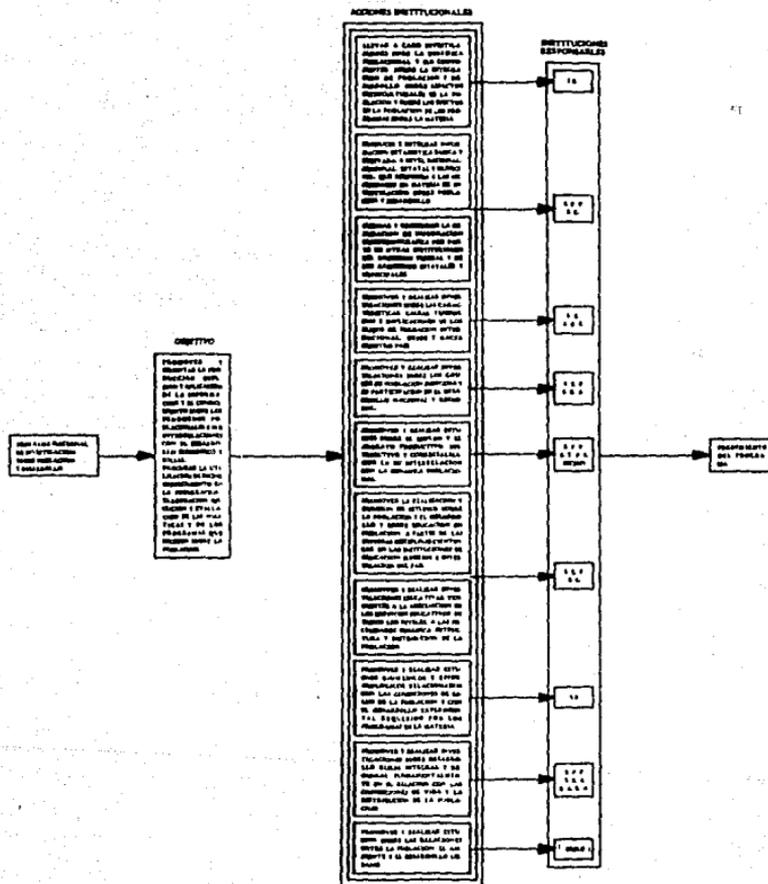


FUENTE: CONAPO, Programa Nacional de Población, 1984-1988.



FUENTE: CONAPO; Programa Nacional de Población, 1984-1988.





FUENTE: CONAPO; Programa Nacional de Población, 1974-1988.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Bibliografía Citada

Ackoff, R.

Un Concepto de Planeación Corporativa.

México, Ed. Limusa, 1968.

Alba, Francisco

La Población de México: evolución y dilemas.

México, Ed. El Colegio de México, 1979.

Alba, Francisco

Exodo Silencioso: la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos.

México, Ed. El Colegio de México, 1979.

Alba, Francisco y Camposortega Cruz, Sergio

Descripción y Análisis de la Mortalidad en México.

México, Ed. U.N.A.M., Tesis de Actuario, 1977.

Balan, Jorge

Contribución Latinoamericana al Estudio de la Relación entre Población y Desarrollo. Balance y Perspectivas.

México, Ed. Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo, 1982.

Bonnin, C.J.B.

Principios de la Administración.

México, Ed. INAP, RAP. Antología, 1983.

Camposortega Cruz, Sergio

Evolución Histórica de la Población Mexicana desde la Época Prehispánica hasta Principios del S. XXI.

México, Ed. Dir. Gral. del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, 1983.

Camposortega Cruz, Sergio

Proyecciones de la Población Mexicana 1970-2040.

México, Ed. El Colegio de México, 1980.

Consejo Nacional de Población

Programa Nacional de Población 1974-1988.

México, Ed. CONAPO, 1985.

Consejo Nacional de Población

Política Demográfica Nacional y Regional

México, Ed. CONAPO, 1979.

Cook, Sherburne F. y Borah, Woodrow

Ensayos sobre la Historia de la Población. México y el Cari

be.

México, Ed. Siglo XXI, 1978.

Corona, R., et. al.

La Mortalidad en México.

México, Ed. U.N.A.M., 1980.

Cosío Villegas, Daniel

Llamada General; en Historia Moderna de México.

México, Ed. Hermes, 1965.

Duhalt Krauss, M.

Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México.

México, ed. A.N.A.P., 1970.

Engels, Federico

Contribución al Problema de la Vivienda.

Moscú, Ed. Progreso, Obras Escogidas, 1982.

Fayol, Henri

Administración Industrial y General.

México, Ed. Herrero, 1969.

Florescano, E. y Gil Sánchez, I.

La Epoca de las Reformas Borbónicas y el Crecimiento Económico, 1750-1808.

México, Ed. El Colegio de México, 1977.

García, Brígida

Anticoncepción en el México Rural.

México, U.N.A.M., 1971

García y Griego, Luis

Los Primeros Pasos al Norte.

Princeton, Tesis del Depto. de Historia, Universidad de  
Princeton, 1973.

González y Gozález, Luis

El Periodo Formativo, en Daniel Cosío Villegas, et. al.

Historia Mínima de México.

México, Ed. El Colegio de México, 1973.

Guerrero Orozco, Omar

La Administración Pública en el Estado Capitalista.

México, Ed. Fontamara, 1981.

Guerrero Orozco, Omar

El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental. La Adminis-  
tración Pública en el Modo de Producción Asiático.

México, Ed. INAP, 1982.

Gulick, L. Urwick, L.

Ensayos sobre la Ciencia de la Administración.

Madrid, Esc. Nacional de Admon. Pública, 1987.

I.M.S.S.

Encuesta Nacional de Prevalencia, 1976.

México, ED. I.M.S.S., 1976.

I.M.S.S.

Fecundidad y Uso de Anticonceptivos en México.

México, Ed. I.M.S.S., 1982.

Jiménez Castro, W.

Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa.

México, Ed. F.C.E., 1963.

Leñero, Otero

Situación y Perspectivas Demográficas en México, en Diálogos sobre Población.

México, Ed. El Colegio de México, 1974.

Marx, Karl

Fundamentos de la Economía Política.

La Habana, Ed. Ciencias Sociales, 1970.

Marx, K. y Engels, F.

La Ideología Alemana.

México, Ed. de Cultura Popular, 1974.

Melotti, Humberto

Marx y el Tercer Mundo.

Buenos Aires, Ed. Anarroutu, 1964.

Naciones Unidas

Libro Anual Demográfico, 1980.

Naciones Unidas, 1980.

Naciones Unidas

Boletín de Información, Num. 6

Naciones Unidas, 1962.

Núñez Fernández, L. y Mojarro, O.

La Mortalidad Infantil y las Condiciones Socioeconómicas  
en México.

México, Ed. U.N.A.M., 1975.

Ortiz Rubio, Pascual

México a Través de los Informes Presidenciales.

México, Ed. Sria. de la Presidencia, 1976.

Poder Ejecutivo Federal

Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988.

México, Ed. S.P.P., 1983.

Posse, Juan Luis

Los Microproyectos y los Macroproyectos.

México, Ed. U.N.A.M., F.C.P. y S., 1983.

Rosenbleauth, A.

La Población en América en 1492.

México, Ed. El Colegio de México, 1967.

Rosenblueth, E.

Planeación Educativa.

México, Ed. U.N.A.M., 1980.

Sánchez-Albornoz, N.

La Población en América Latina.

Madrid, Ed. Alianza Editorial, 1963.

Secretaría de Gobernación

Sexto Informe de Gobierno, Información Estadística.

México, Sria. de Gobernación, 1988.

Secretaría de Programación y Presupuesto

Antología de la Planeación en México, 1917-1985.

México, Ed. F.C.E., 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto

Sistema Nacional de Planeación Democrática.

México, Ed. S.P.P., 1985.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social

Encuesta Nacional a la Frontera Norte al País y a los Estados Unidos (ENEFNEU).

México, Ed. S.T. y P.S., 1979.

Simon, Herbert, et. al.

Administración Pública.

México, Ed. Letras, 1968.

Taborga Torrico, Huáscar

Etapas del Proceso de Planeación Prospectiva Universitaria.

México, Ed. U.N.A.M., 1979.

Terry, George R.

Principios de Administración.

México, Ed. C.E.C.S.A., 1962.

Unikel, Luis, et. al.

El Desarrollo Urbano en México. Diagnóstico e Implicaciones  
Futuras.

México, Ed. El Colegio de México, 1976.

Uvalle B., Ricardo

El Gobierno en Acción.

México, Ed. F.C.E., 1984.

Woodrow, Wilson

El Estudio de la Administración Pública.

México, Ed. INAP, 1983.

Bibliografía Consultada

Acoltzi Calva, Valeriano

Proyecto de un Sistema Nacional de Planeación.

México, Ed. U.N.A.M., 1977.

Alba, Francisco

El Estudio de la Población en México.

México, Ed. U.N.A.M., 1975

Anaya Cárdenas, Vicente

La Administración Pública ante el Crecimiento Urbano.

México, Ed. U.N.A.M., F.C.P. y S., 1976.

Aramburú, Carlos E.

Problemas y Políticas de Población; las perspectivas para

1990.

México, Ed. CONAPO, 1990.

Atria, Raúl, et. al.

Estructura Política y Políticas de Población.

México, Ed. El Colegio de México, Cuadernos del PISPAL, 1981.

Benitez Zenteno, Raúl, et. al.

Los Factores del Cambio Demográfico en México.

México, Ed. Siglo XXI, 1984.

Camposortega Cruz, Sergio

La Población de México en el año 2000.

México, Ed. CONAPO, 1985.

Centro Latinoamericano de Población y Desarrollo

Memoria de la Conferencia Internacional de Población.

México, Ed. CONAPO, 1984.

Congreso Internacional de Población

Memorias.

México, Ed. CONAPO, 1983.

CONAPO e INEGI

Proyecciones de la Población por Entidad Federativa

1980-2010.

México, Ed. CONAPO e INEGI, 1985.

Consejo Nacional de Población

Declaración de la Ciudad de México sobre Población y Desa-

rollo.

México, Ed. CONAPO, 1984.

Consejo Nacional de Población

Bases Jurídicas.

México, Ed. CONAPO, 1984.

Chanes Nieto, José, et. al.

Política y Administración Pública.

México, Ed. U.N.A.M., F.C.P. y S., 1973.

De la Madrid, Miguel

Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy. El Reto del Futuro.

México, Ed. Diana, 1982.

D.D.F.

Diagnóstico Sociodemográfico del D.F.

México, Ed. D.D.F., 1984.

García Cárdenas, Luis

Política y Administración Pública.

México, Ed. U.N.A.M., F.C.P. y S., 1973.

Guerrero Orozco, Omar

Introducción a la Administración Pública.

México, Ed. Harla, 1984.

Herman, Heller

Teoría del Estado.

México, Ed. F.C.E., 1982.

Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales  
del PRI

Plan Básico 1982-1988 y Reforma Electoral.

México, Ed. I.E.P.E.S., 1982.

Malthus Thomas, Robert

Primer Ensayo sobre Población.

México, Ed. CONAPO, 1983.

Martínez Cabañas, Gustavo

La Administración Estatal y Municipal de México.

México, Ed. INAP y CONACYT, 1985.

Martínez García, Gerónimo

La Política de Población de México.

México, Ed. CONAPO, 1985.

Negrete Castañeda, Jorge

La Política Urbana en México.

México, Ed. U.N.A.M., F.C.P. y S., 1984.

Rodríguez Araujo, Octavio

Política y Administración Pública.

México, Ed. U.N.A.M., F.C.P. y S., 1973.

REFERENCIAS LEGALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1917.

Ley de Planeación

Enero 5, 1983.

Ley General de Población

1936.

Ley General de Población

1947.

Ley General de Población

Enero 7, 1974.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

1976.

Ley General de Salud

1984.

Ley General de Asentamientos Humanos

1976.

Ley de Información, Estadística y Geográfica

1980.

Reglamento de la Ley General de Población  
1976.

Manual de Organización del CONAPO  
Febrero, 1987.