



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

Política Demográfica

La política urbana y la demográfica no son sino dos caras de un mismo proceso, sin embargo, es perfectamente necesario su tratamiento distinto y especializado, dada la complejidad que presenta cada una de ellas. Además, porque es evidente que la demográfica se extiende hacia y se interrelaciona con procesos que rebasan lo urbano, no sólo en sentido espacial sino en lo que propiamente tiene que ver con las libertades y opciones individuales.

El fenómeno poblacional ha sido tradicionalmente materia de la ley correspondiente, pero el tratamiento planeado y sistemático de sus diversos problemas se inicia hasta fines de los años setenta con un instrumento que establece por vez primera una política demográfica. De esta forma, los fenómenos que tienen que ver con el volumen, la distribución, la dinámica de la población y con algunos otros de carácter colectivo, pero de opción individual que la afectan, son considerados en el marco del Consejo Nacional de Población, organismo encargado de diseñar la política, los planes y programas.

Es distintivo de este organismo su carácter interdisciplinario e interinstitucional, en correspondencia, justamente, con el del fenómeno que atiende. De aquí la participación de las secretarías de Gobernación, Educación Pública, Salud, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, Programación y Presupuesto y Reforma Agraria.

Los principios generales que han normado la política demográfica, señalan: su encuadramiento en los programas de desarrollo económico y social a los que no intenta substituir; el carácter no compulsivo de sus programas y planes; el establecimiento de dos fines estrictamente indicativos: reducir la fecundidad y con ello el crecimiento poblacional, y racionalizar la distribución población a través de los movimientos migratorios; su sentido nacional atento a las diversidades culturales, geográficas y étnicas a lo largo del territorio.

Se reproducen aquí lo dos textos de política poblacional que hasta ahora se han elaborado: Política Demográfica Nacional y Regional. Objetivos y Metas 1978–1982, y el Programa Nacional de Población 1984–1988.

Política Demográfica Nacional y Regional Objetivos y Metas 1978-1982¹

"México hizo la revolución y, con ello, osumió el compromiso de dominar su geografía, su vecindad y, ohoro también, su demografía, para gobernarse a sí misma y vivir su derecho a la movilidad social y a la felicidad".*

José López Portillo

PRESENTACION

El fin fundamental que persigue la Ley General de Población es el de regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el abjeta de lograr que porticipe justa y equitativamente de las beneficios del desarrollo económica y social. Es por esto que la política de población tiene por abjeta elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de los habitantes del país, atendiendo a las características de crecimiento, estructura y distribución geográfica, tanto en las áreas rurales como en las urbanas.

La Ley General de Población también establece que el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejo Nacional de Población, formulará los planes técnicos de la política demográfica del país, a fin de que los diferentes dependencias y entidades públicas incluyan en sus programas de desarrollo económico y social, los servicios y recursos que se requieren para cumplir con aquellos planes.

Las funciones que conciernen al Consejo Nacional de Población, como instrumento para una acción del Estado en materia de población, son amplias y, a la vez, precisas. La política de población, en nuestro país, no se da de manera aislada o con propósitos contenidos en el marco puramente demográfico. Se pretende que esta política se encuadre en un vasto programa de desarrollo económica y social que busque modificar constantemente las relaciones sociales, culturales y económicas para mejorar las instituciones y preservar y transformar, para el bien de los mexicanos, las condiciones de vida que persiguen estos grandes abjetivos y finalidades. Se desprende así una concepción de la política demográfica ajena a cualquier método compulsiva, fundándose, tanto en una plena solidaridad social, como en la absoluta libertad de los hombres y las mujeres que forman nuestra sociedad.

No debe interpretarse que la política de población sea un sustituto del desarrollo integral de la nación; por el contrario, ella debe entenderse como un medio más para impulsar este desarrollo, contribuyendo así al desenvolvimiento cabul del país y a la difusión nacional del bienestar. La tarea implica el poder reconocer tanto las procesos sociales históricos como los fenómenos socioeconómicos nuevos que son, en gran parte, los que han condicionada la dinámica de la población de México.

La política demográfica que aquí se presenta se integra en dos abjetivos 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; por otro, racionalizar la distribución de los movimientos migratorios para lograr un poblamiento acorde con un desarrollo regional más equilibrado.

El primer abjetivo 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 del 3.5% anual durante el decenio de las sesentas, se requiere, para la situación presente y la del futuro, atenuar este crecimiento para adecuarla a las perspectivas reales de nuestro desarrollo. El segundo abjetivo se basa en restablecer el equilibrio entre la población, los recursos naturales y la actividad económica. La distribución geográfica de la población en nuestro territorio se conforma en un marco dicotómico: en un extremo, unas pocas áreas metropolitanas hacia donde se dirigen la mayor parte de los migrantes, especialmente de origen rural y, en el otro extremo, una gran dispersión de población campesina, con 85,000 localidades menores de 1,000 habitantes. La migración interna es uno de los factores que históricamente ha causado el fuerte crecimiento de la población urbana, especialmente de los áreas metropolitanas. El coadyuvar a la corrección, y obtener un nuevo perfil futuro de los asentamientos humanos en el país, a través de la reorientación o retención de los corrientes migratorias, es el otro componente de la política demográfica que aquí se presenta.

Se considera que dos son las modalidades que conforman la política demográfica de México, ambas siguiendo los lineamientos del esquema de la planeación integral 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 de la población siendo éste el resultado de las diferencias entre la mortalidad y la natalidad, como del crecimiento social, definido por los movimientos migratorios internos.

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.

De esta forma se cumplen las principios de programación, formulándose, con la mayor claridad posible, la modificación de la dinámica demográfica en períodos hasta el año 2000, y con una estrategia para obtenerlos de acuerdo a las situaciones regionales específicas.

¹ *Política Demográfica Nacional y Regional; objetivos y metas 1978-1982*, México, Consejo Nacional de Población, [s.f.],

² Informe de Gobierno.

INDICE

PRESENTACION		11
I.	EL CONTEXTO SOCIODEMOGRAFICO	14
1.	El nivel nacional	(14
2.	El ámbito regional	(15
2.1.	Crecimiento natural de las entidades	(15
2.1.1.	Crecimiento natural por grupos de entidades	(15
2.2.	Distribución de la población	18
2.3.	Corrientes migratorias internas	20
2.3.1.	Area metropolitana de la ciudad de México	21
2.3.2.	Area metrapalitana de Monterrey	(21
2.3.3.	Area metropolitana de Guadalajara	(21
2.3.4.	Ciudades franterizas	22
2.4.	Crecimiento total	24
II.	LA NUEVA ETAPA DEMOGRAFICA	26
1.	Comportamiento de la natalidad y la mortalidad	(26
2.	La planeación demográfica	(26
III.	POLITICA DEMOGRAFICA NACIONAL	27
1.	El Plan Nacional de Planificación Familiar	28
1.1.	Alternativas del crecimiento demográfica	29
1.2.	Pablación rural	31
1.3.	Población urbono	(31
2.	Programas de la Política Demagráfica	(31
2.1.	Programa de comunicación en población y planificación familiar	(31
2.2.	Programa de Educación Sexual	33
3.	Lineamientos del sistema de evaluación del Plan Nacional de Planificación Familiar	35
IV.	POLITICA DEMOGRAFICA REGIONAL	37
1.	Objetivos y metas de la política de crecimiento natural a nivel regional	(37
1.1.	Objetivos	(37
1.2.	Metas	38
2.	Objetivos y metas de la política migratoria	(38
2.1.	Objetivos	42
2.2.	Restricciones y condicionotes de la política migratoria	42
2.3.	Estrategio de la política migratoria	(42
2.3.1.	Político de retención	43
2.3.2.	Política de reorientación	(43
2.3.3.	Palítica de reubicación	(43
2.4.	Metas de las políticas de retención, reorientación y reubicación	(43
2.4.1.	Metas de la política de retención	44
2.4.2.	Metas de la política de reorientación	45
2.4.3.	Metas de lo política de reubicación	46
2.4.4.	Efecta conjunto de las metas de retención, reorientación y reubicación	48
2.5.	Los programas integrados	(48
2.5.1.	Programa integrado para el áreo de influencia de la ciudad de México	(48
2.5.2.	Programa integrado del órea de influencia de Monterrey	50
2.5.3.	Programo integrado del óreo metropolitana de Guadalajara y las ciudodes de Baja California Narte	53

2.5.4.	Incidencia de los programas propuestos en otras entidades de la República	(53
2.6.	Algunos efectos de la política demográfica regional	54
2.6.1.	Volumen y crecimiento natural de la población	(54
2.6.2.	Distribución geográfica y crecimiento social de la población	55
2.6.3.	Crecimiento total de las entidades	56
2.7.	Vinculación de la política demográfica	58
V.	INTEGRACION DE LA POLITICA DE POBLACION CON LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO	58
1.	Principios, bases y objetivos de la integración	(58
2.	Objetivos del proyecto de integración	60
2.1.	General, a largo plazo	(60
2.2.	Específicos, de corto plazo	(60
3.	Descripción del proyecto de integración	60

I. EL CONTEXTO SOCIODEMOGRAFICO

1. El nivel nacional

Gran parte de los factores que determinan los problemas y las presiones demográficas, así como la desigual distribución de la población, tienen su origen en la estrategia de desarrollo puesta en práctica por el Estado Mexicano desde hace aproximadamente cuatro décadas. Durante este período tuvo lugar un intenso cambio demográfico, como resultado de las transformaciones económicas y sociales, que se ha dado en llamar "explosión demográfica y revolución urbana". Estos fenómenos se manifestaron, en forma cuantitativa, por aumentos rápidos de la población nacional. Primero la población se duplicó en períodos de cuarenta años y, finalmente, en la mitad de ese tiempo. Además, los centros urbanos crecían un 100% en ciclos de 10 a 12 años.

De las tres variables demográficas: natalidad, mortalidad y migración, las dos primeras, que rigen el crecimiento natural, influyeron 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.

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 natalidad, imprimió una nueva fisonomía al crecimiento poblacional.

La disminución de la mortalidad se dio con mayor intensidad en los menores de 5 años de edad; al mismo tiempo, se modificó la composición según causas de muerte, lo que trajo consigo lo bajo en la importancia relativo de las causas de muerte atribuidas a enfermedades infecto-contagiosas y mortalidad materna. Aunque se modificaron los niveles y patrones de la mortalidad, aún subsisten disparidades causadas por las marcadas diferencias en los niveles de vida de grandes grupos de población; la desigualdad frente a la muerte es menos pronunciada en los estratos sociales que, por su situación socioeconómica, pueden acceder o mejores dietas alimenticias, servicios médicos y medidas preventivas.

Entre los factores que concurren a la disminución de la mortalidad se pueden mencionar los siguientes: los programas de salud, la continua innovación técnica para atacar las enfermedades, la disponibilidad de nuevos bienes y servicios para el mejor desarrollo físico del individuo, el mejoramiento de las condiciones de salud de la comunidad y de la vivienda, y otros más. Esto ha determinado que se reduzca la mortalidad general a niveles de 8 defunciones por cada mil habitantes. Sin embargo, esta reducción no se ha presentado de una manera generalizada, puesto que las áreas rurales y la población infantil conservan una elevada incidencia de mortalidad y morbilidad. Se estima que la mortalidad infantil en 1979 fue de poco menos de 60 defunciones por cada mil nacidos, lo que sitúa a México en un nivel intermedio internacionalmente. Esta es una área que requiere más atención por parte de los servicios de salud pública.

Hacia 1979, la esperanza de vida de los habitantes del país alcanzó los 66 años. Aunque este nivel medio

es aceptable, aún existen contrastes importantes entre la población rural y urbana, así como entre las diversas entidades federativas, llegando a tener algunas de ellas 10 años de diferencia.

El comportamiento de la natalidad fue diferente, pues prácticamente permaneció constante y a niveles altos —44 nacimientos al millar—, situación que, al conjugarse con la tendencia decreciente de la mortalidad, determinó el dinamismo del fenómeno demográfico y rejuveneció la estructura de la población.

Las transformaciones económicas y los cambios estructurales ocurridos en el país no ejercieron sobre la natalidad la misma influencia que tuvieron sobre la mortalidad. Tales cambios, al no modificar las normas, valores y actitudes que favorecen la presencia de familias numerosas, dejaron prácticamente inalterados las pautas reproductivas. En consecuencia, la existencia de pequeños diferenciales según clase social, nivel educativo e ingreso, pasó desapercibida frente al peso que tenía el homogéneo comportamiento de las mayorías.

Aunque los esperados descensos por los efectos del desarrollo socioeconómico no se lograron, sí se debe hacer notar que en los grupos jóvenes se observó una tendencia a la adopción de un nuevo patrón de fecundidad. Sin embargo, en las edades adultas, especialmente entre los 25 y los 40 años, se continuaron observando comportamientos reproductivos altos, lo que fue debido, en parte, a los aumentos en la esperanza de vida de las parejas.

Asimismo, la evidencia indica que en los estratos de mayor bienestar la fecundidad es menor. En 1976 las mujeres sin estudios tuvieron un promedio de 6 hijos y los que habían cursado preparatoria y más 1.3. Igualmente, hay una relación entre menor fecundidad y mayor ingreso familiar, pues el conocimiento y uso de anticonceptivos ocurre en las zonas urbanas de ingresos medios y altos. Es en este sector donde tuvo resultados la planificación familiar, por lo cual la natalidad disminuyó en esos grupos de población.

Si la sociedad mexicana fuera más homogénea en sus niveles de bienestar social, ocurriría mayor acercamiento entre las tasas de fecundidad y las de mortalidad, y el cambio se manifestaría de manera más uniforme en la comunidad, la familia y el individuo. Las políticas de población y los programas de planificación familiar están considerando estos problemas, tomando en cuenta el firme respeto del Gobierno al derecho de las parejas para decidir con plena libertad sobre el número de hijos y su espaciamiento.

En las entidades y regiones del país los estadios de desarrollo y los procesos de urbanización y migración están íntimamente ligados; de esta manera se puede observar que a mayor desarrollo existe mayor atracción de población, por los mejores expectativas económicas y sociales que se presentan. El proceso de concentración económica y política del país ha influido en los movimientos migratorios hacia las áreas metropolitanas de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara. Las encuestas han comprobado que más del 50% de los migrantes llegan a estos centros por razones de trabajo y provienen de las

áreas rurales. Por esto es que el problema de la migración está inmerso y es producto de las desigualdades regionales y del desequilibrio global. Otros factores —la explotación petrolera y el desarrollo agrícola moderno— influyen en el crecimiento de ciudades como Poza Rica, Villahermosa, Coatzacoalcos, Mexicali, Ciudad Obregón y Hermosillo, entre otras. En estas áreas urbanas la dinámica poblacional oscila del 5 al 11% anual, lo que significa duplicar la población entre 6 y 11 años. La presión demográfica determina exigencias sociales y económicas a muy corto plazo.

En las áreas rurales ha coincidido múltiples factores para que se produzca una fuerte emigración: erosión y contaminación de los suelos, elevado crecimiento natural de la población, bajas elementos de bienestar social e inadecuadas estructuras sociales y económicas, entre otros. La tasa de crecimiento anual en las localidades de menos de mil habitantes es inferior al 1%, siendo en este medio en donde habita la quinta parte de la población nacional y en donde la excesiva dispersión dificulta los programas de desarrollo social.

Durante todo este período (1940–1970), al conferirse prioridad a la solución de los problemas económicos, la acción y esfuerzos del Estado Mexicano se encauzaron a promover y acelerar la acumulación de capital, ampliar la base productiva y crear las condiciones para un crecimiento autosostenido. Paralelamente, la mejoría en las condiciones sociales se concebía como un proceso inducido por el crecimiento económico que, al dinamizarse, desencadenaría una serie de fuerzas capaces de modificar el desigual desarrollo social y de influir en la modificación de las normas y valores que regían la conducta reproductiva de los distintos segmentos de la sociedad mexicana.

Los hechos vinieron a demostrar que, lejos de mejorar, la situación empeoró. Se acentuaron la concentración de la riqueza y los problemas de desempleo, además de ampliarse la brecha entre aspiraciones y necesidades en las reñones de salud, educación vivienda y alimentación.

Los rezagos en el desarrollo social, combinados con las expectativas que ofrecía una economía en crecimiento, influyeron, entre otros factores, en el mantenimiento de patrones de fecundidad elevada y en la reorientación de la migración. Como resultado de estos compartimientos demográficos, la tasa de crecimiento alcanzó, en el decenio 1960–70, su nivel máximo y se dinamizó el proceso de concentración de población en los principales centros urbanos del país y en las entidades de mayor desarrollo, producto del movimiento campo–ciudad de la población.

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 centros metropolitanos.

El comportamiento combinado de estas variables ha traído como consecuencia la elevación de la tasa de crecimiento natural, el rejuvenecimiento y la concentración de la población en los 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.

2. El ámbito regional

En general, se puede afirmar que son las regiones y estados del país en los que están difundidas las formas y condiciones que sustentan la vida moderna y los más altos niveles de bienestar, donde se inician los cambios en el comportamiento, tanto de la mortalidad como de la fecundidad. Aunque el descenso de la mortalidad se ha dado en todas las entidades, las diferencias regionales que aún se observan tienen su explicación en las condiciones materiales de vida de los distintos estados o regiones.

Además de los diferentes niveles en la natalidad y mortalidad, los contrastes en el crecimiento de la población de las entidades federativas son producto de las diferencias en el crecimiento social, es decir, del saldo entre llegadas y salidas de población migrante a cada una de las entidades.

La intensidad y volumen de los movimientos de población son suficientes para elevar o disminuir considerablemente el ritmo de crecimiento de las entidades, dada que sus crecimientos sociales fluctúan entre una tasa negativa de 2.8% anual y una positiva del 3.9%, rango más amplia que el registrado por el crecimiento natural.

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.

2.1 *Crecimiento natural de las entidades.* El crecimiento natural de la población, llamado también crecimiento vegetativo, originado, como se ha señalado, por la diferencia entre la natalidad y la mortalidad, continuará regido por la primera que, si bien muestra un descenso, aún es elevada.

Esta pauta no tiene vigencia en todo el país, ya que los componentes del crecimiento natural presentan variantes a nivel regional. En 1976, la tasa de natalidad en los estados osciló entre 30 y 48 nacimientos por mil habitantes, en tanto que la mortalidad fluctuó entre 5 y 11 defunciones. Estas diferencias dieron lugar a un heterogéneo crecimiento natural por entidades, variando entre 2.3 y 4%.

De cualquier forma, apesar de que no ocurre un descenso uniforme en todos los estados, la evolución es alentadora, pues la experiencia en otros contextos y países ha demostrado que, cuando ocurren cambios en las tendencias de la fecundidad, el proceso por lo general se torna irreversible.

2.1.1. *Crecimiento natural por grupo de entidades.* Los diferentes comportamientos y velocidades en el descenso de la fecundidad en los estados federativos durante el período de 1970–1976, permiten establecer cuatro grupos:

Grupo 1 *Fecundidad en fuerte descenso:* Estado de México y el Distrito Federal.

Grupo 2 *Fecundidad en descenso*: Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

Grupo 3 *Fecundidad en leve descenso*: Jalisco, Nayarit y Colima.

Grupo 4 *Fecundidad alta y estable*: Baja California Sur, Sinaloa, Zocatecas, Durango, Aguascalientes, San Luis Potosí, Michoacán, Guanajuato, Querétaro, Veracruz, Hidalgo, Puebla, Guerrero, Morelos, Tlaxcala, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Yucatán, Chiapas y Quintana Roo.

Se estima que el descenso en la fecundidad a nivel nacional es producto del comportamiento reproductiva de la población correspondiente a los Grupos 1, 2 y 3, que incorporan el 49% de la población total del país. Ver cuadro I.1.

a) En el Grupo 1, la tasa bruta de natalidad disminuyó en 6 puntos, de 1970 a 1976, lo que causó un descenso en el crecimiento natural que pasó del 3.0 al 2.6%. Ello hace pensar en la importancia que tiene el mejoramiento del bienestar social en la transformación de conductas reproductivas.

El 82% de la población del Grupo 1 reside en el área metropolitana de la ciudad de México. Además, en estas entidades la inversión pública federal en bienestar, por habitante, es dos veces y medio más elevado que el promedio nacional.

b) Las entidades del Grupo 2, al igual que las anteriores, destacan en el país por el nivel de bienestar alcanzado, situación que se asocia a una fecundidad en descenso. Esta evolución en la natalidad repercutió considerablemente en su crecimiento natural, a causa de que la mortalidad es menor que en el grupo anterior. Así, la tasa de crecimiento del 3.4% en 1970 descendió a 2.9% en 1976, nivel inferior al promedio nacional que en este último año se estimó en 3.2%.

En las regiones de este grupo la población está inmersa en un intenso proceso de urbanización, ya que el 72% radica en áreas urbanas. Además, la participación de la mujer en la población económicamente activa es de poco más del 10%, proporción aún baja, pero de las más elevadas en el país. Estas circunstancias, unidas a otros rasgos mayores de bienestar social y a un proceso más intenso de industrialización, transforman las funciones de la mujer en el interior de la familia y cambian la actitud tradicional de ésta frente a la fecundidad.

Cuadro I.1

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tasa de natalidad por grupos de entidades, 1970-1976

(Por mil)

	1970	1976	Población 1976 %
Total país	42.1	39.3	100.0
Grupo 1	39.2	32.6	24.1
Grupo 2	42.1	35.4	16.6
Grupo 3	44.0	38.7	8.5
Grupo 4	43.2	41.8	50.8

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, con base en datos del Sistema Nacional de Información, S.P.P.

En ese grupo, Sonora y Coahuila manifiestan todavía elevados niveles de fecundidad; en estos estados es necesaria incrementar los esfuerzos en comunicación, servicios de salud planificación familiar.

c) En los estados que forman el Grupo 3, el descenso en la tasa de natalidad es menos intenso. Las condiciones de vida no alcanzan los niveles necesarios para que se produzca un cambio en el comportamiento reproductivo de la población. Estas entidades muestran uniformidad en sus tasas de natalidad y de mortalidad, las que presentan niveles aproximados al promedio nacional. En consecuencia, los retrasos acumulados en el nivel de bienestar propician un estable y elevado fecundidad, pues las motivaciones para un cambio en sus comportamientos reproductivos se posponen. Por tanto, es oportuno incluir en los criterios demográficos el de la asignación regional del gasto en bienestar social.

Este grupo de entidades debe considerarse preferente para los fines de la política demográfica regional, por los que se refiere al crecimiento natural. Asimismo, es necesario intensificar los programas de planificación familiar en el medio rural, lo cual debe entenderse en su contexto amplio, es decir, como medio para elevar la calidad de vida de la población campesina, de sus familias y sus comunidades.

Las relaciones económicas y sociales y los comparativos de la fecundidad sugieren que la elevación del desarrollo económico y social es una condición para la reducción de la tasa de natalidad. Además, como ocurrió con la mortalidad, el adelanto tecnológico, el cultural y la acción pública organizada coadyuvarán al cambio en la fecundidad. Estos factores, en la actualidad, encuentran condiciones favorables para operar en algunos grupos sociales y en regiones con mayor nivel de bienestar.

En resumen, podría decirse que el nivel y cambios en la fecundidad responden a la inserción de la planificación familiar en el proceso de desarrollo, dando por resultado una particular pauta reproductiva. Debe pues insistirse en que un cierto nivel de desarrollo cultural y socioeconómico es una condición sin la cual no pueden operar, como causas eficientes, los distintos programas de comunicación y de planificación familiar.

2.2 Distribución de la población. El patrón de la población empieza a sufrir modificaciones notables a partir de 1940, proceso que coincide con el impulso económico a partir de las obras de irrigación y la intensificación del reparto de tierras, acompañado por un desarrollo industrial basado en la política de sustitución de importaciones. El proceso de industrialización se ha concentrado en las áreas de mayor poblamiento: Valle de México, Guadalajara y Monterrey. Esta estrategia de desarrollo motivó una mayor movilidad de la población en el territorio nacional; en 1940, de cada 1,000 habitantes, 105 residían en un estado diferente al de su nacimiento y en 1970 la proporción pasó a 154. Este resultado es semejante al observado en otros países industrializados, pues a un aumento en el desarrollo correspondió una mayor movilidad de los recursos humanos.

En el período 1940-1970 la distribución de la po-

blación se caracteriza por una tendencia a la concentración en el Valle de México y noreste del país; un relativo equilibrio en el occidente y Golfo de México, y una menor participación relativa de la población situada en el centro y sur del país, como puede observarse en el cuadro 1.2.

Entre 1940 y 1970 los mayores incrementos de población en proporción al total ocurrieron en el Valle de México (Región VII) y en el noroeste del país (Región I), mientras las más fuertes descensos tuvieron lugar en el grupo de entidades localizadas en las cercanías de la zona metropolitana de la ciudad de México (Región IX), el centro norte (Región III, y el sureste (Región VIII). Estas son las zonas en donde se generaron los principales volúmenes de migrantes que arriban a las zonas conurbadas del Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara. En consecuencia, y con el propósito de afectar el crecimiento social de dichos centros urbanos, resulta esencial y primordial una política migratoria que contemple simultáneamente este conjunto de regiones expulsoras.

Los procesos de concentración de población en el noroeste tienen lugar en áreas hasta hace poco de baja densidad. Es diferente el caso del proceso concentrador en torno a las tres grandes conurbaciones del país, cuyo carácter dominante dificulta una adecuada organización económica y social del país y engendra situaciones incompatibles con el nivel de desarrollo.

La región situada en el occidente del país permanece en equilibrio no obstante la importante concentración de población en el área metropolitana de Guadalajara, provocado en gran parte por la inmigración interestatal.

La región del Golfo, integrada por Tamaulipas, Veracruz y Tabasco, logra ligeros incrementos porcentuales en su población durante el período analizado, aun cuando las dos primeras entidades de esta zona aumentarán más su participación en el conjunto de la población nacional, especialmente en la última década. Las corrientes migratorias interestatales no afectan de manera significativa los crecimientos de la población de estas entidades federativas, pues lo mismo atraen que expulsan población, manteniéndose en equilibrio. Por ella y por la dotación de recursos y ventajas comparativas, transfieren a la región una importante capacidad para atraer parte de las corrientes migratorias que tienen como punto de destino del Valle de México.

Por último, la Península de Yucatán muestra una disminución relativa debida a la expulsión de población del estado de Yucatán, la que es superior a los incrementos ocurridos en los estados de Campeche y Quintana Roo. Sin embargo, los impactos de los movimientos que ocurren en esta región no llegan a modificar la distribución de la población nacional por participar en ella con sólo el 2.3%.

Las tendencias que se manifiestan en la distribución de la población han generado grandes concentraciones urbanas industriales; pero para que estas urbes continúen su crecimiento deben realizarse cada vez mayores inversiones en la infraestructura requerida. Baste considerar que el gasto público per cápita en el Distrito Federal es 10 veces mayor al que tiene lugar en Guadalajara. Por otra parte,

Cuadro I.2

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Distribución regional de la población 1940-1970

(Porcientos)

Región	1940*	1950*	1960*	1970*
País	100.0	100.0	100.0	100.0
Región I	5.0	5.6	6.4	7.0
Región II	9.5	9.1	9.3	9.2
Región III	8.8	8.3	7.5	6.6
Región IV	8.7	9.0	9.2	9.2
Región V	12.0	12.1	12.1	12.5
Región VI	2.7	2.6	2.4	2.3
Región VII	14.8	17.2	19.4	22.2
Región VIII	13.3	12.6	11.8	10.7
Región IX	25.2	23.5	21.9	20.3
Región I	Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.			
Región II	Jalisco, Colima, Nayarit y Aguascalientes.			
Región III	Durango, Zacatecas y San Luis Potosí.			
Región IV	Coahuila, Chihuahua y Nuevo León.			
Región V	Tamaulipas, Veracruz y Tabasco.			
Región VI	Yucatán, Campeche y Quintana Roo.			
Región VII	Valle de México (Distrito Federal y Estado de México).			
Región VIII	Chiapas, Guerrero y Oaxaca.			
Región IX	Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Querétaro, Puebla y Tlaxcala.			

Fuente:

* VI, VII, VIII y IX Censos Generales de Población.

el lento crecimiento de las áreas atrasadas impide la plena utilización de sus recursos y de la incipiente infraestructura existente en ellos, lo que acentúa el carácter periférico de las mismas. Todo este incremento paulatinamente los desequilibrios existentes entre población, actividad económica y recursos naturales.

2.3 Corrientes migratorias internas. En los últimos 40 años la tasa de crecimiento media anual de la población rural ascendió a 1.5%; por razón de su crecimiento natural, debería crecer por lo menos al doble, ya que la natalidad del área rural es superior a la urbano.

La expulsión de la población rural, a pesar de ser intensa, no impidió su aumento absoluto: de ser 12.7 millones en 1940, se estimó en 23 millones en 1978. Este poblamiento del campo no es acompañado de un proceso de desarrollo congruente y sólo se traduce en aumentos en la presión sobre casi la misma superficie de tierra. La relación población-área bajo cultivo muestra un descenso. En 1940, por cada habitante del medio rural se encontraban disponibles 1.2 hectáreas y en 1970 sólo 0.65 hectáreas. Es decir, aumentó la población proporcionalmente en forma más rápida que las ampliaciones de la tierra cultivable. Por otro lado, al hacerse necesario un aumento de la productividad, se requiere la transformación de las formas de organización para la producción agropecuaria, transformaciones que a su vez repercuten y retroalimentan el proceso migratorio campo-ciudad.

En las áreas donde predomina el sector agrícola tradicional, los factores de rechazo de la población son más fuertes y existe una mayor propensión a migrar. Pero lo mismo ocurre en las entidades en que predomina el sector moderno de la agricultura, debida a la incorporación inadecuado de tecnología moderna.

Las técnicas muy avanzadas y la implantación de maquinaria de cultivo reducen, como es sabido, la mano de obra en la tierra y alientan su movimiento a las áreas urbanas. Al no ocurrir una expansión en las industrias urbanas que permitan absorber esa mano de obra, la emigración se convierte en un factor que no reduce sino que aumenta la subocupación y desocupación tanto en las áreas rurales como en las urbanas.

Además como es selectiva la migración, esta causa que la brecha social, económica y cultural, entre las áreas urbanas y las rurales se ensanche, más aún cuando es escasa la migración de retorno, la que podría estimular el cambio en las áreas rurales, al traer nuevas ideas, nuevos métodos de cultivo, pequeñas industrias y una perspectiva moderna.

En este contexto es conveniente tener presente el importante volumen de población que puede trasladarse a las ciudades, pero especialmente su destino final. Es cierto que la atracción la ejercen un cierto número de urbes, aun que también puede comprarse que esta atracción disminuyó en la última década. Es el caso de todas las ciudades, incluyendo a Monterrey y Guadalajara, que habiendo llegado a absorber el 22% del saldo neto migratorio positivo de todo el país en 1950-1960, su poder de atracción descendió, recibiendo sólo el 11% en los años de 1960 a 1970.

Este fenómeno puede captarse claramente si tenemos en cuenta que desciende el porcentaje de localidades de atracción. En estas condiciones ha ido en aumento el predominio demográfico, económico y social de la ciudad de México.

De continuar el comportamiento de la migración campo-ciudad, se acrecentarán los problemas derivados de la fuerte concentración de la población no obstante el éxito en el descenso de la fecundidad. En consecuencia, es oportuno e impostergable distribuir el inevitable crecimiento urbano de la población en forma compatible con las alternativas socioeconómicas; para ello es necesario identificar, por un lado, las regiones con más ventajas comparativas y con potencialidad económica y, por otro, las rasgos más sobresalientes que distinguen a las corrientes migratorias. Respecto a esto último, las principales características de la migración interna son:

a) la migración es especialmente intensa a cortas distancias;

b) la atracción es ejercida por unos cuantas áreas en donde tienen lugar los más importantes procesos de desarrollo regional; c) el carácter de atracción o de rechazo migratorio es característica de muchas entidades, aunque en forma más acentuada la función de rechazo y en menor grado la de atracción;

d) la migración se compone fundamentalmente por población económicamente activa y joven. Se estima que de los 4 millones de habitantes que cambiaron de lugar de residencia en la década 1960-1970, alrededor de 65% tenían edades entre los 15 y 30 años, y

e) la migración no ha reducido los niveles de desarrollo y subempleo en las regiones de origen, consecuencia del creciente número de trabajadores agrícolas excedentes. Asimismo, hay un débil crecimiento de la demanda de trabajo en los centros urbanos.

Dados las características anteriores existe la necesidad de actuar sobre la intensidad y dirección de los movimientos migratorios. Ahora bien, para este efecto se han clasificado las entidades federativas para programar su cambio, de donde resultan las siguientes agrupaciones en el año de 1970. (Ver cuadro 1.3.)

a) *Entidades de fuerte atracción:* esta categoría comprende aquellos estados con tasas de crecimiento social superior al 1% anual. Estas entidades absorben el 62% del total de la población que cambio de entidad de residencia. Integran este grupo Quintana Roo, Baja California Norte, Distrito Federal, Estado de México, Morelos, y Nueva León.

b) *Entidades de débil atracción:* son aquellas cuyas tasas de crecimiento social fluctúan entre 0.6 y 1% anual. Aun cuando el fenómeno migratorio en estas entidades incide significativamente entre el crecimiento de las mismas, la proporción de población que las habita es muy pequeña (2.3%). Por esto es que los volúmenes de población que absorben no tienen significación en la distribución de la población del país. Estas entidades son: Baja California Sur, Colima y Tabasco.

Cuadro I.3

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Saldos migratorios por entidades federativas 1960-1970

(Personas y porcentos)

Entidades	Saldos positivos		Saldos negativos	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Baja Calif. Norte	139 374	8.7		
Baja Calif. Sur	9 894	0.6		
Campeche	11 392	0.7		
Colima	14 710	0.9		
Chihuahua	516	0.0		
Distrito Federal	472 886	29.5		
México	659 763	41.1		
Morelos	45 574	2.9		
Nuevo León	154 028	9.6		
Quintana Roo	24 612	1.6		
Sinaloa	18 089	1.1		
Sonora	21 430	1.3		
Tamaulipas	32 011	2.0		
Aguascalientes			11 903	0.7
Coahuila			55 345	3.4
Chiapas			37 867	2.4
Durango			88 416	5.5
Guanajuato			165 856	10.3
Guerrero			113 643	7.1
Hidalgo			121 383	7.6
Jalisco			8 329	0.5
Michoacán			278 380	17.4
Nayarit			5 240	0.3
Oaxaca			156 855	9.8
Puebla			135 837	8.5
Querétaro			23 862	1.5
San Luis Potosí			125 717	7.9
Tabasco			6 055	0.4
Tlaxcala			36 107	2.2
Veracruz			15 082	0.9
Yucatán			47 283	2.9
Zacatecas			171 074	10.7
Total	1'604 281	100.0	1'604 234	100.0

Fuente: IX Censo General de Población, 1970, D.G.E., S.I.C.

c) *Entidades de equilibrio*: en esta categoría se hallan comprendidas las entidades que no son afectadas significativamente en su crecimiento por los fenómenos migratorios y cuyas tasas de crecimiento social se encuentran alrededor de 0. Estas entidades, con excepción de Chihuahua, se encuentran ubicadas en las regiones costeras, incluyen a Campeche, Veracruz, Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Jalisco, Chiapas y Nayarit.

d) *Entidades de débil expulsión*: los estados que se consideran en este grupo presentan tasas de crecimiento social negativas, entre el 0.6 y el 1% anual. De estos estados proviene el 33% de la expulsión de población en los últimos años y son: Aguascalientes, Querétaro, Guerrero, Puebla, Guanajuato y Yucatán.

e) *Entidades de fuerte expulsión*: son aquellas entidades que presentan tasas de crecimiento social inferiores al -1% y proveen el 67% del total de la población que se dirige a otras entidades. Está constituido este grupo por: Durango, Coahuila, San Luis Potosí, Michoacán, Hidalgo, Oaxaca, Zacatecas y Tlaxcala.

En 1970 las seis entidades de mayor atracción de población absorbían la mitad de los oportunidades de empleo que generaba la industria a nivel nacional y registraban una tasa anual de crecimiento del empleo industrial superior al 5%. Por otra parte, las ocho entidades que expulsaban los mayores volúmenes de población sólo disponían del 14% del empleo industrial, y éste crecía a tasas inferiores al 2.9% anual. Sin embargo, esta relación entre crecimiento social e industrial tiene que verse con muchas reservas, ya que el empleo de una tecnología avanzada ha llevado consigo el desempleo.

En este mismo año de 1970, la población que obtenía ingresos inferiores a \$ 500.00 mensuales representaba el 23.5% de la población de las entidades de fuerte atracción; en cambio, en las entidades de fuerte expulsión, la población con esos ingresos superaba al 65%. En cuanto a la calidad de vida y disponibilidad de servicios básicos, también las diferencias eran de gran importancia.

En los estados de mayor atracción, más de 80% de la población dispone de energía eléctrica y servicios de agua entubada, y sólo 24% de los mayores de 6 años no tienen instrucción alguna.

Por otra parte, desde el punto de vista de su distribución geográfica, la inversión pública realizada en el período 1971-1976 se caracterizó por una fuerte tendencia al fortalecimiento de los desequilibrios regionales, especialmente en la inversión dedicada al bienestar social. Las entidades de fuerte y débil atracción, que en 1970 disponían de los mejores niveles de vida del país, y en las cuales residía el 31% de la población nacional percibieron, durante el período, el 40% de la inversión total y el 65% de la inversión en bienestar social. Por lo contrario, las trece entidades que expulsaban población sólo fueron beneficiadas con el 28% de la inversión total y con el 21% destinada al bienestar social, a pesar de que en estas entidades residía el 37% de la población del país.

Además de los aspectos señalados, desde el punto de vista financiero, en los seis entidades de mayor atracción

se concentró el 65% de las captaciones del sistema bancario y el 71% de las colocaciones. Este 6% de diferencia indica la transferencia de recursos financieros de las áreas atrasadas hacia las entidades de mayor desarrollo.

Por lo tanto, es importante reiterar que hoy una estrecha vinculación entre las características de los procesos regionales de desarrollo y la naturaleza de los movimientos migratorios que afectan a cada una de las entidades federativas. Esto explica que sólo es posible realizar la modificación de estas últimas mediante cambios significativos en las tendencias del desarrollo regional, especialmente en lo que se refiere a la localización del desarrollo industrial.

Como es sabida, los áreas metropolitanas de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara son los centros de convergencia de los movimientos migratorios que se originan tanto en localidades rurales como en ciudades de tamaño intermedio.

2.3.1 *Área metropolitana de la ciudad de México*. Desde el punto de vista de entidades, el área metropolitana de la ciudad de México absorbe población que proviene principalmente de 9 estados. La emigración total de algunas entidades se orienta hacia esta zona en más de 70%, como puede observarse en el cuadro 1.4.

La ubicación geográfica de los estados que envían los principales volúmenes migratorios hacia el Valle de México, en su mayoría se alinean desde Oaxaca a San Luis Potosí, o pesar de que calindan con estado del Golfo que tienen considerable potencial económico y desarrollo diversificado. Es decir, estos últimos muestran poca tradición migratoria hacia ellos, la que debe tomarse en cuenta en el esfuerzo para transformar las pautas migratorias. Ahora bien, la cercanía de la región del Golfo no es suficiente y no basta con localizar los esfuerzos del desarrollo fuera de los centros tradicionales para convertir a otras regiones en puntos de alternativa de llegada de la población que transfiere desde el corredor migratorio antes mencionado.

La distancia y la escasa intercomunicación entre la zona de Guanajuato, Michoacán y Guerrero y el Golfo se trata en una reducida emigración recíproca. En consecuencia, habría que encontrar en ellos mismos las alternativas a la disminución de la emigración.

2.3.2 *Área metropolitana de Monterrey*. Otro punto importante de atracción de migrantes está representada por la conurbación de Monterrey. Los principales volúmenes de sus inmigrantes proviene de las entidades de expulsión correspondientes a Coahuila, Zacatecas, San Luis Potosí y Durango. Estas entidades no tienen canalizada el destino de sus emigrantes, ya que acusan una mayor diversificación en relación a lo que ocurre en la ciudad de México, pues sus emigrantes se dirigen también a Tamaulipas en el Golfo, Sinaloa y Sonora en el Pacífico, el Valle de México y el estado de Jalisco.

2.3.3 *Área metropolitana de Guadalajara*. El estado de Jalisco atrae y expulsa población en volúmenes prácticamente similares, o sea que es una entidad de migración equilibrada, aunque recibe importantes volúmenes de otras entidades. Sus saldos migratorios son relativamente equilibrados, como es el caso de su intercambio

Cuadro I.4

AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

Principales entidades de emigración hacia el área, 1960-1970

(Porcientos)

Entidad de emigración	Total	AMCM	Otras entidades
Guanajuato	100	66	34
Guerrero	100	55	45
Hidalgo	100	79	21
Michoacán	100	61	39
Oaxaca	100	65	35
Puebla	100	65	35
San Luis Potosí	100	24	76
Tlaxcala	100	72	28
Zacatecas	100	21	79

Fuente: IX Censo General de Población, 1970.

Elaboraciones del Consejo Nacional de Población.

con Nayarit y Aguascalientes. Sin embargo, flujos importantes provienen de los estados de la zona de fuerte expulsión de población distribuidos en la parte centro y norte del país y en este aspecto comparte la atracción de migrantes con Monterrey y con la zona metropolitana de la ciudad de México. La conurbación de Guadalajara crece rápidamente debido a la migración que proviene esencialmente de las zonas rurales de la propia entidad y, en menor proporción, de fuera de la entidad. Por esto es que el estado de Jalisco es una entidad equilibrada demográficamente y su copital, en cambio, es de fuerte atracción.

2.3.4 *Ciudades fronterizas.* Existe otra área de atracción de población importante que está representada por Baja California Norte, que tiene la característica de absorber su volumen migratoria de dos canales de corrientes migratorias: uno de ellos proviene de entidades de un desarrollo relativo similar, como es el caso de Sinaloa, Sonora y, en menor grado, del estado de Baja California Sur. El otro proviene de entidades distantes, situadas en las áreas de mayor expulsión, y que se dirige a las tres grandes conurbaciones del país. Esta corriente migratoria que se origina en estados tales como Guanajuato, Zocate-

cas, Michoacán e inclusive Jalisco, está relacionada con la migración de trabajadores agrícolas a los Estados Unidos. Este fenómeno, que se presenta también a lo largo de la franja fronteriza norte, requiere de un conocimiento más preciso.

En síntesis, las fuertes tendencias hacia 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 demográfica regional. Esto debe modificar el carácter concentrador de la dinámica migratoria actual, facilitando el desarrollo de las regiones atrasadas y mejorando el equilibrio entre población, actividad económica y recursos naturales.

Para lograr una estrategia de esto naturaleza parece conveniente recurrir a una acción en donde se tengan en cuenta, simultáneamente, los efectos de atracción y expulsión de la población.

Para ello se establece una región migratoria, tipo programático-convencional, definida por el espacio en donde ocurre un movimiento de población y por sus zonas que

Cuadro I.5

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tasa de crecimiento total, natural y social, por grupos de población seleccionados, 1970-1976

(Porcientos)

Grupos	1 9 7 0			1 9 7 6			Distribu ción pobla ción 1976
	Tasa de crecimiento			Tasa de crecimiento			
	natural	social	total	natural	social	total	
Total país			3.5			3.2	100.0
Grupo A	3.5	-2.2	1.3	3.7	-2.5	1.2	8.2
Grupo B	3.5	-1.0	2.5	3.5	-1.1	2.4	28.4
Grupo C	3.4	-0.1	3.3	3.3	-0.1	3.2	26.3
Grupo D	3.3	1.5	4.8	3.0	1.4	4.4	37.1

Fuente: Sistema Nacional de Información, S.P.P. y estimaciones del Consejo Nacional de Población

muestran una subordinación a las localidades urbanas dominantes. A éstas llega la población proveniente de un amplio número de pequeñas localidades situadas en entidades económicamente subordinadas o interrelacionadas.

En atención al origen, destino e intensidad de las corrientes migratorias es posible definir a nivel nacional dos grandes regiones: una ubicada en el centro y la otra en el norte del territorio. Existen también tres áreas de relativo equilibrio, localizadas respectivamente en el occidente, el Golfo de México y la Península de Yucatán. Estas tres áreas migratorias, por integrarse a los centros de mayor atracción y expulsión, se convierten en las zonas estratégicas de una política de redistribución de la población y de cambios en el crecimiento social a nivel estatal.

La solución de los problemas considerados no es, de ninguna manera, una cuestión fácil ni sencilla; su grado de complejidad requiere de la participación de diversos órganos y dependencias federales y estatales, de instituciones de sincronía entre programas y proyectos y de compatibilidad entre instrumentos de política económica y social que, en forma directa o indirecta, contribuyan a conformar el perfil migratorio del país.

2.4 Crecimiento total. Teniendo en cuenta los efectos combinados del crecimiento natural y social en el crecimiento total de la población, se han establecido 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, San Luis Potosí y Yucatán.

Grupo C. Crecimiento total intermedio: leve descenso en el crecimiento natural y equilibria 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: Distrito Federal, Estado de México, Baja California Norte, Nuevo León, Colima, Baja California Sur, Campeche, Morelos, Quintana Roo, Sinaloa y Tabasco.

El comportamiento del crecimiento total deriva, como se ha dicho, de dos factores: el crecimiento natural y el crecimiento social. Pero en algunos grupos está influido en mayor grado por el crecimiento social, fenómeno en el que se observan fuertes cambios. Sus tasas a nivel de grupo fluctuaron, para el año de 1976, entre -2.5 y +1.4%, lo cual constituye una clara manifestación de un fuerte rechazo o atracción de población; esta intensidad migratoria afecta los resultados del crecimiento total, como puede observarse en el cuadro 1.5.

1. Las bajas tasas de crecimiento de las entidades que se incluyen en el Grupo A se explican principalmente por la salida de población a otras entidades, que en la década de 1960-1970 fue de un poco más de 485 mil personas. Si se tiene en cuenta que el lapso señalado el incremento de población fue de aproximadamente 700 mil personas, ello indica que por cada 100 habitantes incorporados a estas entidades, salieron casi 70.

Las causas de esta fuerte expulsión de población consisten en su estructura económica, sustentada en una técnica agrícola tradicional y de bajos rendimientos. En 1970, en las entidades del grupo A, el valor de la producción por hombre ocupado en la agricultura ascendió a 2,500 pesos, cuando en otros estados era 10 veces mayor. Además, el 60% de su población activa pertenece a este sector agrícola, lo que redundó en bajos ingresos familiares. A lo anterior habría que agregar la poca calidad de sus suelos, las irregularidades climáticas, las escasas posibilidades de acceder a los insumos modernos y la muy poca utilización del trabajo, factores que contribuyen a acentuar la presión demográfica sobre la tierra susceptible de cultivo y, desde luego, la emigración de los mejores recursos humanos de estas zonas. Estos hechos contribuyen, asimismo, al aumento en su crecimiento natural, lo que en conjunto se traduce en un proceso de fuerte crecimiento-expulsión de población a otras entidades, a fin de mantener un crítico equilibrio entre población y recursos.

2. El crecimiento total en 1976 en las entidades situadas en el grupo B fue, en promedio, del 2.4%. No obstante la relativa similitud en sus dinámicas demográficas, las estructuras económicas de sus entidades son diferentes y, en consecuencia, su crecimiento total proviene de causas diversas. Sin embargo, en todas las entidades pueden encontrarse rasgos comunes, como es el de tener centros urbanos importantes, con la considerable actividad manufacturera y de servicios, reduciendo su dependencia de la agricultura. Esta situación incide en el comportamiento de la emigración y la fecundidad.

A pesar de que este grupo no acusa una fuerte expulsión de población, su magnitud es suficiente para reducir en un 57% el peso del crecimiento natural. Así, su crecimiento total es inferior a lo que podría ser, de sólo influir la natalidad.

Aparentemente, en las entidades de este grupo, como en las del anterior, la presión demográfica no resulta del todo un problema, por el relativamente menor ritmo de crecimiento, de 2.4%. Los causas de este comportamiento se encuentran en la expulsión de población, como reacción a rezagos acumulados en diferentes campos de bienestar

social. Esta es la salida al inestable y desigual equilibrio entre el proceso de desarrollo y el demográfico. En este grupo de entidades reside el 29.3% de la población nacional, pero sólo aportan el 17.6% del Producto Interno Bruto del país.

3. El crecimiento total de la población en el grupo C depende casi en un 100% del natural, ya que el social es poco significativo (-0.1%) por tener lugar una inmigración y emigración de volúmenes casi similares. En la década de 1960 a 1970 el saldo neto migratorio de este grupo de ocho estados fue de sólo 156,000 personas, o sea, casi el 5% del total de incremento de sus poblaciones, que en ese período ascendió a 3.4 millones de habitantes. Es pertinente tener en cuenta que no obstante el reducido saldo neto migratorio, la inmigración y emigración fueron intensivos, ascendiendo, respectivamente, a 698 mil y 854 mil, en el período intercensal de 1960 a 1970.

Por otra parte, el crecimiento natural muestra una leve tendencia a descender del 3.4 en 1970 a 3.3% en 1976. Estas pautas demográficas están asociadas a situaciones que tienen que ver con un desarrollo agropecuario de niveles aceptables, pues la productividad media por hombre ocupado en este grupo es superior a la nacional y ascendió en el año de 1970 a 7,222 pesos. Además, la tasa media de crecimiento en el empleo industrial superó a la de su población, al ascender a 3.8%.

En general, puede decirse que la transformación de sus estructuras económicas empieza a ser significativa por incidir tanto en el crecimiento social como en el natural. En consecuencia, estas entidades, mediante un mayor impulso a sus procesos de desarrollo regional, pueden convertirse en las de mayor descenso en la fecundidad y generadoras de pautas de apoyo para romper las tendencias que concentran la población.

4. En el último grupo, el crecimiento demográfico total promedio se estima alrededor del 4% anual, ritmo que se explica, en más de una tercera parte, por la migración y el resto por el crecimiento natural que acusa una tendencia descendente. Las condiciones socioeconómicas son favorables para lograr cambios hacia un descenso en la actividad reproductiva, pero también hacia la atracción de migrantes de los estados de menor desarrollo relativo del país.

En estas entidades la tasa de crecimiento en el empleo industrial superó la de su elevado crecimiento demográfico, al ascender a 5.2%. En aquellos estados de este grupo en donde no fue intenso la creación de nuevos empleos del sector manufacturero, esto se compensó con una actividad agrícola dinámica, o bien estas dos actividades se complementaron con el turismo.

La diversificación económica que se presenta en estas entidades da lugar a transformaciones en la estructura del empleo, y auspicia un proceso de urbanización creciente, el que se refuerza por la población expulsada desde las áreas de menor desarrollo relativo. Al igual que en otros grupos, en éste ocurren entradas y salidas de población, pero el saldo es a su favor. Este ascendió a 1.6 millones en el lapso de 1960 a 1970.

En estas entidades, el incremento de la población total

en la década referida fue de 6.1 millones de habitantes, lo que significó que de cada 100 nuevos residentes, 36 provenían de otras regiones del país.

El perfil del crecimiento de la población total y de sus dos componentes, el crecimiento natural y social, muestran cómo tiende a concentrarse la población, o causa de la migración, en una tercera parte de las entidades que ganan importancia relativa. Sin embargo, dada la intensidad de su crecimiento total, esto hace pensar en modificar las tendencias migratorias, apoyándose en el grupo de entidades en donde aún se observan márgenes para poder retener o reorientar hacia ellas la población migrante.

II. LA NUEVA ETAPA DEMOGRÁFICA

Las modificaciones que empiezan a manifestarse en el comportamiento de la natalidad, al final de los sesentas y principios de los setentas, son el antecedente que fundamenta la apreciación de que el país inició una nueva etapa demográfica.

El cambio de dirección de la trayectoria, que se observa a partir de 1970, se apoya en las estimaciones derivadas de las Encuestas de Fecundidad (1976)¹ y Prevalencia (1978)². Las tasas brutas de natalidad a nivel nacional según estas fuentes, eran de 40 y 38 nacimientos por mil habitantes, respectivamente.

1. Comportamiento de la natalidad y la mortalidad.

Como ya se apuntó en el apartado anterior, la trayectoria futura de la "transición demográfica" estará determinada por la velocidad y persistencia de la tendencia hacia la baja de natalidad.

Las experiencias de los países que han registrado en los últimos años reducciones en los niveles de la natalidad, demuestran que su baja se ha producido en un lapso corto, lo cual habla de la rapidez del descenso. Por ejemplo, países como la República Dominicana, Costa Rica y Colombia, han visto disminuir su natalidad en casi un 50% en un período de 10 a 12 años.

En atención a estos antecedentes y al hecho de que ya se ha iniciado el descenso de esta variable en algunas entidades del país, es factible prever que en México se reproduzca el descenso rápido de la fecundidad, tal como ha ocurrido en otros países. Si a esto se añade el paralelismo con la mortalidad, se puede adelantar que la disminución será acelerada en los próximos años, disminuyendo posteriormente su velocidad, hasta que la tasa de natalidad alcance niveles bajos. En esta nueva fase demográfica, los principales características que tendrá el comportamiento de la natalidad serán: la aceleración rápida en el inicio, su desaceleración posterior y su estabilidad, pero a niveles bajos.

A nivel regional, los procesos de difusión y adopción

¹ Encuesta Mexicana de Fecundidad, Dirección General de Estadística, S.P.R., 1976-1977.

² Encuesta de Prevalencia en el Uso de Métodos Anticonceptivos, Coordinación Nacional de Planificación Familiar, 1978.

de patrones de fecundidad, cuyo inicio se verifica ya en las entidades más desarrolladas del país, irradiarán su influencia hacia las entidades restantes.

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 ciertas 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, los que sin duda incidirán sobre el tamaño de la familia y, por ende, en la baja de la natalidad.

En cuanto a la mortalidad, esta variable continuará descendiendo lentamente, al igual que lo sucedido en los países desarrollados. El comportamiento previsto de la fecundidad y la mortalidad tendrá como efecto, a largo plazo, una baja en el ritmo de crecimiento de la población mexicana; paralelamente, habrá una disminución relativa de los edades infantiles y jóvenes y un aumento, también relativo, de las edades activas.

De haberse actuado en la década de los cincuenta sobre el comportamiento de la fecundidad, se hubiera seguramente modificado, además de su trayectoria, su duración. Resulta importante, por lo tanto, subrayar que la perspectiva demográfica en esta nueva etapa dependerá de que el proceso demográfico se le imprima un nuevo ritmo en los próximos años. Es decir, que lo que se determine y haga en estos años de la presente administración será decisivo para los próximos 20 años.

Esta consideración es de gran trascendencia, particularmente si se contemplan a la luz de las experiencias históricas recientes. Uno de sus enseñanzas indica que al desotender el crecimiento demográfico en la planeación del desarrollo, se generaron obstáculos que en alguna medida retrasaron el desenvolvimiento del país y restringieron la difusión del bienestar social.

2. La planeación demográfica.

El reconocimiento de la influencia mutua entre población y desarrollo y de que la población, por su doble rol de objeto y sujeto de este desarrollo, constituye el elemento clave de este binomio, planteó la necesidad de que el Estado tomara en consideración la planeación del fenómeno demográfico. Esta posición se había caracterizado en el pasado por dejar el comportamiento de la población al curso natural de los acontecimientos. La nueva postura exigía adoptar una estrategia de acción acorde con la realidad, para lo cual se requería incorporar la planeación demográfica en el marco de la planificación del desarrollo.

Con este propósito se creó en 1974 el Consejo Nacional de Población como organismo público interinstitucional encargado de formular la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población dentro de los programas de desarrollo económico y social que formule el sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que planteen los fenómenos de-

mográficos. En este sentido, la política demográfica debe estar inscrita en el marco de la planificación del país y, por lo tanto, requiere de su interconexión con todos los planes y programas de desarrollo.

Aunque se concebía a la planeación demográfica inserta en los planes sectoriales, en su inicio los esfuerzos se orientaron preferentemente a la modificación de la variable natalidad a través de los programas de planificación familiar y de comunicación en población.

Con estas acciones se cristalizó la voluntad del Estado de considerar el ámbito demográfico y con ella se abrió la vía para modular directa e indirectamente el comportamiento de las variables poblacionales.

Los avances recientes en la programación basados en una concepción globalizante, lejos de limitarse sólo a la natalidad, se extienden a la migración, o lo vez que se atiende a la interdependencia con las políticas sectoriales.

Congruentes con este enfoque se han intensificado, además de los programas de planificación familiar, los programas de salud materno-infantil, de educación en población, de educación sexual y de comunicación e información. Estas son acciones de tipo directo cuyo efecto se verá reforzado por las acciones indirectas que derivan de las distintas políticas sectoriales. Por sus implicaciones con la dinámica demográfica, las políticas de industrialización, de desarrollo urbano y regional, de empleo, de desarrollo agropecuario y los fiscales, entre otros, deben contemplar sus repercusiones en la población.

III. POLÍTICA DEMOGRÁFICA NACIONAL

En la estrategia del desarrollo adoptada por la presente administración, existen importantes lineamientos de política demográfica, especialmente en el conjunto de planteamientos y objetivos formulados por el Presidente José López Portillo, con el propósito de poner a disposición de toda la población y en especial de los grupos menos favorecidos, los bienes y servicios que satisfagan los mínimos de bienestar, así como el compromiso por hacer efectivos los derechos a la salud, a la educación, empleo y planeación familiar, entre otros. Esta nueva orientación en la estrategia del desarrollo, necesariamente repercutirá en las condiciones económicas y sociales que influyen y son influidas por los fenómenos demográficos.

Para hacer operativa y darle efectividad a la política tendiente a lograr la dotación de los mínimos de bienestar, el punto de partida son necesariamente la población, la familia y el individuo, los que permiten estimar los esfuerzos a realizar por la presente administración. En la medida que la población esté mejor informada y más instruida, las necesidades biológicas o materiales y las denominadas sociales, tenderán a modificarse y los aspectos cualitativos alcanzan mayor significación. Calidad y cantidad son interdependientes para determinar los mínimos de bienestar.

Plantear así el desarrollo nacional es subrayar la necesidad de integrar los fenómenos demográficos en la planificación económica y social. Esto se revela en el momento actual, como una cuestión prioritaria, en razón de que el

rápido crecimiento demográfico nacional en el presente y en los años subsiguientes obliga a la adopción de importantes medidas de política social y económica, que hagan posible encauzar dicho crecimiento para hacer efectivas las metas nacionales.

La institucionalización de la planeación demográfica ayuda a lograr estos propósitos, pues los compartimientos poblacionales no son producto de situaciones coyunturales; más bien reflejan situaciones de las estructuras sociales y económicas en su contenido histórico.

Por ello, lejos de plantearse a la población de manera abstracta, deben tomarse en consideración sus rasgos específicos que determinan su problemática, tales como su participación en el proceso productivo, su ubicación en el territorio o sus requerimientos para su propio desarrollo en el conjunto social. Sólo de esta manera se podrá llegar a la determinación de políticas y programas de acción.

Por estas razones, las variables demográficas se integran a la amplia y compleja tarea del desarrollo a través de los programas que, en el campo de sus atribuciones específicas, llevan a cabo las secretarías y organismos gubernamentales.

De esta forma, la política demográfica proporciona a los diferentes dependencias y entidades públicas, elementos de información esenciales para sus programas de desarrollo económico y social y para sus acciones necesarias, o efecto de cumplir con los objetivos mencionados, contemplando la dinámica, magnitud, distribución geográfica, estructura y las condiciones de vida de la población.

La política de población se concibe como un proceso para orientar a los individuos hacia un mayor desarrollo humano y, como tal, dicha política no encuentra una justificación autónoma, sino que sus criterios están supeditados a los grandes objetivos nacionales.

La política de población, en consecuencia, impone acciones múltiples y debe adecuar medios a fines, haciendo compatibles y complementarios los programas de diferentes organismos públicos que, por su propia índole, tengan una especial gravitación en materia demográfica.

La política demográfica debe conciliar tres objetivos generales:

- a) contribuir o elevar el bienestar de la familia y del individuo y propiciar el ejercicio de los derechos humanos en este plano;
- b) influir en el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica, para que concuerden lo más posible con el desarrollo y con un beneficio más equitativo de los frutos del mismo, y
- c) dar a conocer oportunamente las tendencias demográficas y su influencia en los fenómenos socioeconómicos a los planificadores y al público en general.

Dentro de las derechos fundamentales reconocidos

recientemente se encuentran aquellos relativos a la formación de la familia, cualquiera que sea la forma que adopten, su tamaño y el sistema económico y social en que se inserten.

De allí las acciones encaminadas a asegurar el reconocimiento de la igualdad del hombre y de la mujer en todas las esferas del derecho, la vida política, la enseñanza, la ocupación, el matrimonio y la familia, derechos que podrán ejercerse en la medida que el desarrollo nacional de mayores bases económicas y sociales.

1. El Plan Nacional de Planificación Familiar

En este contexto, la planificación familiar ha llegado a significar la enseñanza del ejercicio del derecho de los individuos y de las parejas para decidir en forma libre e informada, sobre la constitución y desarrollo de la familia. La política del sector público es reflejo de la interpretación de esta expresión, ya que la posibilidad de prever el número de hijos debe ser acompañada de un mayor conocimiento familiar sobre los medios de ganarse la vida, el consumo de bienes, la enseñanza y la participación en la comunidad local y nacional de sus miembros. A nivel familiar, el alivio de la carga que significa la decisión consciente de planear el número y espaciamiento de los hijos puede reforzar su capacidad para ser previsora en otros aspectos, y modificar formas de consumo en las satisfacciones de necesidades materiales y culturales.

En este marco, se origina el Plan Nacional de Planificación Familiar, como parte de la política de población, siendo uno de sus objetivos el propiciar cambios en las pautas reproductivas a fin de coadyuvar a una mejor adecuación entre el crecimiento demográfico y el desarrollo socioeconómico. Se considera el Plan Nacional como uno de los instrumentos que permiten llevar a cabo los objetivos de la política de población. Por ella, al incorporar la planificación familiar en el conjunto de satisfactores sociales, económicos y culturales de la población, se pretenden cambios cualitativos y cuantitativos en unión con los de salud, educación y empleo y otros bienes y servicios que posibilitan, en su acceso y disponibilidad, la elevación de los niveles de bienestar de la población.

Situar a la planificación familiar como un satisfactor, significa ampliar la frontera de las necesidades en salud, educación, comunicación y otros, lo que se traduce en un reto, particularmente para el sistema de salud de nuestro país, el que deberá responder a demandas efectivas de cuando menos 3.5 millones de mujeres, a las que deberán atender proporcionando la información y consideraciones de bienestar orientadas a la planificación familiar, así como los métodos anticonceptivos que soliciten en su libre decisión para tener el número de hijos que deseen y cuando lo determinen.

La población señalada, que deberá ser atendida, resulta de la estimación que se deriva de la meta de reducir la tasa anual de crecimiento demográfico de 3.2% en 1977 a 2.5% en el año 1982.

Se considera posible alcanzar la meta prevista, en primer lugar, porque constituye una respuesta a las demandas de la población; dado que se observa, tanto en las

ámbitos urbanos como rurales, que las parejas jóvenes desean tener menos hijos que los que tuvieron sus predecesoras. Lo anterior permite concluir que se inicia la transformación de patrones sociales con lo que se inicia la transformación de patrones sociales tradicionales, en cuanto a integración y tamaño de la familia y, en segundo lugar, que es posible alcanzar la tasa del 2.5% en el año 1982, debido a los avances que se llevan a cabo en la organización y recursos institucionales, particularmente en materia de salud, educación y medios de comunicación, para coordinadamente, desarrollar esta gran labor.

Al plantear la política de población metas demográficas, se hace con plena conciencia de su significación. El país ha venido demandando un cambio de procedimiento y actitudes que incidirán más allá del sexenio, para modelar la sociedad mexicana de finales de este siglo. Ella implica dar sentido y consecuencia a las acciones en el tiempo y el espacio; de esta forma, la disminución de la tasa anual de crecimiento demográfico debe considerarse en una perspectiva en establecer la meta a alcanzar a mediano plazo, es decir, en 1982. En etapas posteriores a este año, México paulatinamente tenderá a estabilizar su crecimiento demográfico hasta el 1% anual a principios del próximo siglo.

La meta de 2.5% anual para 1982 se apoya en el conocimiento que se tiene de las transformaciones recientes en el comportamiento reproductivo de la pareja, así como también en la organización y capacidad de los servicios médicos y asistenciales de planificación familiar en las instituciones del sector salud y, por última, en los intensos programas en educación, comunicación e información en población. Esta trascenderá a nuevas grupos de población y a las generaciones que ingresarán a la función reproductiva.

Se ha indicado el origen, contenido y necesidad de la planificación familiar cuyo desarrollo implica, además la consideración de dos áreas de acción: una, la de comunicación, que tiene un carácter básicamente instrumental y cuyos avances recientes constituyen toda una área disciplinaria de gran importancia, en que sus partes deben ser contempladas en términos de un programa coadyuvante de comunicación sobre población y planificación familiar. La otra área, la de educación sexual, constituye un objeto en sí mismo, por lo importante en el desarrollo del ser humano, en el seno de la familia y en la sociedad.

El programa de comunicación en población y planificación familiar se considera como la vía de acceso a la información necesaria que hará posible ejercer el derecho de decisión sobre la formación y desarrollo de la familia, unidad en donde se concreta el proceso social de la reproducción humana. Así, a partir de los hechos demográficos y de su dependencia e incidencia en el desarrollo económico social, el programa de comunicación busca informar a la población, de acuerdo a las condiciones especiales en que se desenvuelvan, respetando sus valores propios.

En el caso de la educación sexual, debe decirse desde ahora, que se trata de un programa que integra, dentro de los sistemas de carácter educativo formal e informal, la gran significación de la vida sexual en el desarrollo indi-

Cuadro III.1

Tasas de crecimiento anual

(Porcientos)

	1976	1982	1988	1994	2000
Tasa	3.2	2.5	1.8	1.3	1.0

vidual, familiar y social. Dada la escasa experiencia que existe en México en esta área, es necesario comenzar por profundizar en el conocimiento de los valores y comportamientos sexuales de distintos grupos y sectores de la sociedad y, con base en esto, trabajar en el diseño de los contenidos educativos que deben abarcar tanto las características biológicas como las psicológicas y sociales que intervienen en el desarrollo de normas orientadoras de la educación sexual y sus transformaciones.

Así, la planificación familiar integro acciones en las áreas de educación, comunicación e información en aspectos sociales de la población, así como en la de salud; área en la que la existencia de una Coordinación del Sector Salud y Seguridad Social en Planificación Familiar, constituye un gran avance para satisfacer las demandas de servicio médicos asistenciales en la planificación familiar.

1.1 *Alternativas del crecimiento demográfico.* Se ha estimado que debida a las mejores condiciones de vida, principalmente del estrato social medio de la población urbano y por el inicio de actividades de planificación familiar en este mismo sector, la tasa bruta de natalidad del país descendió de 44.2 nacimientos por cada mil habitantes en 1970 a 41.6 en 1976. Como consecuencia, la tasa de crecimiento demográfico disminuyó de 3.5% anual a 3.2%. Si bien este cambio en la dinámica de la población no tuvo efectos significativos en el volumen de la población, es relevante por constituir el principio de una modificación en la tendencia al rápido crecimiento.

El cambio inicial detectado hacia un descenso en la fecundidad puede mantenerse e incluso se puede asegurar su continuidad acelerando su evolución, por medio de acciones que se efectúen organizadamente en los diferentes grupos sociales y regiones del país. Es necesaria, además, establecer con criterios cuantitativos la secuencia que debe llevar la disminución de la tasa de crecimiento demográfico en el tiempo, de tal manera que no se presenten perturbaciones a mediano plazo, en la estructura por edad de la población que afecte la planeación del desarrollo socioeconómico. Al definir la evolución futura de la tasa de crecimiento, se establecieron varios supuestos, según el nivel de conocimiento que se tenga del fenómeno; algunos de ellos se acercan a la realidad y otros contienen un grado de incertidumbre. Las relaciones entre población y desarrollo

todavía no se rigen por ley única, de aquí la importancia, como en toda planeación, de seguir la programación en las acciones y sus efectos sociodemográficos.

Se han establecido alternativas de crecimiento de la población del país a largo plazo, a fin de siglo, en tal forma de seleccionar aquella que reúna las condiciones que no distorsionen la evolución de los componentes de la fecundidad y de la mortalidad y, como consecuencia, de la estructura por edad.

En el análisis de las diversas alternativas de crecimiento demográfico se llegó a los siguientes conclusiones:

- a) De acuerdo con las características actuales de México, en cuanto a los niveles de fecundidad y mortalidad, el establecer desde ahora programas que pretendan disminuir el crecimiento de la población hasta llegar a una tasa nula en el año 2000, produciría fuertes perturbaciones en el perfil por edades de la población, especialmente en las escalares y en las edades de trabajar. Asimismo, se darían fluctuaciones erráticas en las tasas de natalidad y de mortalidad, oscilaciones que son contrarias a la naturaleza misma de estos fenómenos. Como consecuencia, la economía del país se vería impasibilitado de estar sujeta a una programación.

Es decir, aun cuando México contara con suficientes recursos materiales y humanos, la alternativa de crecimiento nulo debe descartarse porque rompería el principio que rige a la política de población, de adecuar el crecimiento demográfico al desarrollo socioeconómico.

- b) Las otras alternativas giran alrededor de una tasa de crecimiento de 1% a fin de siglo. Las ventajas de éstas es que presentan una regularidad en el descenso paulatino de la fecundidad, y una evolución de la estructura por edad de la población, lo que permitirá ir adecuando las futuras demandas en educación, salud, empleo y otras necesidades básicas, así como también la capacidad del sector salud para proporcionar asistencia en servicios de planificación familiar.

La alternativa de crecimiento del 1% que demo-

Cuadro III.2

Características demográficas y cobertura del Plan Nacional
de Planificación Familiar

Año	Población sin planeación familiar (en miles)	Población con planeación familiar (en miles)	Tasa de natalidad con planeación familiar (en miles)	Tasa de mortalidad probable (por mil)	Tasa de crecimiento anual (por ciento)	Población en planificación familiar (en miles)
1977	64 553.6	64 201.6	40.3	8.5	3.2	1 323.2
1978	66 877.5	66 250.6	38.4	8.5	3.0	1 752.5
1979	69 285.1	68 244.5	36.9	8.4	2.9	2 241.5
1980	71 910.7	70 203.2	35.5	8.3	2.7	1 618.1
1981	74 435.2	72 127.4	34.4	8.2	2.6	3 008.6
1982	77 189.3	74 031.2	33.3	8.1	2.5	3 452.2

gráficamente es recomendable a largo plazo, determina las metas parciales que se pueden alcanzar en 1982 y en los períodos posteriores al presente sexenio.

El cuadro siguiente resume las tasas de crecimiento en cada año en que se ha subdividido el período 1976–2000.

Las bases de la cobertura demográfica se han estimada sólo para el período 1977–1982, desagregando anualmente los requerimientos necesarios en planificación familiar para obtener la meta del 2.5% a fin del mismo.

En el cuadro III.2 se sintetizan las elementeas y características que conforman la evolución, tanta de volumen de la población, como de las tasas de natalidad y mortalidad, así como de la población que se estima será absorbida por los servicios de planificación familiar.

El número de personas bajo los servicios de planificación familiar en los instituciones oficiales fue de 1.3 millones en el año de 1978, incrementándose hasta 3.5 millones en 1982. La influencia e impacto en el volumen de la población futura del actual período, ya que la población futura se expresa con claridad y mayor significación al final del actual período, ya que la población que se espera en virtud de las actividades programadas es de 74 millones, frente a 77.2 de continuar las condiciones previas al Plan. O sea, que en 1982 la diferencia será de 3.2 millones de habitantes.

1.2 Población rural. Los programas que conformen la política de población deben considerar en forma prioritaria acciones en el medio rural. Es conocido que gran parte de la dinámica demográfica de México se origina en ese ámbito. Sin embargo, ha habido escasos esfuerzos en estudiar y diagnosticar sistemáticamente las condiciones en que se desarrollan los fenómenos demográficos en el campo.

En los últimos 40 años, la tasa de crecimiento total de la población rural ha sido de 1.5%, lo que indica población hacia el medio urbano. La tasa de crecimiento natural del área rural debería ser por lo menos el doble de la total, ya que su natalidad es claramente superior a la urbana. La encuesta de fecundidad rural levantada en 1970 indicó que el comportamiento reproductivo de la población rural es característico de aquellas poblaciones que, en gran parte, no controlan su fecundidad.

Por otro lado, la gran dispersión de la población abstruliza los esfuerzos de los programas de bienestar rural. Na obstante, se ha establecido que paulatinamente se vayan desarrollando acciones del Plan Nacional, en todos sus componentes, en tal forma que a fines del sexenio se incorpore un volumen significativa de personas.

Es importante señalar que, de no realizarse un esfuerzo intenso y sistemático en el medio rural, podría ampliarse, aún más, la diferencia entre las niveles de la natalidad rural y los de la urbana, situación que propiciaría un contraste mayor del que ya se tiene, en las condiciones de bienestar. Esto incrementaría, como consecuencia, las corrientes migratorias hacia las ciudades.

Tomando en consideración lo anterior, el Plan Nacio-

nal debe prever la incorporación para el sector rural en 1982, de cuando menos 1.1 millones de población usuaria de planificación familiar. Es decir, un incremento cuatro veces mayor con relación al volumen actual de 290 mil. Lo anterior significa que las acciones en este sector se deben ir pralongando en el tiempo, hasta lograr que una tercera parte de la población usuaria de la planificación familiar, del total del país, corresponda a este sector.

1.3 Población urbana. En el sector urbana las demandas de planificación familiar se incrementan rápidamente. El intenso proceso de urbanización que ha experimentada México en los últimos años. Así, se estima que el volumen de población usuaria en el medio urbano aumentará de un millón en 1977 a 2.4 millones en 1982.

Como puede observarse en el cuadro III.3, hay una tendencia hacia un mayor equilibrio de la población usuaria del medio rural y del medio urbano, situación necesaria para que no continúe ocurriendo un mayor desajuste en el comportamiento demográfico de estos dos sectores.

2. Programas de la Política Demográfica.

2.1 Programa de comunicación en población y planificación familiar.

a) Papel de la comunicación en las políticas de población y planificación familiar.

La actual política de población pretende orientar a las individuos hacia un cambio en sus creencias y comportamientos reproductivos. Nuevas metas, nuevas actitudes, nuevas responsabilidades se plantean a las personas quienes requieren ser informadas y motivadas en la toma de decisiones.

La comunicación, adecuadamente utilizada, puede colaborar a obtener un clima propicia para la posibilidad de discutir y decidir la forma en que los diversos sectores de la población participen, de una manera informada, en el logro de las metas planeadas por la política de población.

Par su parte, si la política de población pastula practicas de estructuración y realización de la familia, debe capacitar a ésta para hacerla partícipe de las nuevas metas. El Programa de Comunicación en Planificación Familiar debe coadyuvar a la superación integral de la familia y, educación de los miembros de la sociedad.

b) Objetivos generales.

- Proporcionar conocimientos de los factores que influyen en la dinámica poblacional con el fin de crear conciencia y promover la participación del individuo, la familia y los grupos organizados en las diversas alternativas de desarrollo.
- Reafirmar la igualdad jurídica del hombre y la mujer, a la vez de promover la plena integración de ésta en el proceso económico, educativo, cultural y social.
- Orientar y explicar las implicaciones que los fenómenos migratorios y las opciones de asentamiento tienen en la calidad de la vida familiar y social.

Cuadro III.3

Distribución de la población usuaria de los programas de planificación familiar por sector de población

(En miles)

Año	Sector rural	Sector urbano	Total población usuaria en el país
1977	290.0	1 033.2	1 323.2
1978	476.5	1 276.0	1 752.5
1979	708.6	1 532.9	2 241.5
1980	853.3	1 762.0	2 648.1
1981	1 011.1	1 997.5	3 008.6
1982	1 100.9	2 351.3	3 452.2

Rural: hasta 15,000 habitantes.

Urbano: más de 15,000 habitantes.

- El Programa de Comunicación en Población se apoya en el respeto a los derechos humanos, libertades, garantías, idiosincrasia y valores culturales de la población mexicana.

c) Objetivos específicos.

Será objetivo esencial crear conciencia y motivar el ejercicio del derecho de todas las personas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijas, a la vez de dar a conocer las condiciones para ejercer ese derecho.

De igual manera:

- Crear conciencia sobre la trascendencia de un hijo, tanto en el interior del núcleo familiar como en el morca de la sociedad.

- Proporcionar la información necesaria para estimular la demanda de servicios especializados, en particular del sector salud, como medio para llevar a cabo los nuevos modelos de reproducción, postulados para la realidad mexicana.

- Desarrollar mecanismos de coordinación donde se interrelacionen diversas instancias gubernamentales, públicas y privadas, que tengan ingerencia en el desarrollo de las actividades de comunicación en población, especialmente en lo relativo a planificación familiar y migración.

- Crear una estructura de evaluación de las actividades de comunicación y fenómenos relacionados a ellas que conduzcan a una nueva programación - sistematizada- de las actividades futuras.

d) Metodología.

El Consejo Nacional de Población pretende desarrollar una metodología especial para las actividades de comunicación, consistentes en adecuar los diferentes objetivos de información con las necesidades, diferentes también, de diversos sectores de la población.

La metodología se explica con base en una matriz que contempla un conjunto de acciones de comunicación que pretendan señalar con claridad qué se quiere decir, a quién se quiere decir, con qué intenciones y a través de qué medios.

En este sentido, se han seleccionado las audiencias prioritarias a quienes se dirige la comunicación, surgiendo de aquí tres subprogramas básicos:

- los dirigidos a la opinión pública rural;
- a la opinión pública urbana, y
- a líderes de opinión en sus diferentes ámbitos de acción.

Cada uno de estos subprogramas posee, a su vez, variantes específicas en función de sexos, edades, estratos socioeconómicos y necesidades concretas de información.

e) Estrategias.

El Programa de Comunicación en Población y Planificación Familiar plantea las siguientes actividades concretas, a corto plazo, para lograr los objetivos antes citados:

- Utilización de medios masivos de difusión; en este sentido destacan:
 - i. Programas de comunicación, con base en mensajes cortos, a través de radio y televisión, tanto de alcance nacional como local, cuyo objetivo consiste en sensibilizar a la opinión pública respecto a los puntos sobresalientes de la política de población en general y a la de planificación familiar en particular.

Las principales audiencias seleccionadas para esta actividad son: mujeres y hombres en edad reproductiva de zonas rurales, semi-rurales, urbanos y semi-urbanos; parejas próximas a casarse y opinión pública en general.

- ii. Programas de radio de carácter popular, dirigidos a audiencias de mujeres y de jóvenes con fines de educación en población.
- iii. Transmisión de radionovelas dirigidas al público en general, para motivarlo respecto de los objetivos del programa de planificación familiar.
- iv. Medios impresos. En este sentido resalta, por su importancia, el Manual de la Familia distribuido a través del Registro Civil, cuyo objetivo esencial consiste en proporcionar a los contrayentes información que constituya una verdadera fuente de orientación para la familia.

Esta publicación contiene la información necesario para que las contrayentes puedan llevar a cabo la planificación familiar y otras recomendaciones básicas en salud, alimentación, etc., cumpliendo así lo establecido por el artículo 30 del Reglamento de la Ley General de Población.

Por otra parte, el Consejo elabora y distribuye el material gráfico necesario (carteles, folletos e inserciones en prensa y otras publicaciones) para apoyar las actividades de comunicación antes mencionadas.

- v. Uso de medios convencionales. El aprovechamiento de medios de expresión popular, como la música tradicional, constituye otro medio adecuado para la transmisión de mensajes en el sentido que nos ocupa.

• Utilización de medios interpersonales de comunicación.

A través de seminarios y encuentros regionales, se pretende sensibilizar y motivar a líderes de opinión respecto a la política de población y de planificación familiar, con el fin de convertirlos en agentes multiplicadores de información.

Resalta por su importancia el trabajo que, en este sentido, se realiza con los responsables de los medios de comunicación, así como aquél que se lleva a cabo con el personal médico y paramédico del sector salud.

• Investigación.

El Programa incluye un plan de investigación a fin de conocer las necesidades de información, así como estudiar los posibles factores de las mensajes que se pretendan transmitir. Debe propiciarse la constante retroalimentación de las actividades de comunicación.

Es fundamental señalar que la intensificación de las actividades está prevista dentro de un plan integral que otorgue congruencia a los esfuerzos que en este campo se realizan.

2.2 Programa de Educación Sexual.

Antecedentes

Teniendo en cuenta las implicaciones que para las políticas de población trae la educación sexual, el Consejo Nacional de Población inició una serie de actividades relacionadas con esta materia.

- Los lineamientos generales de este programa se indican a continuación:

La función de la educación en las políticas de población y planificación familiar.

Los conocimientos, actitudes y valores acerca de la sexualidad están íntimamente relacionados con los patrones de conducta reproductiva y constituyen la posibilidad de lograr una mejor calidad de la vida para la persona, la familia y los grupos sociales. En el México contemporáneo ya existen formas muy variadas de educación sexual. La profunda heterogeneidad de la población, las características

de su desarrollo histórico y el intenso proceso de cambios económicos, sociales, educativos y culturales o los que está actualmente sujeto, dan por resultado una inmensa variedad de maneras de concebir la sexualidad, de integrarla individual y socialmente y de educarla.

Respetando los mecanismos espontáneos con que los diversos grupos que constituyen la población mexicana afrontan y conducen la educación sexual, es indispensable pensar en realizar acciones que puedan contribuir a que sus pautas se desarrollen en un sentido más humano y más congruente con el desarrollo general del país.

La educación nacional ha sido objeto de una importante reforma, entre cuyas orientaciones se encuentran, en general, la promoción de la actitud científica, el pensamiento racional y crítico, la transformación de las actitudes mentales y, en particular, una manera diferente de considerar los aspectos sexuales en los programas y los textos escolares. Estas tendencias de reforma educativa se están consolidando a través del Plan Nacional de Educación.

- **Objetivos generales.**

Los objetivos generales del proyecto son tres:

- a) Conocer mejor la realidad de la educación sexual tal como se da actualmente en el país, para adaptar las acciones a esta realidad.
- b) Crear modelos de educación sexual –en cuanto a contenido y metodología– que puedan ser aplicables a diversos grupos y ambientes y que se adapten mejor a nuevas formas de vida social.
- c) Promover y/o apoyar programas de educación sexual que sean realizados por diversas instituciones (salud, educación, familia, etc.).

- **Objetivos específicos**

Por lo que se refiere en particular a la planificación familiar, el programa pretende contribuir a promover:

- a) La comprensión y explicación de los fenómenos sexuales como hechos naturales de la vida, para un mejor dominio de ella y con mayor responsabilidad en la toma de decisiones al respecto.
- b) Compartimientos sexuales más sanos, racionales y responsables, que se traduzcan también en una adecuada regulación del crecimiento demográfico.
- c) La integración de la familia, reforzando los roles sexuales complementarios del hombre y la mujer, el trato respetuoso entre padres e hijos y disminuyendo la irresponsabilidad sexual que produce madres solteras, hogares desintegrados y abortos.
- d) La dignificación de la mujer y su integración en los procesos educativos, económicos, sociales y culturales.
- e) Un clima social de mayor bienestar, libertad, justicia y orden, a través de un tratamiento de los aspectos

sexuales de la vida, más conforme con los valores humanos.

- **Programas de actividades.**

Para llegar a la realización de los objetivos propuestos, el programa llevo a cabo dos tipos de actividades, esencialmente relacionadas entre sí, las que se encuentran ubicadas en dos áreas: Área Operativa y Área de Apoyo.

- i. **Área Operativa.** Consiste en la realización de una serie de acciones educativas en el campo de la sexualidad, abarcando tres tipos de eventos:

Eventos de educación formal a nivel primaria, media y superior. En estos eventos se trabaja en relación íntima con la Secretaría de Educación Pública, apoyando así el Plan Nacional de Educación en la que atañe a la educación en población y sexualidad.

Eventos de educación informal. Dado que la educación sexual se transmite principalmente de manera informal, sobre todo a través de la familia y de otros grupos cercanos, se aprovecha esta realidad a través de eventos educativos fuera del sistema escolar formal, en coordinación con otras instituciones, por ejemplo el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), en clínicas de planificación familiar, en fábricas, en colonias populares, etc.

Educación sexual a través de medios masivos. Los medios masivos, tales como revistas, fotonovelas, televisión, radio o cine, están enviando continuamente mensajes acerca del sexo, la conducta sexual y temas afines, que se supone influyen en la formación de actitudes y prácticas. Se ha iniciado un programa de análisis de los mensajes que se emiten, para conocer mejor su contenido y forma, lo que permite elaborar, en coordinación con otras instituciones, los mensajes que se consideraron más adecuados a las necesidades reales y proponer que se emitan a través de los medios conductores.

Área de Apoyo. El área de apoyo realiza tres actividades principales tendientes a fundamentar el Área Operativa:

Diagnóstico de la situación de la sexualidad y educación sexual, tal como se da actualmente en México. Esto se realiza principalmente a través del método de investigación participativo.

Estudio y elaboración de diversos currículos de educación sexual que puedan utilizarse en diversos medios y circunstancias.

Análisis y prueba de los métodos de enseñanza que sean más eficaces en esta materia. También aquí se están elaborando modelos de métodos de educación sexual, que puedan ser utilizados en diversos medios y ambientes.

Las lineamientos generales y las orientaciones se elaboran dentro del CONAPO con participación de otras ins-

Cuadro III.4

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tasas específicas de fecundidad, según grupos de edad, para los años 1970 a 1975

Grupo de edad	Años					
	1970	1971	1972	1973	1974	1975
15-19	0.1397	0.1151	0.1129	0.1092	0.1061	0.0989
20-24	0.3113	0.2890	0.3155	0.2870	0.2872	0.2964
25-29	0.3324	0.3228	0.3156	0.3300	0.2805	0.2941
30-34	0.2786	0.2704	0.2815	0.2702	0.2624	0.2359
35-39	0.1975	0.1920	0.1895	0.1868	0.1645	0.1840
40-44	0.1158	0.0983	0.0947	0.0887	0.0820	0.0793

Fuente: Encuesta Mexicana de Fecundidad, Dirección General de Estadística, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1976-1977.

tituciones. En cambio, los eventos educativos, se pretende que sean realizados por otras instituciones, con el apoyo y colaboración del personal del CONAPO.

3. Lineamientos del sistema de evaluación del Plan Nacional de Planificación Familiar

Por lo que hace a las funciones de evaluación del Consejo Nacional de Población, según las disposiciones de la Ley, se consideran aquéllas relativas a los análisis y estudios que conduzcan a evaluar los programas, en todas sus fases de desarrollo, es decir, la fijación de objetivos y metas, los análisis de su viabilidad y prioridades, hasta la de los efectos conseguidos en el comportamiento de las variables demográficas.

Estas funciones se distinguen de las correspondientes a la evolución operativa que se refiere al buen funcionamiento y a los aspectos técnicos y administrativos de los

servicios de planificación familiar. La evaluación operativa queda a cargo de las diversas instituciones que otorgan directamente los servicios.

Un tronco común de información aportará los datos necesarios para la evaluación de sus diversos niveles y será operada en forma directa por las instituciones que otorgan los servicios, en unión con el Consejo Nacional de Población.

Para cumplir con este objetivo se ha propuesto la creación de un Comité Permanente de Evaluación, constituido por la Secretaría General del Consejo Nacional de Población, por la Coordinación Nacional de Planificación Familiar y por los representantes de las diversas instituciones que operan dichos servicios. Esto es con el fin de que en forma periódica y permanente se analice la información y se establezcan las medidas tendientes a su depuración. La oportunidad con que se reciban las informaciones deter-

Cuadro III.5

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Cuadro comparativo de las tasas específicas de fecundidad, por grupos de edad, de los años 1975 y 1978.

Grupos de edad (años)	1975	1978
15-19	0.0989	.0947
20-24	0.2964	.2392
25-29	0.2941	.2582
30-34	0.2359	.2226
35-39	0.1840	.1454
40-49	0.0793 ^{1/}	.0594
Tasa bruta de reproducción	2.94	2.53

^{1/} Se refiere al grupo 40-44.

Fuente: 1975, Encuesta Mexicana de Fecundidad, Dirección General de Estadística, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1976-1977.
1978, Encuesta Nacional de Prevalencia en el Uso de Métodos Anticonceptivos, Coordinación del Programa Nacional de Planificación Familiar, 1979.

minará los resultados de los análisis de evaluación. Todo esto permitirá el estudio de las medidas que se requieran para definir y actualizar las políticas de planificación familiar, particularmente en lo que toca al desarrollo de los programas, en términos del alcance o la consecución de las metas demográficas fijadas.

Finalmente, hay que consignar que la información más reciente de que se dispone, documenta de manera clara el descenso que ha venido experimentando la fecundidad.

La Encuesta Mexicana de Fecundidad, levantada en los años 1976-1977 por la Dirección General de Estadística, proporciona la base empírica que nos permite conocer los cambios para el período 1970-1975.

En el cuadro III.4 se presentan las tasas específicas derivadas de la muestra, las cifras indican con claridad la tendencia decreciente en los valores correspondientes a los grupos de edad 15-19, 30-34 y 40-44 años. Las tasas de los grupos de edad restantes, aunque registran una disminución en sus niveles, su comportamiento se caracteriza por tener cambios alternados.

Con los datos de esta encuesta se estimó, para el período 1973-1975, una tasa de natalidad de 41.8 al millar, la que, correlacionada con la tasa de mortalidad, da una tasa de crecimiento para el país entre el 3.1 y 3.2%.

La segunda fuente, la Encuesta Nacional de Prevalencia en el Uso de Métodos Anticonceptivos, realizada en 1978 por la Coordinación Nacional de Planificación Familiar, viene a reafirmar los resultados anteriores.

Al comparar las tasas para 1975 del primer estudio, con las del segundo de 1978, se observan modificaciones de importancia en los niveles de las tasas específicas de fecundidad de los distintos grupos de edad (ver cuadro III.5).

La baja observada entre 1975 y 1978 se traduce en una reducción en el nivel de la tasa bruta de reproducción de casi un 14.0% al pasar del 2.94 en 1975 al 2.53 en 1978.

Respecto a la natalidad, se estimó que este indicador en 1978 era de 37.8 al millar, cifra que resulta ser inferior a la meta (38.4) propuesta por el CONAPO.

Si se considera la tasa de mortalidad de 8.5, se obtiene para 1978 una tasa de crecimiento de 1.93%. Nuevamente este valor está ligeramente por debajo de la meta, que fue de 3.0%.

En cuanto a la cobertura, los datos de la Encuesta de Prevalencia arrojan una cifra de 1'718,900 usuarias, valor cercano a la meta propuesta de 1'752,500 usuarias.

Por último, expaner los resultados de las encuestas tiene como propósito resaltar la solidez de los criterios que se siguieron para el establecimiento de las metas. Ahora bien, si dichas resultados se evalúan, el balance es sin duda positivo. Su implicación más importante es que las metas fijadas para 1982 pasan del terreno de la posible

al de la realizable. Al mismo tiempo, se crean expectativas más favorables respecto a la meta del 1.0% de crecimiento para el año 2000, en cuanto se están dando las precondiciones demográficas para ella.

IV. POLITICA DEMOGRAFICA REGIONAL

Los planteamientos de la política de distribución regional pugnan por inducir un cambio de los flujos migratorios para mejorar las relaciones entre la distribución de la población y el territorio. Esto debe ser vinculada a los objetivos de los distintos planes: Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Plan Nacional Agropecuario, de Industrialización y de Reforma Administrativa, entre otros. En lo relativo a la generación de información y la elaboración de investigaciones para sustentar con mayor solidez la planeación demográfica, se viene actuando en forma coordinada con la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

1. Objetivos y metas de la política de crecimiento natural a nivel regional

El análisis del comportamiento del crecimiento natural de las poblaciones estatales reflejó tendencias diferentes, con una fuerte interdependencia con las condiciones del desarrollo (véase capítulo I). Esta interdependencia dista mucho de ser armónica, por la disparidad de estas condiciones y porque ellas inciden en los factores que determinan la tasa de natalidad. En casi todas las estados existen manifestaciones de presiones demográficas que desbordan la capacidad de respuesta de sus estructuras económicas y sociales, trátase de entidades de mayor o menor desarrollo.

Estas situaciones indican la importancia de una planeación demográfica regional que incluya estrategias locales de desarrollo, para lograr una armonía entre los procesos regionales y las relativos a la estructura, dinámica, distribución y volumen de la población total.

Es posible adoptar medidas que puedan afectar la evaluación de los fenómenos demográficos, actuando interrelacionadamente sobre el crecimiento natural y social, así como en los aspectos económicos y sociales que más influyen en su comportamiento. Es conveniente hacer un esfuerzo de coherencia para que el Estado Mexicano ejecute diversos programas en función de sus impactos, pues las manifestaciones no programadas ni dirigidas contribuyen a obstaculizar y no a apoyar el desarrollo.

Las objetivas y metas de la política de crecimiento natural son las siguientes:

1.1 Objetivos

- a) Armonizar el comportamiento del crecimiento natural de la población por entidades, en forma tal que se alcancen las metas nacionales de crecimiento demográfico total del 2.5% en 1982 y del 1% en el año 2000.
- b) Inducir a que las diferencias que se observan en el comportamiento de la fecundidad en las distintas regiones del país se reduzcan, teniendo en cuenta los

cambios que ya empiezan a manifestarse en diferentes entidades del país y sus particulares condiciones socioeconómicas.

- c) Intensificar la integración de la planificación familiar a los programas de las dependencias del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, para hacer de la planificación familiar un elemento que contribuya a la elevación y mejoramiento del nivel de vida.

Con respecto al primer objetivo, se han seleccionado las estrategias y los programas que pueden llevarse a cabo a nivel regional, para alcanzar los niveles de crecimiento natural propuestos a nivel nacional.

En cuanto al segundo objetivo regional, se ha partido del principio de que la política demográfica debe tender a reducir las diferencias que se observan en el comportamiento de la natalidad en las regiones del país, por ser éste un factor que interviene en la problemática económica y social que se presenta en las regiones.

Está comprobada la asociación que existe entre la modificación de las pautas reproductivas con la elevación de las condiciones de bienestar y es a partir de estas condiciones mínimas cuando las parejas deciden formar familias de menor tamaño. En este sentido, la política demográfica debe reconocer la urgencia de vincularse a necesidades de tipo económica y social, así como a las planes que tiendan a disminuir los desequilibrios regionales. Al reducir las diferencias en los niveles de fecundidad, se coadyuva a la planeación regional.

El tercer objetivo está relacionada con una concepción amplia de la planificación familiar, en la que sus programas integren, además de los aspectos de la regulación de la natalidad, esfuerzos para elevar el nivel de bienestar social.

Esta caracterización de la planificación familiar adquiere mayor relevancia cuando se efectúa en entidades con mayor proporción de población rural, de grupos indígenas, elevado analfabetismo y otras carencias.

Los acciones para alcanzar tanto los objetivos propuestos a nivel regional como la meta nacional de crecimiento demográfico son amplias y variadas. Entre las analizadas se encontraron con mayor viabilidad, de acuerdo con el panorama actual de la fecundidad en las diferentes entidades, las siguientes:

En el Distrito Federal y el Estado de México, dado el nivel de desarrollo, son menores los obstáculos para alcanzar las metas establecidos. Los esfuerzos tendrán que concentrarse en las áreas de comunicación y educación en población y consolidar la demanda de servicios de salud materno-infantil, entre ellos las de planificación familiar. Esto reforzará los cambios en el comportamiento reproductivo.

En Baja California Norte, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas es conveniente iniciar las acciones destinadas a estimular el proceso descendente de sus tasas de natalidad, con otras que mejoren las condiciones de vida de ciertos estratos de la población, pues el

cambia en las pautas reproductivas hasta ahora se localiza entre aquellos sectores de la población que ya cuentan con niveles de vida aceptables. Estas acciones serán más intensas y de mayor alcance en los estratos sociales del descenso en la natalidad.

En los dos grupos de entidades federativas antes consideradas habita más del 40% de la población. En consecuencia, las observaciones referidas al primer grupo son válidas para el segundo. Para los dos grupos restantes, que han presentado ligeros descensos en los niveles de natalidad, o bien se han mantenido estables, la estrategia podría consistir en afectar la tendencia del ritmo de crecimiento, a través de acciones que mejoren las condiciones de vida de las familias, e intensificando los programas de planificación familiar y de salud materno-infantil.

1.2 Metas

La disminución en el ritmo de crecimiento natural debe ser de tal forma que no se presenten perturbaciones a mediano y largo plazo en la composición por edades de la población. Esta consideración se toma en cuenta en las metas de crecimiento natural, por grupos de entidades federativas, definidas según la velocidad en el descenso de sus correspondientes niveles de fecundidad.

Con base en las reducciones de las tasas de natalidad, se han calculado las metas de cobertura requeridas por los programas institucionales de planificación familiar. Estas metas se proporcionan no sólo por grupo de edades, sino también para cada una de ellas, con el objeto de lograr los efectos requeridos en la reducción de la fecundidad a nivel regional y estatal. (Ver cuadros IV.1 y IV.2.)

Las metas por entidades se han ajustado para cumplir con las metas nacionales establecidas en materia de cobertura. Las asignaciones por edades son fundamentales, ya que, en la medida que se cubran los grupos de población más jóvenes, los efectos de los programas de planificación familiar serán mayores.

Un aspecto determinante en la fijación de las metas de crecimiento natural a nivel regional reside en el análisis del comportamiento de las variables demográficas, distinguiendo los medios urbanos de los rurales y también, de ser posible, los estratos socioeconómicos. Además, las metas de planificación familiar, en este caso, deberán incluir esfuerzos que no solamente se dirijan predominantemente a la población femenina, sino también a la población masculina.

2. Objetivos y metas de la política migratoria

Diversos indicadores, y la experiencia de la presente administración, muestran la posibilidad de situar el crecimiento natural o niveles adecuados para armonizarlo con el desarrollo económico y social del país. También hacía falta, y resulta indispensable, regular el crecimiento social, pues los movimientos de la población sobre el territorio nacional han estado en un vacío que se pretende llenar con base en un esfuerzo metodológico de análisis e información. Se definen estos elementos de política considerando las pautas migratorias (véase capítulo I), las directrices sectoriales en materia de desarrollo regional y los

Cuadro IV.1

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tasas de crecimiento natural meta por grupos de entidades,
1978-1982

(Porcientos)

Grupos	1978	1979	1980	1981	1982
País	3.0	2.9	2.7	2.6	2.5
Grupo I	2.5	2.4	2.3	2.1	2.0
Grupo II	2.8	2.7	2.5	2.4	2.3
Grupo III	3.1	3.0	2.8	2.7	2.6
Grupo IV	3.4	3.3	3.1	3.0	2.9

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

objetivos socioeconómicos del programa de desarrollo general.

Dicha política es el marco para 1982 y, de ser posible, hasta 1988, en la que se prevén las interinfluencias de la distribución de la población en el desarrollo regional del país, y se propone un cierto orden frente a la espontaneidad que históricamente ha caracterizada a los fenómenos migratorios.

Para afinar los elementos de política migratoria, es necesaria conocer los instrumentos y medidas de política

económica y social con repercusiones regionales, entre otros, los correspondientes a asentamientos humanos, comercio, industria, agricultura y administración. Después deben evacuarse sus impactos en las pautas migratorias actuales, pues aunque se estima que van a modificar el perfil migratorio en forma positiva, no se pueden descartar repercusiones adversas.

En consecuencia, la estrategia migratoria propuesta por el Consejo Nacional de Población es flexible. En primer lugar debe integrarse a otros programas; segundo, las metas y objetivos demográficos deben vincular el creci-

Cuadro IV.2

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tasas de crecimiento natural meta por entidades federativas,
1977-2000

(Porcientos)

Entidades	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1988	1994	2000
País	3.2	3.0	2.9	2.7	2.6	2.5	1.9	1.4	1.0
<u>Grupo I</u>	2.6	2.5	2.4	2.3	2.1	2.0	1.6	1.1	0.7
Distrito Federal	2.5	2.4	2.3	2.1	2.0	1.9	1.4	1.0	0.6
México	2.6	2.5	2.4	2.3	2.1	2.0	1.6	1.1	0.7
<u>Grupo II</u>	2.9	2.8	2.7	2.5	2.4	2.3	1.8	1.3	0.9
Baja Calif. Norte	2.7	2.6	2.5	2.3	2.2	2.1	1.6	1.1	0.8
Coahuila	3.6	3.5	3.3	3.2	3.0	2.8	2.2	1.6	1.3
Chihuahua	2.9	2.7	2.6	2.4	2.2	2.1	1.7	1.2	0.8
Nuevo León	3.0	2.9	2.8	2.6	2.4	2.3	1.8	1.3	0.9
Sonora	3.0	2.9	2.8	2.7	2.6	2.4	1.9	1.3	1.0
Tamaulipas	2.6	2.5	2.4	2.2	2.1	2.0	1.5	1.0	0.7
<u>Grupo III</u>	3.2	3.1	3.0	2.8	2.7	2.6	2.0	1.4	1.0
Colima	3.2	3.1	3.0	2.8	2.7	2.6	1.9	1.4	1.0
Jalisco	3.2	3.1	3.0	2.8	2.7	2.6	2.0	1.4	0.9
Nayarit	3.4	3.3	3.2	3.0	2.9	2.8	2.1	1.5	1.1

Grupo IV	3.5	3.4	3.3	3.1	3.0	2.9	2.1	1.6	1.2
Aguascalientes	3.7	3.6	3.5	3.3	3.1	3.0	2.4	2.0	1.4
Baja Calif. Sur	3.4	3.3	3.2	3.0	2.8	2.7	2.2	1.6	1.2
Durango	3.6	3.5	3.4	3.2	3.1	2.9	2.3	1.5	1.2
Guanajuato	3.2	3.1	3.0	2.8	2.7	2.6	1.9	1.3	1.0
Michoacán	3.8	3.7	3.6	3.4	3.2	3.1	2.1	1.4	1.1
Querétaro	3.6	3.4	3.3	3.1	3.0	2.9	2.3	1.6	1.1
San Luis Potosí	3.8	3.7	3.6	3.4	3.3	3.1	2.2	1.5	1.3
Sinaloa	3.9	3.8	3.7	3.5	3.3	3.1	2.5	1.9	1.5
Veracruz	3.2	3.0	2.9	2.7	2.5	2.4	1.7	1.3	1.1
Zacatecas	3.9	3.8	3.6	3.5	3.4	3.2	2.5	1.7	1.3
Campeche	4.0	3.9	3.8	3.6	3.5	3.4	2.4	1.9	1.5
Chiapas	3.0	2.9	2.8	2.7	2.6	2.4	1.7	1.4	1.2
Guerrero	3.7	3.6	3.5	3.4	3.3	3.2	2.3	1.6	1.3
Hidalgo	3.8	3.7	3.6	3.5	3.4	3.2	2.1	1.5	1.3
Morelos	3.8	3.7	3.6	3.4	3.3	3.2	2.3	1.7	1.2
Oaxaca	3.5	3.4	3.3	3.1	3.0	2.9	2.1	1.5	1.2
Puebla	3.5	3.4	3.3	3.1	3.0	2.8	2.0	1.4	1.2
Quintana Roo	4.0	3.9	3.8	3.7	3.6	3.5	2.9	2.1	1.6
Tabasco	3.4	3.3	3.2	3.0	2.9	2.8	2.0	1.6	1.1
Tlaxcala	4.1	4.0	3.9	3.8	3.7	3.6	2.5	1.7	1.4
Yucatán	3.7	3.5	3.4	3.2	3.1	3.0	2.4	1.8	1.4
Area metropoli- tana de la ciu- dad de México	2.4	2.3	2.2	2.1	1.9	1.8	1.4	1.0	0.5
Area metropoli- tana de la ciu- dad de Monterrey	2.8	2.6	2.5	2.4	2.2	2.1	1.5	1.1	0.6
Area metropoli- tana de la ciu- dad de Guadala- jara	3.0	2.9	2.7	2.5	2.4	2.3	1.7	1.2	0.7

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

miento natural al social. En tercer lugar, sugiere acciones para aquellas sectores que tienen a su cargo programas económicos y sociales. Ella obedece a que las tendencias migratorias actuales son un problema de orden intersectorial y no exclusivamente de tipo demográfico.

Transformar el carácter concentrador del esquema migratorio actual y modificar desde la base las relaciones demográficas, económicas y sociales que históricamente ha tenido, no es una tarea que pueda efectuarse en forma drástica, ni en un plazo breve. Debido a ello, la estrategia propuesta tiene como bases fundamentales a los incrementos de población y los flujos migratorios futuros.

El margen para reorientar espacialmente los movimientos de población sobre el territorio nacional es en la actualidad más amplio. Por un lado, el Estado dispone de nuevos elementos y técnicas para afectar la infraestructura mediante el manejo de las inversiones en los puntos y áreas adecuados. Por otro, en las mismas zonas metropolitanas ya existe conciencia y autocrítica respecto a sus desventajas. Mediante distintas acciones puede llegarse hasta los mismos puntos en donde se originan los principales movimientos migratorios, teniendo en cuenta las alternativas actuales de desconcentración de las inversiones y el nuevo plan de desarrollo regional.

Lo anterior debe hacerse respetando los mecanismos mediante los cuales los diversos grupos afrontan y conducen sus decisiones migratorias en el ejercicio de libertad de tránsito. Sin embargo, las personas requieren ser informados y motivados en lo toma de decisiones, las que pueden implicar un cambio en sus creencias y en sus patrones de comportamiento, tanto reproductivos como migratorios.

En este contexto, la finalidad de la política demográfica regional debe atender no solamente a los aspectos numéricos de la reducción de la tasa de crecimiento de la población, de la disminución de la natalidad y la mortalidad y del equilibrio regional, sino que también debe proponerse un nuevo tipo de comportamiento demográfico que beneficie al desarrollo del país y, como consecuencia, a sus habitantes.

2.1 Objetivos

Los objetivos demográficos, así como la estrategia y las técnicas orientadas a alcanzarlos, son muy complejos. Algunos objetivos son concretos, susceptibles de expresarse en forma cuantitativa y otros suponen el diseño y la instrumentación de una política económica y social a nivel regional.

El objetivo general de la política migratoria consiste en modificar la intensidad y la orientación de los flujos migratorios, atendiendo a los propósitos de reordenar el desarrollo regional y las asentamientos humanos para fortalecer, ampliar y diversificar las bases del desarrollo y la organización social del país.

El anterior objetivo involucra los siguientes subobjetivos:

- a) Estimular el arraigo de la población en las principales entidades federativas en donde se localizan los

centros más importantes de expulsión de población.

- b) Reorientar los movimientos de población a entidades estratégicamente situadas, para aprovechar más eficientemente los recursos naturales y humanos, así como la infraestructura y las ventajas que comparativamente tienen esas localidades.
- c) Desacelerar la concentración de la población desde las mismas áreas congestionadas.
- d) Crear el marco para las acciones orientadas a disminuir las desigualdades regionales e intrarregionales en materia de bienestar.

2.2 Restricciones y condicionantes de la política migratoria

Reorientar el aparato productivo y modificar, desde su base, un conjunto de relaciones económicas y sociales gestado a lo largo de varios decenios no es tarea que pueda efectuarse en plazo breve sin incurrir en costos no deseables en términos de bienestar, empleo y crecimiento.

Las posibilidades de modificar la dirección de los corrientes migratorios depende, en parte, de las distancias geográficas entre las áreas de expulsión y los lugares de posible atracción. Esto descarta programas cuyo propósito sea el de reorientar las corrientes migratorias hacia entidades muy lejanas y sin ningún antecedente de traslado de población entre ellas. Se debe considerar, entonces, la existencia previa de vinculación de corrientes migratorias, ya sean de orden secundaria o aún incipientes.

Asimismo, se considera necesario que la política migratoria tiene como principio general el disminuir el crecimiento social de la zona metropolitana de la ciudad de México, de Monterrey y de algunas ciudades fronterizas de Baja California Norte y otras del sureste, como Villahermosa y mantener en equilibrio el área de influencia de la ciudad de Guadalajara. Para esto se proponen tres programas que conformarían la política migratoria.

2.3 Estrategia de la política migratoria

La estrategia de la política migratoria se ha definido en función de los objetivos y teniendo en cuenta la dinámica demográfica regional y el perfil de la distribución de la población en el territorio.

Para instrumentar la estrategia se proponen tres tipos de programas relacionados entre sí, que son: 1) retención; 2) reorientación, y 3) reubicación. Cada uno de ellos responde a diferentes criterios, pero forman una unidad. El conjunto de acciones conforman lo que se define como programa integrado. Estos repercuten: i) disminuyendo los flujos migratorios que tienen como punto final las zonas metropolitanas y ciudades de más atracción en el país;

- ii) reteniendo población en los lugares en donde se generan las principales corrientes de emigrantes, y iii) reorientando los flujos migratorios a entidades estratégicamente situadas y con capacidad para absorber volúmenes superiores a los históricamente determinados.

La política migratoria es parte de la política de población; en consecuencia, no puede ser independiente de otros componentes, como es el caso de los programas cuyo objetivo consiste en disminuir la natalidad. De ahí que el crecimiento social y natural deban apoyarse mutuamente a fin de armonizar el proceso demográfico, tanto en la que respecta a la distribución regional de los asentamientos humanos, como en la relativa a la dinámica de la población de dichos asentamientos.

Así, la estrategia migratoria propuesta se apoya en los objetivos y metas del crecimiento natural y en las tres políticas migratorias denominadas "Tres R's".

2.3.1 Política de retención. Esta política considera la necesidad de reducir la intensidad de los flujos migratorios, atendiendo a las causas que los generaron en aquellas entidades federativas que en el pasado y actualmente han registrado fuertes éxodos de población o los grandes ciudodes.

Presupone esfuerzos sectoriales para retener una parte del volumen potencial de emigrantes, fortaleciendo los procesos económicos locales y orientando los disponibilidades de servicios básicos.

El efecto de la retención de migrantes sobre las áreas metropolitanas se manifestaría en una reducción de población proveniente de estas entidades y, como consecuencia, la disminución en sus tasas de crecimiento.

2.3.2 Política de reorientación. La reorientación tendría como finalidad señalar entidades federativas con capacidad en su estructura económica, para absorber nuevas migrantes, por ser entidades de equilibrio, puesta que expulsan y atraen población en los mismos volúmenes. En estas condiciones, los incrementos en sus poblaciones no darían lugar a perturbaciones sociodemográficas. El efecto de la reorientación de los migrantes en las áreas metropolitanas es el de reducir sus tasas de crecimiento demográfica y aumentar la densidad en las estados de asentamiento alternativo.

2.3.3 Política de reubicación. Esta política está fundamentada en la Reforma Administrativa y en el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal localizada en la ciudad de México, que formulan y llevan a cabo la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Gobierno Federal.

Uno de los objetivos de este programa de desconcentración se refiere a orientar el desarrollo de los asentamientos humanos del país y contribuir, en parte, a una menor concentración de población en la ciudad de México en los próximos años. Así, la acción de reubicación de los trabajadores al servicio del Estado en otras entidades tendrá claramente un efecto en el crecimiento, tanto de la ciudad de México, como de los estados donde se reasignen los trabajadores. La reubicación de trabajadores y sus familias debe ser considerada en forma prioritaria en el contexto demográfico regional, en forma tal que se integre al conjunto de las acciones de retención y reorientación.

Estas tres políticas deben apoyarse mutuamente con

diferentes esfuerzos y estrategias. Las dos primeras se plantean desde las entidades en que se originan los movimientos migratorios que afectan a las grandes concentraciones urbanas y, en particular, a la ciudad de México, y que distorsionan el perfil de los asentamientos humanos. La política de reubicación toma como origen de acción fundamentalmente a la concentración de la población en la ciudad de México, lo cual significa que, en su conjunto, está considerando los dos ámbitos del fenómeno: la atracción y el rechazo, los que, en última instancia, afectan a todo el territorio nacional.

En la estrategia de estas tres políticas se ha considerado el efecto simultáneo de la reducción de la fecundidad, a través de los programas de planificación familiar y de la disminución de las tasas de crecimiento de la población en cada una de las entidades federativas, de acuerdo a los planteamientos nacionales y regionales.

Ahora bien, al ocurrir un descenso general en los ritmos de crecimiento de las poblaciones estatales y, como consecuencia, un menor volumen de población en el futuro, se favorece, por un lado, la posibilidad de que una parte de la población con propensión a migrar se retenga en su entidad de origen, sin que signifique un cambio en la dinámica demográfica de la propia entidad y, por otra, que en aquellas entidades de mayor potencial económico, o donde se dirige la política de reorientación, absorban más migrantes que en el pasado, sin que ello cause, demográficamente, nuevas presiones a las estructuras económicas y sociales locales.

En el ámbito regional, estas tres políticas tendrán características diferentes en cuanto a las metas que se pretende alcanzar y a su ámbito de influencia, ya sea que se trate del área metropolitana de la ciudad de México y de su vinculación con las entidades en donde se origina la migración, o que se trate del área metropolitana de Monterrey, de Guadalajara o de las ciudades fronterizas de Baja California Norte. En todo caso, los vínculos metropolitanos cubren prácticamente todo el territorio nacional.

2.4 Metas de la políticas de retención, reorientación y reubicación

Para efectos de conformar la política general de migración en sus tres partes principales se identificaron, de acuerdo al diagnóstico del perfil migratorio (véase capítulo I), las entidades que dirijan sus corrientes hacia las áreas metropolitanas y ciudades mayores, y que explicaban su alto crecimiento demográfico. Asimismo, se determinaron aquellas entidades con características tanto demográficas como socioeconómicas que pudieran recibir un mayor número de inmigrantes del que habían recibida en el pasado. En función de esta selección, se establecieron metas para subgrupos de entidades que fueran congruentes con su dinámica demográfica y con las condiciones que previamente fueran definidas en la política migratoria.

A continuación se especifican los elementos que dieron lugar al establecimiento de las metas en cada una de las políticas migratorias.

2.4.1. Metas de la política de retención.

Se estima que el área metropolitana de la ciudad de México recibe actualmente poco más de 60% de la migración total del país originada en un amplio conjunto de entidades. Sin embargo, las principales corrientes migratorias se encuentran asociadas a nueve entidades que explican alrededor del 70% de los migrantes que viven en esta metrópoli. Estas entidades son: Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas.

Estos estados tienen altas volúmenes de emigrantes y, como consecuencia, tasas de crecimiento social negativas intensas que varían de -0.8% hasta -2.8% anual. La meta propuesta se basa en disminuir su crecimiento social negativo en un 1% para las entidades de Guanajuato, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, y en un .5% para Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas.

El reducir la tasa de crecimiento social negativa de las entidades en esos niveles equivale a disminuir en números absolutos el volumen de personas que se estima emigrar a la ciudad de México.

Las metas se han establecido con base en las siguientes criterios:

a) Se ha seleccionado la tasa de crecimiento social por ser el indicador que representa con mayor certeza la intensidad de los movimientos migratorios. Además por que es el otro componente demográfico que, en unión con el crecimiento natural, incide directamente en la velocidad del crecimiento total de la población de las entidades.

b) La tasa de crecimiento social tiene la característica de ser un indicador muy sensible para revelar los cambios en los volúmenes de migrantes, es decir, que a leves variaciones en la tasa de crecimiento social corresponden fuertes volúmenes de migrantes. Asimismo, los transformaciones del crecimiento social influyen directamente en el crecimiento total de la población de las entidades. Por ejemplo, la disminución de la tasa de crecimiento social negativa en un 1% o en 0.5% en 10 años, trae como consecuencia aumentar la tasa de crecimiento total de la población de las entidades respectivas en esos mismos por cientos, a través de una mayor retención de población.

c) Por estas razones, establecer una meta del 1% a 10 años en unas zonas, y el 0.5% en otras, implica retener población en las entidades seleccionadas de importantes volúmenes migratorios, que de seguir las tendencias pasadas, tendrían como destino final la ciudad de México. Por la misma razón y debida, como se ha dicho, a que los cambios del fenómeno migratorio no pueden darse en muy corto tiempo, se estableció una primera etapa de 10 años (1978-1988), con una secuencia tal que no perturbe ni la estructura demográfica, ni lo económico y social de las entidades federativas.

d) Se propone establecer una meta mayor de retención para los estados de Guanajuato, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, debida a que estas entidades tienen menos posibilidades que las otras cinco para reorientar sus corrientes migratorias que se dirigen a la ciudad de México, hacia

otros lugares con mayor potencial de absorción y con relaciones migratorias históricas dadas. Como se observa, las metas de la política de retención no están desligadas de las metas de la política de reorientación.

e) Por la que respecta al alto crecimiento del área metropolitana de la ciudad de Monterrey, se ha determinado que las principales entidades que orientan su migración hacia dicha área son Coahuila, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas, que en conjunta determinan cerca del 65% de los migrantes a esa ciudad. Las dos primeras pertenecen a la región del norte del país y están más vinculadas en su historia con el estado de Nueva León, mientras que San Luis Potosí y Zacatecas tienen vínculos migratorios tanto con la ciudad de México, como con la ciudad de Monterrey.

Para las entidades de Coahuila y Durango, la meta de la política de retención trata de reducir sus tasas de crecimiento social negativa en un 15%, baja las características explicadas anteriormente. En los casos de San Luis Potosí y Zacatecas, las metas de retención que se establecieron y que afectan el crecimiento de la ciudad de México, son también válidas para disminuir la migración de estas entidades hacia la ciudad de Monterrey. Esta situación se basa en que, cuando se propone una meta que implique retener población, ésta influye en todas las corrientes migratorias que se originan en esa entidad, ya sean corrientes principales, secundarias o aún incipientes. Pero puede considerarse que el efecto de retención de población afecta en forma selectiva y proporcional a los diversas corrientes migratorias, según el volumen que proviene de las entidades.

f) El área metropolitana de la ciudad de Guadalajara y de las ciudades del norte del estado de Baja California tienen una serie de relaciones migratorias, tanto hacia la ciudad de México, como a la de Monterrey y hacia los Estados Unidos. En la ciudad de Guadalajara, el 60% de sus migrantes provienen de los estados de Zacatecas, Michoacán, Coahuila, Durango, Guanajuato y San Luis Potosí, todos ellos ya comprendidos en la política de retención para las áreas de México y Monterrey.

g) En Baja California Norte cerca del 40% de sus migrantes provienen de Coahuila, Michoacán y Zacatecas y también estas estados forman parte del grupo de entidades que está sujeta a la política de retención para las áreas metropolitanas de los estados de México y Monterrey. Existe también una importante corriente migratoria entre Jalisco y Baja California Norte, superior en volumen a la que se origina en cualquier otra entidad. Esta corriente Jalisco-Baja California se verá afectada y seguramente disminuida cuando se cambien las condiciones de migración del estado de Jalisco.

En síntesis, la política migratoria de retención afecta exclusivamente a 11 entidades federativas que son las que explican en mayor grado los altos crecimientos de las áreas metropolitanas y ciudades consideradas. En algunas de ellas, se establece una corriente principal hacia una área metropolitana y, en otras, se cambian corrientes migratorias principales y secundarias, las que se dirigen hacia dos o más áreas metropolitanas.

Si se cumplen las metas consideradas se haría una

sustracción de población en los flujos migratorios, que oscilaría entre 193 mil y 200 mil personas para el período de 1978-1982, y entre 605 y 663 mil para el de 1983-1988 (ver cuadro IV.3).

Las diferencias en volúmenes para cada uno de los

períodos considerados son parte de la estrategia prevista de no acelerar el proceso, sino moderarlo. Además, en el período 1978-1982, en que se establecen las bases, los resultados son menores a los subsecuentes, cuando se consolidan los procesos de cambio en las corrientes migratorias.

Cuadro IV.3

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Volumen a retener para cumplir con las metas de política de retención, 1978-1988

(Miles de personas)*

Entidad	1978-1982	1983-1988	Total
Guanajuato, Guerrero y Michoacán	107.1 a 109.9	355.6 a 371.0	462.7 a 480.9
Oaxaca, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala	50.9 a 54.3	136.9 a 169.6	187.8 a 223.9
San Luis Potosí, Durango, Zacatecas y Coahuila	34.6 a 36.5	112.1 a 121.1	146.7 a 157.6
Total	192.6 a 200.7	604.6 a 661.7	797.2 a 862.4

Fuente: Elaboraciones del Consejo Nacional de Población, 1978.

* El volumen de retención se da en intervalos.

Los mayores volúmenes de retención ocurren en los estados con meta del 1%: Guanajuato, Michoacán, y Guerrero, los cuales participan con más del 55% de los volúmenes de retención.

2.4.2. Metas de la política de reorientación.

Al igual que la anterior, esta política tiene como objetivo disminuir el volumen migratorio hacia las áreas metropolitanas, asignado en las 11 entidades referidas en la política de retención. Lo variante en este caso se re-

fiere a que una parte del volumen migratorio de cada una de las 11 entidades cambie su punto de destino, el que hasta ahora ha sido en las áreas metropolitanas. En el futuro debe orientarse la migración hacia entidades que por su dinámica demográfica, por sus condiciones socioeconómicas, por las distancias geográficas y los vínculos migratorios en el pasado, puedan absorber estos nuevos migrantes.

Los estados que cumplen con los requisitos que se han impuesto son, en el Golfo de México: Veracruz, Ta-

maulipas, Tabasco y Campeche, y al noraeste, Sanara, Sinaloa y Chihuahua. Este conjunto de entidades tiene la característica demográfica de ser de equilibrio e inclusive algunas de ellas de débil atracción, es decir, que estén recibiendo volúmenes de migrantes relativamente moderados.

Tomando en cuenta de nuevo los vínculos migratorios que han existido en el pasado entre las 11 entidades receptoras de esta reorientación de migrantes, se han establecido los siguientes criterios:

a) Reforzar las corrientes migratorias de los estados de Guanajuato, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas, Coahuila y Durango hacia Chihuahua, Sinaloa y Sonora, por un lado y, por otro, hacia Tamaulipas y Veracruz.

b) Aumentar el volumen de las corrientes migratorias de las entidades de Oaxaca, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala hacia Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Campeche.

Con este esquema se pretende que, mediante el refuerzo de la relación migratoria observada en el pasado, aunque con volúmenes de migrantes relativamente bajas, e inicie un descenso de la migración que se dirige hacia las áreas metropolitanas de México y se reorienten los migrantes hacia esas entidades receptoras.

De esta forma, se propone como meta para 1988 el incrementar las tasas de crecimiento social, que actualmente se encuentran alrededor de cero, de los estados de Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Campeche, hasta un nivel de 0.6% anual, y las de Tabasco y Veracruz hasta el 1%. Estas dos últimas entidades poseen características económicas que les permitirán absorber un número mayor de migrantes que las otras.

Al modificar el crecimiento social de estos estados a dichos niveles, no se agravan los problemas sociodemográficos, lo que significa que aquellos estados que recibirán un mayor número de migrantes pasarán de la categoría migratoria actual de equilibrio a la de débil atracción en los próximos años. Otras entidades que se encuentren en condiciones de débil atracción, aunque en el límite inferior, permanecerán en la misma categoría, pero en el límite superior.

Así, el incremento propuesto no implica alteraciones difíciles de incorporar al proceso de desarrollo seguido por esas entidades; sin embargo, la magnitud de los flujos migratorios involucrados requiere prever, mediante la localización de los programas de desarrollo que se efectúen, una adecuada distribución del crecimiento social en el interior de cada una de esas entidades, con el propósito de evitar los problemas inherentes a la concentración de la población en pocas localidades.

El resultado de las metas de reorientación se traducirá en el cambio de destino de alrededor de 130 mil emigrantes entre 1978 y 1982, y de alrededor de 407 mil en el período de 1982 a 1988 (véase cuadro IV.4).

El total para toda el lapso de programación asciende a una cantidad que oscila entre 529 y 550 mil personas. Lo población migrante reorientada proviene en un 47.0%

de Oaxaca, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala y se dirige hacia Veracruz y Tamaulipas.

Cumpliendo con los principios que rigen la política migratoria, los esfuerzos de reorientación se limitan a un ámbito geográfico reducido, ya que son Tamaulipas y Veracruz quienes absorben casi las tres quintas partes del volumen de población reorientada en todo el período de programación (1978-1988). (Véase cuadro IV.4.)

2.4.3. Metas de la política de reubicación.

Además de las acciones de retención y reorientación, el programa para el área metropolitana de la ciudad de México considera la realización de la reubicación de población, la que se apoya, fundamentalmente, en el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.

Dicho programa es uno de los instrumentos más importantes para lograr los objetivos propuestos a corto plazo. La importancia de este programa radica, primeramente, en la posibilidad de implementar las acciones de reubicación en los próximos años, ya que, movimientos de la magnitud considerada en el plan, habitualmente sólo se puede realizar con grandes esfuerzos y a un mediano plazo.

Por otra parte, la incorporación a las ciudades de provincia del personal de las empresas paraestatales, constituye un importante estímulo para el crecimiento de las actividades económicas de absorción de empleo en estas regiones y facilita la retención de población nativa, disminuyendo la emigración desde las mismas. Se complementan, por tanto, en alto grado, las políticas de retención de población y de desconcentración territorial de la administración pública.

El programa de desconcentración considera la reubicación fuera de la capital de la República de 110,000 empleados federales en el período 1978-1982. Un 17% del total señalado corresponde a organismos públicos que se trasladan fuera de la ciudad de México, en tanto que el 83% restante corresponde a reubicaciones parciales de aquellos organismos que oún permanecerán radicados en esta ciudad.

El cumplimiento de este meta tendrá gran significación para la política migratoria, ya que el 72% de los nuevos empleos se localizan en entidades sometidas a programas de retención o reorientación de población migrante, y representan el 32% de los empleos necesarios para el cumplimiento de estos programas en el período 1978-1982.

El respecto, podrían sugerirse cambios a fin de intensificar la desconcentración en las entidades sujetas o los programas de retención y reorientación, los que tendrán gran significado para aquéllos, ya que, o causa de las condiciones de desarrollo vigentes, disponen de pocos atractivos para la inversión productiva. En este sentido, proponemos incrementar la reubicación en Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Sinaloa, y disminuir el volumen de la reubicación propuesta en Coahuila, Campeche, Tabasco y Tamaulipas.

Cuadro IV.4

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Flujos migratorios esperados por la política migratoria de reorientación,
por grupos de entidades federativas, 1978-1982, 1982-1988

(En miles de personas)*

Entidades de origen	Entidades de destino	Chihuahua, Sinaloa y Sonora	Campeche y Tabasco	Tamaulipas y Veracruz	Total
Guanajuato, Guerrero y Michoacán					
1978-1982		8.5 a 8.9	3.0 a 3.4	10.6 a 11.1	22.1 a 23.4
1983-1988		27.0 a 28.7	10.4 a 10.3	32.8 a 33.4	70.2 a 73.0
1978-1988		35.5 a 37.6	13.4 a 14.3	43.4 a 44.5	92.3 a 96.4
Oaxaca, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala					
1978-1982		---	5.6 a 5.9	53.5 a 56.6	58.9 a 62.5
1983-1988		---	18.3 a 19.1	163.4 a 166.0	181.7 a 185.1
1978-1988		---	23.9 a 25.0	216.7 a 222.6	240.6 a 247.6
San Luis Potosí, Zacatecas, Coahuila y Durango					
1978-1982		32.1 a 34.2	---	14.8 a 15.2	46.9 a 49.4
1983-1988		103.4 a 110.0	---	45.6 a 46.9	149.0 a 156.9
1978-1988		135.5 a 144.2	---	60.4 a 62.1	195.0 a 206.3
Total					
1978-1982		40.6 a 43.1	8.6 a 9.3	78.7 a 82.9	127.9 a 135.3
1983-1988		130.4 a 138.7	28.7 a 30.0	241.8 a 246.3	400.9 a 415.0
1978-1988		171.0 a 181.8	37.3 a 39.3	320.5 a 329.2	528.8 a 550.3

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

* El volumen de la reorientación se da en intervalos.

El Estado Mexicano, dentro de sus facultades legales y en forma racional, podría asignar el destino del personal descentralizado. Por ello, se convierte en el principal instrumento para operar, a corto plazo, el programa migratorio aquí propuesto.

De cumplirse lo meta del programa de reubicación, la población que podría llegar a salir del Distrito Federal ascendería a 330 mil personas en el período 1978–1982, y de cada empleado dependen en promedio dos personas. Esta cantidad es similar a la que resulta tanto de la política de retención como de la de reorientación para dicho lapso.

2.4.4. Efecto conjunto de las metas de retención, reorientación y reubicación.

En el período 1978–1982, el efecto conjunto de las tres políticas migratorias propuestas se manifestaría en un cambio en la intensidad y volumen de una población migratoria que fluctúa entre 651 y 666 mil personas (véase cuadro IV.5). Este volumen se compondría en un 30.2% por población que, en vez de migrar, se arraigaría en su lugar de origen; en un 20.3% por aquellos migrantes que se reorientarían a otras entidades, y un 49.5% serían objeto de reubicación mediante el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.

En el primer período (1978–1982) no habría cambios sustanciales, pero de lograrse la conducción de la política migratoria, de 1983 a 1988 se darían bases para mantener la evolución de los lineamientos señalados.

En la segunda etapa, el impulso de la política radicaría en un 61.5% en la retención y en un 38.5% en la reorientación. Esto manifiesta la importancia que tendría crear nuevas condiciones para lograr el arraigo de la población en sus lugares de residencia, lo que depende, en gran parte, de la reubicación del personal administrativo del sector federal fuera de la ciudad de México.

El volumen total de migrantes bajo las tres políticas fluctuaría alrededor de 1.7 millones de personas en todos los años sujetos a programación (véase cuadro IV.5.), esta cantidad sería suficiente para cambiar la tendencia de las corrientes migratorias y modificar las condiciones necesarias para el ordenamiento espacial de la población.

Hacia el año 2000 se prevé que continúen los movimientos de población en el contexto de las regiones migratorias, pero en magnitudes que no ocasionen perturbaciones, o sea que los movimientos estarían dados por una relocalización de los recursos humanos, según las ventajas comparativas y perspectivas de desarrollo personal, lo que supone que en cualquier lugar de destino, el elemento humano se incorporaría en forma productiva y sin agudizar problemas locales como en la actualidad. Esto, además de contribuir a la racionalización y eficiencia económicas, se convierte en una verdadera forma de que se ejercite positivamente el derecho constitucional de libre tránsito a través del territorio nacional.

2.5 Los programas integrados

Para efectos de la política migratorio general se han establecido los llamados programas integrados de distri-

bución de la población, en función de las metrópolis y de sus áreas de influencia. Su objeto es modificar las tendencias concentradoras mediante las políticas específicas de retención, reorientación y reubicación.

Así, se han establecido tres programas:

Programa Integrado del área de influencia de la ciudad de México.

Programa integrado del área de influencia de la ciudad de Monterrey.

Programa integrado del área de influencia de Guadalajara y Baja California Norte.

Estas tres programas tienen apoyos y relaciones mutuas, ya que, como se vió en el diagnóstico del perfil migratorio, diversas entidades pueden estar bajo la influencia de dos o más áreas metropolitanas y, por otra lado, varias entidades federativas pueden contribuir a la disminución del crecimiento de diferentes metrópolis.

Al considerarse las interacciones regionales y metropolitanas, pueden controlarse los efectos de las tres políticas en cada una de las entidades federativas y de las áreas metropolitanas; con ello se procura lograr el cumplimiento de los objetivos, partiendo de las condiciones sociodemográficas existentes en México, en cuanto a crecimiento y distribución territorial.

2.5.1 Programa integrado para el área de influencia de la ciudad de México.

En forma descriptiva, un programa migratorio integrado podría calificarse como el conjunto de medidas para cambiar la relación migratoria que existe entre las áreas de atracción y de rechazo. Esto debe asociarse con una región alternativa que cumpla los requisitos de cercanía y potencial económico, de manera que se convierta simultáneamente en zona de reorientación y retención.

El área de expulsión de población asociada al programa integrado de la zona metropolitana de la ciudad de México está compuesta por los estados de Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, San Luis Potosí y Zacatecas.

Una parte de los flujos migratorios de estas entidades se retiene en ellas mismas y otra, en vez de arribar a la zona metropolitana de la ciudad de México, se le reorienta a algunas entidades del Golfo: Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Campeche, o bien a las del Pacífico, como Sinaloa y Sonora.

En atención a los factores que influyen en la política migratoria, la interacción entre las áreas de expulsión y las de reorientación ocurre de la siguiente forma:

a) intensa reorientación de los estados expulsores hacia los del Golfo de México;

b) débil reorientación de los estados situados al sur de la zona metropolitana de la ciudad de México hacia los del Golfo de México, y

c) intensa reorientación de los migrantes de Zacatecas hacia los estados del Pacífico Norte.

Dado el esquema anterior de relaciones migratorias, el efecto que tendría en la zona metropolitana de la ciudad de México, en términos del crecimiento y número de inmigrantes que recibiera, sería el siguiente:

En el período de 1978 a 1982, los efectos sobre la zona metropolitana de la ciudad de México se reflejarían en que, por retención, no llegaron 143 mil posibles migrantes y, por reorientación, 91 mil personas. En este período tendría un peso de gran importancia la reubicación de la población que derive del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal,

lo que significaría un cambio de casi 330 mil personas radicadas en el Distrito Federal. La combinación de estos volúmenes significaría una reducción de 564 mil personas en lo que resta del presente sexenio. (Véase cuadro IV.6.)

Los resultados anteriores se traducirían en una disminución de la tasa de crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México, lo que entre 1976-1982 se ha estimado alrededor de 4.8% anual. En 1982 llegaría a un 4.1% a causa de la menor fecundidad, pero podría bajar hasta el 3.5% por efecto de la retención y reorientación, e incluso al 3.2% de llegar a cumplirse la meta del programa de desconcentración administrativa.

Cuadro IV.6

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Efectos de las políticas de retención y reorientación del
área de influencia de la zona metropolitana de la
ciudad de México
1978-1988

	1978-1982	1983-1988	Total
<u>Subárea Sur</u>			
Retención	81 375	263 427	344 802
Reorientación	17 042	52 436	69 478
<u>Subárea Golfo</u>			
Retención	49 369	155 202	204 571
Reorientación	56 607	174 053	230 660
<u>Subárea Centro Norte</u>			
Retención	12 792	38 747	51 539
Reorientación	17 330	52 565	69 895
Total retención	143 536	457 376	600 912
Total reorientación	90 979	279 054	370 033
Total retención más reorientación	234 515	736 430	970 945

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, 1978.

Subárea Sur: Guanajuato, Guerrero y Michoacán.
Subárea Golfo: Oaxaca, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala.
Subárea Centro Norte: San Luis Potosí y Zacatecas.

De continuar la política de retención y reorientación en el período de 1982 a 1988, la intensidad de las repercusiones de la primera de esas políticas ascendería a 458 mil y de la segunda 279 mil. La sustracción de este volumen de inmigrantes, agregadas a los de la anterior etapa, significaría restar una presión demográfica a la zona del Valle de México por la cantidad de 1.3 millones de personas, cantidad similar a la que inmigró en la década de 1960 a 1970. Eso demuestra la importancia del programa integrado para lograr una redistribución de la población por la vía del cambio en los procesos migratorios. En estas circunstancias, el crecimiento total del área metropolitana de la ciudad de México ascendería a 3.2% en 1988. La población para los años de 1982, 1988 y 2000 llegaría a 15.8, 18.8. y 23.4 millones, respectivamente. Estos volúmenes de población significarían el 21.6, 22.3 y 23.3% de la población nacional en esos años (ver cuadro IV.7).

2.5.2 Programa integrado del área de influencia de Monterrey.

La economía de las regiones del norte ha evaluado según pautas que, en general, no han conducido a una mejor integración del espacio económico. Sin embargo, algunas regiones han crecido en forma sostenida y a una escala nacionalmente significativa.

A esta zona se dirigen actualmente importantes corrientes migratorias que inciden decisivamente en el crecimiento de la ciudad de Monterrey. Dichas corrientes provienen principalmente de Coahuila, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas, que constituirían la zona de retención y simultáneamente se reorientaría parte de su población hacia los estados de Tamaulipas y Veracruz en el golfo y hacia Chihuahua, Sinaloa y Sonora en el Noroeste.

Cuadro IV.7

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Distribución porcentual de la población por principales áreas metropolitanas, 1978-2000

(Porcientos)

	1978	1982	1988	2000
Area metropolitana de la ciudad de México:				
Tendencia constante	20.43	21.85	23.29	26.84
Tendencia programática	20.43	21.56	22.25	23.34
Area metropolitana de Monterrey:				
Tendencia constante	3.01	3.27	3.55	4.34
Tendencia programática	3.01	3.21	3.55	3.64
Area metropolitana de Guadalajara:				
Tendencia constante	3.56	3.94	4.36	5.57
Tendencia programática	3.56	3.91	4.27	5.20

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

La vinculación entre el área de expulsión con destino a la zona metropolitana de Monterrey y las entidades de reorientación se da de la siguiente forma:

a) Coahuila a Tamaulipas y Chihuahua; b) Zocotocas y Durango o Sinaloa y Sonora, y c) San Luis Potosí a Veracruz y Tamaulipas.

El programa propuesto para esta área contempla un equilibrio entre las acciones de retención y reorientación de población migrante. Aquí la reorientación presenta un potencial muy superior al de la zona metropolitana de la ciudad de México, por la cercanía de las entidades expulsoras con estados que tienen capacidad de atracción: Tamaulipas, Chihuahua, Veracruz, Sinaloa y Sonora.

Teniendo en cuenta el esquema de relaciones migratorias del área metropolitana de Monterrey, los impactos en volumen y tasa de crecimiento se señalan a continuación.

En la primera etapa de la política migratoria (1978-1982), los programas de retención en entidades vinculadas migratoriamente a Monterrey, darían lugar a un efecto combinado de casi 40,000 migrantes, cantidad debida en un 53% a la reorientación (ver cuadro IV.8). Como se explica anteriormente, la mayor importancia de la reorientación se debe a la cercanía de entidades con capacidad para asimilar parte de los flujos migratorios cuyo destino final es Monterrey.

Cuadro IV.8

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Área metropolitana de Monterrey, cuantificación de los esfuerzos en la política de retención y reorientación, 1978-1988

(Personas y porcentajes)

	1978-1982		1983-1988		1978-1988	
Total	38 791	100.0	120 303	100.0	159 094	100.0
Retención	18 291	47.2	58 210	48.4	76 501	48.1
Reorientación	20 500	52.8	62 093	51.6	82 593	51.9

Fuente: Elaboración del Consejo Nacional de Población.

La tasa de crecimiento que en 1978 se estimaba en 4.7% anual, se reduciría en 1982 a 4.2%, debido al solo efecto de la distribución de la natalidad, y a 3.6% por el efecto adicional atribuido a la política migratoria.

En la etapa de consolidación, que transcurriría entre 1982 y 1988, los políticos de retención y reorientación alcanzarían sus máximas repercusiones al reducir el volumen de migrantes en 120 mil personas. De este volumen, un 52% se debería a la reorientación, por lo que dicha política arrojaría los mayores resultados hacia el final del período mencionada.

Bajo estas políticas, la tasa de crecimiento total del área metropolitana de Monterrey descendería hacia 1988 a 3.8% por razones del programa de fecundidad y a 2.6% por la política migratoria.

La tendencia inducida hasta 1988 se supone que continuaría rigiendo hasta finales del presente siglo, estimándose para entonces una tasa de crecimiento total de 1.7% en el área mencionada.

De lo anterior se desprende que el descenso en la tasa de crecimiento del área metropolitana de Monterrey se traduciría, en términos de volúmenes, en una disminución de 39 mil migrantes en el período 1978-1982 y de 120 mil en el de 1983-1988 (ver cuadro IV.8). En el logro de lo anterior, los programas de reorientación y retención contribuirían en un 51.9 y 48.1%, respectivamente.

Los programas de las políticas de crecimiento natural y social en la ciudad de Monterrey harían que su población fuera de 2.3, 2.8 y 3.6 millones de habitantes los años de 1982, 1988 y 2000, respectivamente. Estas cantidades

Cuadro IV.9

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Política Migratoria: Programa Integrado de Baja California Norte y el
Area Metropolitana de Guadalajara, 1978-1988

(Personas y porcentajes)

	1978-1982		1983-1988		1978-1988	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
<u>Baja California Norte</u>						
Total	12 133	100.0	38 068	100.0	50 201	100.0
Retención	6 512	53.7	20 962	55.1	27 474	54.7
Reorientación	5 621	46.3	17 106	44.9	22 727	45.3
Relativos		24.2		75.8		100.0
<u>Area metropolitana de Guadalajara</u>						
Total	19 627	100.0	61 263	100.0	80 890	100.0
Retención	12 040	61.3	38 157	62.3	50 197	62.1
Reorientación	7 587	38.7	23 106	37.7	30 693	37.9
Relativos		24.3		75.7		100.0
<u>Total</u>						
Total	31 760	100.0	99 331	100.0	131 091	100.0
Retención	18 552	58.4	59 119	59.5	77 671	59.2
Reorientación	13 208	41.6	40 212	40.5	53 420	40.8
Relativos		24.2		75.8		100.0

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

representan el 3.2, 3.3 y 3.6% de la población total del país en los años señalados (ver cuadro IV.7).

2.5.3. Programa integrado del área metropolitana de Guadalajara y las ciudades de Baja California Norte.

Este programa integrado combina dos áreas de inmigración, en virtud del estrecho vínculo que existe entre una y otra. Baja California Norte envía y recibe un importante flujo de población procedente de Jalisco y viceversa. Además, ambas entidades están integradas dentro de un mismo sistema migratorio que abarca los estados aledaños a Jalisco y se extiende por la región del Pacífico, desde Michoacán hasta la propia Península de Baja California.

En el espacio geográfico mencionada existen algunas entidades de equilibrio como Nayarit y Aguascalientes, o de débil atracción, como Colima y Baja California Sur. Por esta razón, no son consideradas dentro del programa integrado. Asimismo, se llegó a la conclusión de que por su volumen de población y por sus condiciones económicas, resultaba preferible dejar que evolucionaran de acuerdo con sus pautas históricas.

Ahora bien, el área de expulsión de este programa integrado la componen Michoacán, Guanajuato, Durango, y Zacatecas, en donde se propone la política de retención. Las estados seleccionadas para la reorientación son: Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

Las relaciones entre las zonas de expulsión y de reorientación son como sigue:

- a) débil reorientación de Michoacán y Guanajuato hacia Tamaulipas y Veracruz y hacia Sonora y Sinaloa;
- b) intensa reorientación de Durango hacia Sonora y Sinaloa, y
- c) intensa reorientación de Zacatecas hacia Tamaulipas y Veracruz y hacia Sonora y Sinaloa.

Como puede observarse, todas las combinaciones antes anotadas ya se habían considerado en los otros dos programas integrados. Esta se debe a que la zona central y norte del país reparte las volúmenes de emigrantes a los principales puntos de atracción: áreas metropolitanas de la ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y ciudades de Baja California Norte.

El logro de las metas de los programas de retención y reorientación previstos se manifestaría de la siguiente forma en la dinámica y volumen de las poblaciones del área metropolitana de Guadalajara y las ciudades de Baja California Norte.

En la primera etapa (1978–1982), se desarrollaría alrededor del 24% del programa integrada conjunta, manifestándose en una reducción de 32 mil personas en el flujo migratorio. Así dejarían de llegar a Guadalajara y Baja California 20 mil y 12 mil migrantes, respectivamente. En ambos tiene mayor importancia la retención, la que significaría 54% para Guadalajara y 61% para Baja California Norte en sus respectivos volúmenes (ver cuadro IV.9).

El impacto que tendría el volumen de migrantes con destino a los puntos terminales mencionados, redundaría en un descenso de la tasa de crecimiento total, a niveles mayores a los esperados por el solo descenso de la fecundidad. En el caso de Guadalajara, la tasa de crecimiento total se reduciría del 4.7% al 4.4% en 1982 y la correspondiente a Baja California Norte, de 4.5% descendería a 4.3%.

En la segunda etapa (1983–1988) ocurrirían los mayores descensos en el volumen de migrantes, 99 mil en conjunto. el descenso de Guadalajara sería de 61 mil y el de Baja California Norte de 38 mil, acentuándose la importancia de la retención; para la primera, representaría el 62.3% y para la segunda el 55.1% de sus respectivos volúmenes.

Hacia 1988 el descenso de la tasa de crecimiento total, producto de la baja de natalidad, sería de 4.2 y 4.1% para Guadalajara y Baja California Norte, respectivamente. Considerando el efecto conjunto de la migración y fecundidad, las tasas respectivas bajarían a 3.6 y 3.5% anual.

La retención a reorientación de migrantes, que llegaría a las dos áreas de atracción aquí consideradas en el período 1978 a 1988, sería de 131 mil, correspondiendo el 62% a Guadalajara y el resto a Baja California Norte (ver cuadro IV.9).

De continuar este esfuerzo hasta el año 2000, sus poblaciones serían de 5.2 y 3.0 millones para Guadalajara y Baja California Norte, respectivamente. Cifras que en términos relativos equivaldrían al 5.2 y 3.0% respecto a la población total del país.

2.5.4 incidencia de los programas propuestos en otras entidades de la República.

Los programas integrados de distribución de población propuestos en los apartados anteriores comprenden 23¹ entidades en las que actualmente radica el 90% de la población nacional. Las nueve entidades restantes 2² albergan alrededor de un 10% de la población nacional y no han sido incorporadas a los programas integrados de distribución de población debido a que los flujos migratorios que las afectan no tienen gran incidencia en el crecimiento de las áreas consideradas. Sin embargo, la política propuesta repercutirá también en el crecimiento demográfico de las mismas, aun cuando tendrán a mantener la proporción de población que actualmente las habita.

- a) En el área de influencia de la ciudad de México destacan Morelos, Querétaro y Chiapas.

Morelos presenta un fuerte crecimiento social, ya que

¹ Baja California Norte, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

² Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Nayarit, Morelos, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán.

otro población proveniente de Guerrero y Puebla y expulsa flujos de menor significación hacia la ciudad de México. La política propuesta permitiría reducir los flujos de llegada, a consecuencia de las políticas de retención y reorientación que se proponen para Puebla y Guerrero, de forma que también disminuyan los corrientes hacia la ciudad de México. El efecto conjunto se traducirá en una disminución de la tasa de crecimiento total de Morelos, al pasar del 4.6 al 2.4% entre 1978 y 1988.

Querétaro expulsa flujos de poca significación hacia el área metropolitana de la ciudad de México y recibe migrantes principalmente de Guanajuato. El dinamismo en el crecimiento industrial de Guanajuato y las políticas de retención que se proponen para éste permiten prever, como resultado de la política enunciada, una disminución en los flujos hacia Querétaro, por lo que la tasa de crecimiento total de esta entidad, que en 1978 era de 2.7%, bajará a 1.4% en 1988.

En el caso de Chiapas la población expulsada se dirige principalmente hacia el Valle de México, Veracruz y Tabasco. Por el desarrollo de estas dos últimas entidades es posible que la emigración de Chiapas se concentre en mayor proporción en dichas entidades. Esta entidad continuará expulsando población y su tasa de crecimiento total llegará a 1.0% en 1988.

b) Colima, Aguascalientes y Nayarit se encuentran ubicadas en el área de influencia de la ciudad de Guadalajara. Colima atrae población desde Jalisco y Michoacán, y se ha considerado conveniente que continúe esta corriente migratoria. Nayarit y Aguascalientes expulsan poca población; la primera preferentemente hacia Baja California Norte y la segunda hacia el Distrito Federal. Sin embargo, ambas reciben población proveniente de Zacatecas. En cuanto a tasas de crecimiento total entre 1978-1988, Colima la disminuirá de 3.8% a 2.2% anual; Aguascalientes de 2.9% a 1.5% y Nayarit de 2.7% a 1.4% anual.

c) En la Península de Yucatán, las principales corrientes migratorias se dirigen de Yucatán a Quintana Roo y no inciden en forma significativa en el crecimiento social de los estados del centro. Por tanto, no se ha considerado prioritaria la realización de programas de retención y reorientación en estas entidades.

d) Por último, Baja California Sur ejerce una atracción moderada de población proveniente de los estados de la costa del Pacífico. En este caso la política propuesta intenta mantener el nivel del crecimiento social de esta entidad, ya que teniendo una baja densidad poblacional, contribuye a disminuir la intensidad de las corrientes migratorias que se dirigen a los estados del centro. Por tanto, este estado mantendrá altos niveles de crecimiento, 4.2% en 1978 y 3.0% en 1988.

2.6 Algunos efectos de la política demográfica regional.

2.6.1. Volumen y crecimiento natural de la población.

En cuanto al volumen se esperan sucesivos aumentos en la población nacional, pero que año con año serán menores, como resultado del descenso del crecimiento natural prevista.

Así, el incremento total de la población entre 1978 y 1982, en vez de oscender a 8.9 millones de habitantes, bajo el supuesto de un crecimiento del 3.2% llegaría a 7.9 millones, o sea 1 millón menos o los esperados sin política de crecimiento natural.

A nivel regional, los cuatro grupos de entidades, según su comportamiento en la fecundidad entre 1970 y 1976, contribuirán a un descenso para lograr las metas a 1982, distribuyéndose de la siguiente forma:

a) el 23.1% en las entidades con fecundidad en fuerte descenso: Estado de México y el Distrito Federal;

b) el 17.7% en las entidades con fecundidad en descenso: Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nueva León y Tamaulipas;

c) el 8.5% en las entidades con fecundidad en leve descenso: Jalisco, Nayarit y Colima, y

d) el 50.7% en las entidades con alta y estable natalidad: Baja California Sur, Sinaloa, Zacatecas, Durango, Aguascalientes, San Luis Potosí, Michoacán, Guanajuato, Querétaro, Veracruz, Hidalgo, Puebla, Guerrero, Morelos, Tlaxcala, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Yucatán, Chiapas y Quintana Roo.

El descenso de la natalidad en el cuarto grupo es un importante avance en la evolución de la transición demográfica. Al incorporarse el 49% de la población situada en entidades, que hasta 1976 estaban excluidas del proceso descendente de la fecundidad, cobra vigencia nacional la nueva etapa demográfica, caracterizada por el descenso en la fecundidad.

En 1978, las tasas promedio de los grupos antes mencionados alcanzaban un nivel máximo de 44 nacimientos por cada mil habitantes en el grupo d), y un mínimo de 34 en el a). En 1982 registran nuevamente los valores máximo y mínimo en las tasas de natalidad, siendo respectivamente de 37 y 28 al millar, previéndose que paulatinamente se acercarán estos extremos para observar una menor diferencia aun en el año 2000. Las estimaciones del volumen de población a finales del siglo varían si se aplica a una política de crecimiento natural, mostrando una diferencia de 31.4 millones de habitantes. Es pertinente tener en cuenta que de no lograrse la meta del 1% a finales de siglo, sino el 2%, la población rebasaría los 109 millones de habitantes.

Las manifestaciones reseñadas contribuyen a consolidar la nueva etapa demográfica en la que la fecundidad sustituye a la mortalidad como factor determinante en la evolución del crecimiento natural. Si en la anterior etapa la tasa de crecimiento natural presentaba sucesivos incrementos, en la actual ocurre una situación apuesta y disminuye continuamente, evaluación que, en términos de la estructura por edades de la población, significa detener el proceso de rejuvenecimiento de la población. En el grupo 0-15, en el año de 1982 se concentraría el 44% de población, contra el 46% en 1978. Esta situación tiene su origen en el menor volumen de nacimientos anuales.

Al descender, desde el inicio del presente sexenio, el número de nacimientos, en 1980 la población del grupo 0-4 alcanzaría su máximo con una población de 12 millones, año en que iniciaría su descenso en volumen e importancia proporcional, pues en 1982 pasaría 11.9 millones de habitantes. Posteriormente, estos efectos trascenderían a los grupos de mayor edad, aunque la disminución de la población en edades activas, por causas del descenso en la fecundidad, tendría lugar en la última década del presente siglo.

A nivel regional estos cambios en la estructura por edades seguirán un comportamiento similar, hecho que es necesario situar en los programas de obra de infraestructura económica y social, empleo, asignación de gasto y de inversión, teniendo en cuenta los retrasos que existan en el sector para cambiar el énfasis en la oferta de bienes y servicios y mejorar las condiciones en que se proporcionan.

Las anteriores repercusiones del crecimiento natural inciden principalmente en la dinámica, estructura y volumen de la población y sus impactos son menores en la distribución de la población. Los cambios en la distribución se asocian, en mayor grado, a la política de crecimiento social.

2.6.2. distribución geográfica y crecimiento social de la población.

Los efectos de la política demográfica regional sobre la distribución y migración de la población son los siguientes:

a) En el período de 1978 a 1982 se iniciarán los cambios en el origen y destino de los movimientos de población sobre el territorio nacional. Un aspecto sobresaliente es el representado por la sustracción de alrededor de 329 mil migrantes de flujo, población que, de acuerdo a las tendencias históricas, podría llegar a las principales zonas metropolitanas. De ese volumen, se busca arraigar cerca de las dos partes en las entidades sujetas a retención y la otra tercera parte someterla a reorientación de migrantes.

El efecto de la retención se manifestaría en un cambio en la intensidad de expulsión desde las entidades de débil y fuerte rechazo de migrantes, pasando la tasa de crecimiento social de 1.6% a 1.4%. Este hecho atenúa el despoblamiento relativo que ha tenido lugar en las tres últimas décadas, llegando a tener las entidades bajo programa de retención el 29.4% de la población nacional en el año de 1978.

Por la que toca a estados sujetos a reorientación, ocurre algo similar, pues la tasa de crecimiento social aumentaría de 0.31% o 0.46%, iniciando el proceso de mayor absorción de migrantes y acumulando en 1982 el 22% de la población nacional. Estos cambios repercutirían en una disminución del 1.4 al 1.0% en la tasa de crecimiento social de las entidades en donde se desarrollan los programas integrados, lo cual atenúa su tendencia a la concentración de la población hacia 1982, acumulando sólo el 28.8%.

Las áreas metropolitanas de la ciudad de México, Monterrey, y Guadalajara recibirán menos población, prácticamente toda la que se pretende reorientar y rete-

ner. A corto plazo, el impacto es más importante en el cambio de la intensidad en los flujos de llegada que en el descenso del volumen de inmigrantes, resultado congruente con las restricciones que impone el perfil histórico del desarrollo regional.

De cumplirse las metas del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, en el área metropolitana de la ciudad de México podría ocurrir una mayor reducción de inmigrantes y de su tasa de crecimiento social. La población en 1982 significaría el 21.6% de la nacional, en lugar del 21.9% según las tendencias históricas. Este programa ocasionaría los mayores impactos en la desconcentración de la población en el país.

b) En el período de 1983 a 1988 los anteriores modificaciones en las pautas de distribución de la población entrarían en un período de consolidación y exposición, ya que de acuerdo con las metas y estrategias previstas, sería la etapa de mayor intensidad en la reorientación y retención. A través de ellas, se lograrían reducciones de 1.3 millones personas en el movimiento migratorio orientado a las tres zonas metropolitanas más importantes del país y a las ciudades de Baja California Norte. Cerca del 75% de este esfuerzo repercutiría en el área metropolitana de la ciudad de México, centro dominante del proceso de concentración de la población y, en consecuencia, punto clave para lograr su redistribución.

El volumen de migrantes sustraído por las políticas de retención y reorientación se distribuye en 60% y 40%, respectivamente. Las dos políticas mencionadas no solamente causan una reducción, sino que también fortalecen los procesos de urbanización en los estados sujetos a los programas de retención y los correspondientes a reorientación; esto es, los situados en los litorales del Golfo y del Pacífico. La política de retención reduciría un 40% la tasa de crecimiento social de las entidades bajo este programa migratorio, al pasar de -1.36 o -0.82%.

Esta política conlleva una baja en la expulsión de población, por lo que acumularían en 1988 el 28.3% de la población nacional, en vez de agrupar el 27.3%, como ocurriría de proseguir el despoblamiento de las últimas cuatro décadas.

Al igual que en el grupo anterior, los programas de reorientación aumentarían la tasa de crecimiento social del 0.46 al 0.73%. Este aumento en la recepción de migrantes, más el crecimiento natural, significaría aumentar la proporción de población distribuida en estas entidades, pasando del 22.0% en 1982 al 22.5% en 1988.

En la segunda etapa (1982-1988) los impactos de la política migratoria se manifiestan con mayor amplitud en la característica migratoria de las entidades, ya que transforma a algunos de equilibrio, hecho importante para romper las tendencias concentradoras de la población.

En el grupo de entidades de expulsión, los cambios más significativos están representados por la transformación migratoria de Puebla y Guanajuato - de débil expulsión a equilibrio-, así como de Michoacán y Durango - de fuerte a débil rechazo.

Hacia 1988 lo estructura por categorías migratoria se caracterizará por contar con 11 entidades de atracción. Sin embargo, estas son distintas a las situadas en esa categoría en 1978. A lo largo de la década programada por la política regional sucede un intercambio, pues las que eran anteriormente de atracción pasan a equilibrio, sustituidas en esa función por Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Campeche. Esto da lugar a que se corrija el carácter concentrador de la migración y, en consecuencia, propicia una distribución más armónica en el territorio nacional, apoyada en las entidades del Golfo de México y el Pacífico Norte.

El efecto que se pretende con la nueva distribución regional de la población, es el sustituir la actual situación de desigualdad demográfica espacial debida al desarrollo, por otra que permita promover y sostener un proceso eficiente de crecimiento económico y de menor desigualdad social.

La estrategia demográfica regional presupone cambiar una serie de medidas de descentralización, con otras medidas orientadas a lograr niveles mínimos de bienestar en ciertas regiones y subregiones. En el ámbito económico y social implica una movilización de los recursos humanos, materiales y financieros y la necesidad de superar circunstancias de origen histórico, estructural y de formación de capital para alentar las economías regionales de menor desarrollo relativa.

Desde el punto de vista demográfico ocurre una considerable repercusión en el cambio de la dirección de los movimientos migratorios, mediante el uso de los medios de comunicación masiva y la educación en población. Sin embargo, esto debe operar en forma armónica con el desarrollo, para evitar que la población orrible en volúmenes desproporcionados a la infraestructura y posibilidades de ocupación en algunas regiones.

2.6.3. Crecimiento total de las entidades.

El efecto conjunto de la política migratoria y la correspondiente al crecimiento natural, se manifiesta en un descenso en el crecimiento total de las diferentes entidades federativas. La política demográfica regional repercute en muy diversas formas entre los cuatro grupos en que se distribuyen las entidades, según se utilice uno u otra de las tres políticas migratorias. (Véase cuadro IV.10.)

- a) En las entidades sujetas a los programas integrados de migración³ en el período de 1978 a 1982, la tasa de crecimiento total promedio del grupo baja de 3.6% a 3.1%, lo que significa un descenso del 13.8% en la intensidad de su crecimiento. Este es producto, en un 67%, de la reducción de la fecundidad y, en un 33%, del crecimiento social.

En el período de 1982 a 1988 es aún más intenso el descenso y la tasa de crecimiento total cambia de 3.1 a

2.3%, mostrando una reducción del 26%. La explicación, en parte, se encuentra en la repercusión de la retención y reorientación en el volumen de inmigrantes. Así, el crecimiento total dependería, en el año de 1988, casi en un 70% del crecimiento natural y en un 30% del social.

Las condiciones socioeconómicas de estas entidades favorecen la declinación de la natalidad, por constituir los puntos de concentración de la Población Nacional y de estimular su capacidad de atracción.

- b) El grupo de entidades objeto del programa de retención, integrado por 11 entidades con alrededor del 30% de la Población Nacional, en cuanto a su crecimiento total muestra un comportamiento diferente al grupo anterior. Los efectos de la política demográfica regional provocarían un descenso en la tasa de crecimiento total, desde una tasa de 1.9 al 1.6%. Este decremento del país. (ver cuadro IV.10.)

Dados los niveles de crecimiento en la población de estas entidades, lo más importante es equilibrar el efecto del crecimiento social negativo con el descenso de la fecundidad. Este propósito se lograría en 1982, cuando el crecimiento social significaría un 82.9% del crecimiento total y alcanzaría en 1988 el 64.1%.

La anterior significa que en el período de 1982 a 1988, el efecto de la retención contribuye a que no se abata el crecimiento total a causa del fuerte descenso de la natalidad, pues si ésta en el año de 1978 representaba el 48.6% del nivel promedio del grupo de retención, en 1988 sería del 55.2%. Esto indica que no se separan las distancias entre el mínimo y el máximo observado en los crecimientos totales a principios del período de programación.

- c) Los efectos de la política demográfica regional en el grupo de entidades bajo una política de retención se manifiestan reduciendo la tasa de crecimiento total del 3.3% al 3.0% en el período de 1978 a 1982. Este descenso está regido en mayor grado por el crecimiento natural, ya que en estas entidades el equilibrio migratorio provoca que el crecimiento social casi no se refleje en el crecimiento total. En efecto, en 1982 el crecimiento natural explicaba un 84.4% del crecimiento total.

Por lo que respecta al período de 1982 a 1988, lapso en el que se intensificaría la reorientación de población hacia las entidades seleccionadas y que a principios de este período acumulaban el 22% de la Población Nacional, el crecimiento social cobra mayor importancia en la explicación del crecimiento total, que en dicho período desciende del 3.0 al 2.6%.

En 1988 el crecimiento social significaría un 28% del crecimiento total, que en comparación con el 15.6% en 1982 representa un aumento del 78% en su participación en el crecimiento global.

- d) En la que respecta a las entidades que no fueron objeto de programas integrados de migración, puede observarse, en el período de 1978 a 1988, un cambio en su crecimiento total del 3.0 al 1.7%,

³Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Baja California.

Cuadro IV.10

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tasas de crecimiento natural, social y total meta, por grupos de entidades federativas, 1978-1988

(Porcientos)

Grupos	1 9 7 8			1 9 8 2			1 9 8 8		
	Natural	Social	Total	Natural	Social	Total	Natural	Social	Total
Grupo 1	2.6	1.35	3.59	2.1	1.03	3.13	1.6	0.72	2.32
Grupo 2	3.5	-1.58	1.92	3.0	-1.36	1.64	2.1	-0.82	1.28
Grupo 3	3.0	0.31	3.31	2.5	0.46	2.96	1.9	0.73	2.63
Grupo 4	3.3	-0.25	3.05	2.8	-0.30	2.50	2.1	-0.35	1.75

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, 1978.

Grupo 1: Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Baja California Norte y Jalisco.

Grupo 2: Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas, - Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala.

Grupo 3: Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Chihuahua y Campeche.

Grupo 4: Colima, Nayarit, Aguascalientes, Baja California Sur, Querétaro, Chiapas, Morelos, Quintana Roo y Yucatán.

descenso ligeramente inferior al promedio nacional, evolución determinada principalmente por la política de crecimiento natural, ya que no se programa un impacto en el crecimiento social. (Ver cuadro IV.10.)

En resumen, podría decirse que, o causa de la política demográfica regional, se generalizan los descensos en las tasas de crecimiento total de las poblaciones en todas las entidades federativas y en las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Esta reducción es producto del efecto combinado del crecimiento natural y social, y éste último no presenta decrementos en las 32 entidades federativas, sino sólo en aquellas que son objeto de los Programas Migratorios. En cambio, el crecimiento natural afecta, con diferente intensidad, a todas las entidades y, en consecuencia, es el que determina el descenso general.

La implementación de una política demográfica regional como lo propuesta, sólo puede efectuarse mediante los Programas Globales de Desarrollo, y el logro de los objetivos como los señalados depende muy especialmente de la coordinación espacial y temporal con que se realicen los programas mencionados. Es indispensable, en consecuencia, establecer mecanismos de coordinación que permitan conocer la trascendencia demográfica de los programas realizadas por los diferentes sectores, y que faciliten las interrelaciones sectoriales necesarias para el logro de los objetivos propuestos.

2.7 Vinculación de la Política Demográfica

La política demográfica intenta importantes modificaciones en los patrones tradicionales de crecimiento y distribución de la población y supone que puede ser implementada por los organismos y dependencias del Gobierno Federal y Estatal, los que por su naturaleza pueden dirigir y encauzar las tendencias de los procesos sociales.

Es recomendable, en consecuencia, incorporar para cada una de las políticas sectoriales y regionales de desarrollo, los objetivos propuestos por la presente política demográfica, como la única forma de generar su implementación.

Es así necesario otorgar especial prioridad al crecimiento de las actividades económicas y generadoras de empleo en aquellas entidades que deben retener o atraer población migrante. Reviste singular importancia la reducción de los desequilibrios entre los niveles de vida predominantes en ciertas regiones y aquellos alcanzados por las áreas de fuerte concentración poblacional.

Debe señalarse que las políticas de retención y reorientación requieren, para su implementación, de acciones multisectoriales de naturaleza compleja y por ello sus efectos sólo podrían tener significación en los años próximos. El Programa de Desconcentración territorial de la Administración Pública Federal puede ponerse en práctica con mayor rapidez.

Las políticas señaladas tendrán vigencia sólo si son asumidas por el conjunto de los organismos públicos que desarrollan actividades en los diferentes estados de la República, a fin de lograr modificaciones significativas en

los patrones de desarrollo seguidos por cada región.

Es evidente el rápido crecimiento de la población y su desordenada distribución en el territorio Nacional, pero estas características no convierten a los fenómenos demográficos en la causa única de los obstáculos al desarrollo, ni tampoco se les puede aislar del conjunto de problemas del país.

En el pasado, esas interrelaciones entre el cambio demográfico y el socioeconómico estuvieron marcadas casi totalmente por la espontaneidad y sin interferencia deliberada del Estado. Por ello, la política y programas presentados en este documento pueden calificarse como el símbolo de una nueva etapa demográfica en México, en cuanto se intenta asociar y llegar a una armonía entre las variables demográficas y las económicas y sociales, a fin de facilitar las alternativas que permitan hacer realidad un nuevo modelo de desarrollo.

V. Integración de la Política de Población con los Planes y Programas de Desarrollo

1. Principios, bases y objetivos de la Integración

La nueva dinámica demográfica, manifestada en el crecimiento, rejuvenecimiento y concentración de la población así como las tendencias generadas por los modelos de desarrollo que ha optado el país, han puesto en evidencia la necesidad de incorporar los aspectos demográficos de la población en la programación del desarrollo. Por consiguiente, se parte de la existencia de una estrecha interdependencia entre los factores demográficos y la realidad social en que se constituyen, como una consideración metodológica general que habrá de regir el planteamiento de la integración de lo demográfico al contexto del desarrollo.

El proceso demográfico no ocurre en forma autónoma del Desarrollo Económico y Social; por el contrario, se encuentra inserto en la compleja red de problemas socioeconómicos y en las diferencias regionales y sectoriales del país. Esta característica lleva consigo la necesidad de establecer los mecanismos y procedimientos que permitan incluir a la población como variable que influye y es influida por los programas de Desarrollo Económico y Social. Es decir, se debe interpretar a la integración de la Política Demográfica con los planes y programas de Desarrollo Económico y Social como la consideración que ambos hacen de sus interacciones, de manera que las incorporen de manera congruente en la programación de sus actividades.

La integración de la Política Demográfica con los planes y programas de desarrollo debe concebirse, en su nivel más amplia, como la consideración e incorporación de objetivos y metas compatibles. Lo anterior implica que, al mismo tiempo que se apoyan en el cumplimiento de sus objetivos particulares, participan en el logro de un objetivo más general que los incluye.

El concepto de integración se inspira en los principios de la Ley General de Población, la cual establece que la población debe incluirse en los Programas de Desarrollo Económico y Social que se formulen en el sector Gu-

bernamental, para vincular los objetivos de cada área de acción con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos. Lo anterior corresponde a la necesidad de influir y responder a lo dinámico, estructura y distribución de la población de tal forma que se tienda a la eliminación de las desigualdades que se manifiestan en los distintos niveles de la realidad social: económico, social y cultural, tomando en consideración el marco y avances institucionales y las orientaciones de nuestro desarrollo.

El comportamiento demográfico de los individuos y las familias son procesos eminentemente sociales; por lo tanto, se conforman y manifiestan en el contexto de la sociedad como un todo, de donde deriva la base de su racionalidad y su posibilidad de transformación. De aquí la necesidad de que el Estado programe sus actividades considerando la manera en que su participación, la del sector privado y la de la propia población, repercuten o transformen las condiciones de vida de la población. Tales acciones modifican la dinámica del desarrollo y sus pautas históricas.

En la medida en que cada sector de la Administración Pública oriente su acción en función de los efectos que el mismo tenga en las condiciones de vida de la población, enriquecerá sus programas en tanto considere sus correspondientes efectos en los restantes sectores y en la dinámica, estructura y distribución de la población. Es pertinente partir del hecho de que, si bien los fenómenos demográficos básicos —la mortalidad, la fecundidad y los movimientos migratorios— por su propia naturaleza son diferentes entre sí, en su conjunta condición el ritmo y la forma peculiar del crecimiento de la población: su tamaño, estructura por edad y sexo y su distribución espacial dentro del territorio, fenómenos que resultan de los condicionamientos sociales y culturales del desarrollo y que, a su vez, actúan sobre el conjunto de la sociedad.

Como consecuencia habrá de identificarse el impacto de la acción de cada sector en la modificación de las condiciones socioeconómicas y culturales y sus efectos en cada uno de los factores demográficos básicos, así como su correspondencia con los objetivos y metas globales de la política de población y su concordancia con los grandes objetivos Nacionales.

También hay que tomar en cuenta que las diferencias en las características y condiciones de vida de la población obligan a acciones específicas en cada uno de los sectores programáticos de la acción pública, de acuerdo a grupos o clases sociales, en ámbitos territoriales, regionales, estatales y/o locales, respetando sus derechos, así como sus distintas formas de participación. Así afectan también el desarrollo familiar, unidad e institución básica en la que finalmente se dan las transformaciones demográficas. La acción sectorial debe entonces tomar en consideración a dicha unidad, ya que son las necesidades de la familia y el individuo las que, en última instancia, busca satisfacer el Estado. La creación de la riqueza por la vía del trabajo tiene como referencia necesario la consideración de la familia, así como las unidades domésticas de distinta naturaleza.

Las acciones que el Estado ha emprendido para racionalizar su acción se expresan sustantivamente en los

esfuerzos que se llevan a cabo en la práctica de la planificación, en cuanto al interés por una mayor claridad de objetivos por parte de cada uno de sus sectores y, en la formulación de un Plan Global, el establecimiento de metas a lograr en períodos definidos y, a largo plazo, su especificación regional y la coordinación progresiva entre los planes sectoriales. Es clara que la acción de planificación no puede avanzar homogéneamente dadas la acción de planificación no puede avanzar homogéneamente dadas las características de cada área de acción de los sectores y el desigual desarrollo metodológico, institucional y técnico de los sectores programáticos.

Por su carácter de organismo responsable de la Planeación Demográfica del País, las actividades del Consejo Nacional de la Población deben responder a los distintos componentes de la cambiante y diversificada realidad económica, política, social y demográfica del país, sobre la que actúa un proceso de planificación económico-social que incluye una Política de Población. Por lo tanto, los esfuerzos del CONAPO buscan la más amplia integración de la Política de Población en la actividad planificadora del Estado, en el nivel global, sectorial y regional.

De ahí surge la necesidad de alcanzar los siguientes objetivos —algunos propios de la integración y otros de apoyo al proceso— de manera conjunta con los diversos sectores y niveles de programación:

- a) Avanzar en el conocimiento de la dinámica de la población y de sus interrelaciones con los fenómenos económicos, sociales y culturales, para ampliar la base científica de la Política de Población y de la Planeación Demográfica.
- b) Proponer a las entidades responsables de la planificación global, sectorial y regional, lineamientos de política y de acciones para vincular sus objetivos, metas y programas con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos y su planeación.
- c) Examinar continua y conjuntamente con las entidades responsables las formas específicas en que sus planes, programas y proyectos de desarrollo implican transformaciones en aquellas condiciones de vida y trabajo de la población que más directamente afectan a los factores demográficos, y cómo éstos inciden en la viabilidad y ejecución de dichos planes, programas y proyectos con la finalidad de introducir los ajustes necesarios para el cumplimiento de la Política de Población.
- d) Generar los estudios sociodemográficos pertinentes para la planificación global, sectorial y regional.
- e) Apoyar, cuando ello sea necesario, la capacidad institucional, metodológica y técnica de los sectores programáticos, en el ámbito de la responsabilidad de Consejo.
- f) Apoyar el desarrollo de otros programas específicos que actualmente lleva a cabo el CONAPO, en coordinación con otras dependencias.

Para dar respuesta a estas necesidades y, por lo tanto, para lograr la integración de la Política de Población en el proceso de planificación del desarrollo, así como también tener elementos para evaluar la Política Demográfica, el CONAPO ha formulado y puesto en marcha un proyecto específico, tendiente a lograr dicho propósito.

2. Objetivos del Proyecto de Integración

2.1 General, a Largo Plazo

El objetivo último del proyecto es establecer las bases institucionales y metodológicas que permitan integrar la Política de Población con los planes y programas de desarrollo económico y social, lo cual implica concertar las acciones que de ella se deriven, de manera que los planes vinculen sus objetivos, metas y acciones, con las necesidades que plantea el Proceso Demográfico. Asimismo, la Política de Población debe instrumentarse en función de las necesidades del Desarrollo Socioeconómico. De esta forma, el Consejo ejerce la función básica de la planeación demográfica en congruencia con la planeación del desarrollo socioeconómico en sus niveles nacional, sectorial y regional.

2.2 Específicos, de Corto Plazo

Para el cumplimiento del objetivo general es necesario lograr las siguientes objetivos de corto plazo, de acuerdo a los etapas que el proyecto irá cubriendo a medida que se desarrolle. Estos objetivos son:

- a) Establecer procedimientos e instancias de coordinación con cada uno de los entes federativos y con los sectores programáticos relevantes para la ejecución de la Política Demográfica.
- b) Determinar la base metodológica que sirva para el análisis de los planes de desarrollo y la política Demográfica, a través del estudio conjunto que los sectores o estados y el CONAPO hagan del comportamiento e interacción de los fenómenos que ambos programan.
- c) Determinar la factibilidad de la política Demográfica y los planes sectoriales y estatales, en cuanto a sus efectos mutuos o través de la ubicación de sus respectivos planteamientos de política en el contexto de la base metodológica formulada.
- d) Identificar, dentro de la Política Demográfica y los planes de desarrollo, tanto las aspectos en donde sea pertinente profundizar, como aquéllos cuyo planteamiento es conveniente y factible modificar, con el fin de enriquecer y vincular las políticas y contribuir al logro de sus objetivos.
- e) Promover la formación de técnicos especializados en la programación sociodemográfica y contribuir a elevar el nivel de calificación del personal que participa en el proceso de planificación del desarrollo.
- f) Contribuir al avance del conocimiento sobre la dinámica demográfica, analizando sus interrelaciones con los fenómenos económicos, sociales y cul-

turales. Como consecuencia, proponer y realizar investigaciones relevantes para la integración de la Política de Población con los planes de desarrollo.

3. Descripción del Proceso de Integración

Para llevar a cabo la integración de la Política de Población con los planes y programas a cargo del sector público, se considera conveniente establecer un proceso técnico compuesto por tres grandes áreas de acción estrechamente vinculadas: las dos primeras contienen la parte sustantiva del proceso y se refieren a la integración con los sectores y los programas estatales de desarrollo y la tercera, de apoyo, que abarca básicamente acciones de capacitación y organización de eventos, para la sensibilización de los organismos participantes.

El área de integración de la política demográfica con los sectores programáticos contiene un proceso dentro del cual se desarrollan en forma simultánea diversas líneas de acción, de las cuales destacan: la investigación; la incorporación de lineamientos demográficos dentro de los planes de desarrollo a fin de enriquecerlos y orientarlos hacia el cumplimiento de la Política Demográfica; la atención y respuesta a los requerimientos que provengan de las entidades programáticas; la colaboración con las mismas dependencias para la atención de aspectos de naturaleza común; la identificación de las acciones concretas o promover en favor del cumplimiento de la Política Demográfica; su promoción y colaboración para su implantación y evaluación y las demás acciones que el proceso requiera y que por el momento no se han identificado con precisión.

La línea de investigación tiene un carácter eminentemente aplicado y tiene como propósito a largo plazo: ampliar el conocimiento en materia de interrelaciones entre el proceso demográfico y el socioeconómico; y de mediano y corto plazo: proporcionar elementos de conocimiento que permitan formular recomendaciones a los sectores o dar respuesta a sus requerimientos, así como proporcionar material que se ha de incorporar a los programas de capacitación y concientización. Esta línea abarcará aspectos teóricos y, por lo que se refiere a los de índole práctico, tocará pasado, presente y futuro, éstos dos últimos dentro del marco que les asigna la programación.

Los resultados a que dé lugar el proceso de investigación aplicada proporcionarán elementos para ubicarlos dentro de los planes de desarrollo y derivar de esta forma recomendaciones mediatas para su correspondiente aprovechamiento; esto es, bosquejos o iniciativas de ciertas interrelaciones en el campo teórico, que habiendo sido validadas con la realidad mexicana, se procurará aplicarlas ahora a las líneas de la programación con el propósito de derivar efectos, identificar acciones, darlas a conocer y promover su realización. Esta línea pretende cumplir por tanto con la integración sobre la marcha del proceso de programación, pero apoyando la toma de decisiones en la mejor base técnica que se logre alcanzar.

Se interpreta a la integración como un proceso de dos direcciones encontradas, el cual no debe basarse exclusivamente en el planteamiento que el CONAPO hace a las entidades programáticas a partir de su línea de tra-

bajo; también los requerimientos en materia demográfica provenientes de los sectores deben involucrarse dentro del proceso de integración, a fin de que éste se enriquezca. Este último aspecto es el que está considerado dentro de la línea de trabajo correspondiente.

Las acciones que comprende a la conformación de grupos de trabajo conjuntamente con las entidades programáticas para dar respuesta a aspectos de interés común, la formulación de recomendaciones concretas para el enriquecimiento de los programas y la identificación y promoción de acciones para ser desarrolladas en forma particular por las dependencias o conjuntamente con el CONAPO, constituyen todas ellas derivaciones lógicas que conduce a la eficiente realización de las primeras actividades aquí mencionadas.

El área de integración de la Política Demográfica con los planes estatales de desarrollo, por su propia naturaleza, se lleva a cabo a través de un proceso, un tanto diferente, el cual se hace depender grandemente, por un parte, del avance de la formulación de la Política Demográfica en las entidades federativas, así como de los resultados que vaya arrojando la integración con los sectores programáticos. De esta forma, el proceso se iniciará

con la explotación de las monografías estatales y los lineamientos en materia de Política Demográfica que se hayan formulado, los cuales se irán incorporando al proceso mismo de programación estatal, buscando siempre la congruencia en el plano geográfico de los distintos sectores del desarrollo socioeconómico, tanto en el plano nacional como regional y estatal. Los resultados a que conllevan las anteriores acciones darán lugar a planteamientos concretos en materia de integración, los cuales buscarán traducirse en acciones que corran, principalmente, a cargo de la entidad federativa.

El área de trabajo que comprende la celebración de eventos y programas de capacitación de apoyo a la integración tiene sobresaliente importancia dentro del proyecto, en virtud de que tiene por propósito, como ya se mencionó dentro de los principios que rigen la integración, sensibilizar, capacitar e involucrar a los programadores del desarrollo socioeconómico— presentes y futuros— dentro de los propósitos del programa. Se incluyen por tanto programas de capacitación, conferencias y seminarios dirigidos al personal responsable del propio proyecto; al de las entidades con las cuales se colaborará, federales y estatales; a los centros de investigación y docencia y a otros grupos sociales.

Programa Nacional de Población 1984–1988¹

INDICE

	Página
PRESENTACION	65
INTRODUCCION	(65
I. DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS DE LA EVOLUCION DEMOGRAFICA	67
1. Ambito Nacional	067
2. Ambito Regional	70
3. Perspectivas de crecimiento demográfico	73
II. OBJETIVOS	74
III. ESTRATEGIA	75
1. Concepción general	(75
2. Instrumentación	76
IV. METAS	79
V. PROGRAMAS ESPECIFICOS	(79
1. Programa Nacional de Dinámico	80
2. Programa Nacional de Planificación Familiar	82
3. Programa Nacional de Educación en Población	83
4. Programa Nacional en Materio de Población para la Familia	87
5. Programa Nacional en Materia de Población para los Grupos Indígenas	89
6. Programa Nacional de Acción para la Integración de lo Mujer en el Desarrollo	92
7. Programa Nacionol de Investigación sobre Población y Desarrollo	93
VI. CRITERIOS Y ACCIONES DE COORDINACION CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	(93
VII. CRITERIOS Y ACCIONES DE CONCERTACION CON LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO	95
VIII. MANEJO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL GENERAL	96
ANEXO GRAFICO-ESTADISTICO	97

¹ *Programa Nacional de Población, 1984–1988, México, Consejo Nacional de Población, 1985.*

**INTEGRANTES DEL CONSEJO NACIONAL
DE POBLACION**

**Lic. Manuel Bartlett Díaz
Secretario de Gobernación y Presidente
del Consejo Nacional de Población.**

**Lic. Miguel González Avelar,
Secretario de Educación Pública.**

**Dr. Guillermo Soberón Acevedo,
Secretario de Salud.**

**Lic. Jesús Silva Herzog,
Secretario de Hacienda y Crédito Público.**

**Lic. Bernardo Sepúlveda Amor,
Secretario de Relaciones Exteriores**

**Lic. Arsenio Farrell Cubillas,
Secretario de Trabajo y Previsión Social.**

**Lic. Carlos Salinas de Gortari,
Secretario de Programación y Presupuesto.**

**Ing. Luis Martínez Villicaña,
Secretario de la Reforma Agraria.**

**Lic. Gerónimo Martínez García,
Secretario General.**

PRESENTACION

El Programa Nacional de Población 1984-1988 integro las acciones a través de las cuales se instrumenta la política de población; éstas corresponden tanto a los Secretarías de Estado miembros del Consejo Nacional de Población y a otras dependencias del Ejecutivo Federal, como a las ámbitos de coordinación con los Gobiernos Estatales y de concertación e inducción con los sectores social y privado.

Es un programa globalizador y de carácter normativo, ya que de él surgen, y en él convergen, los programas del Ejecutivo Federal que influyen sobre los aspectos demográficos. Esta es su característica distintiva. Los programas operativos son elaborados y puestos en práctica por cada dependencia del Ejecutivo que realiza actividades en materia de población. En ese nivel se asigna, también, la presupuestación correspondiente. La normatividad y la coordinación, sin embargo, se realizan en el seno del Consejo Nacional de Población.

El Programa Nacional de Población 1984-1988 se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo y constituye la expresión programática de lo que éste señala en materia de población. La integración del Programa se hizo de acuerdo con los lineamientos generales del "Guión Básico de los Programas de Mediano Plazo para la Programación Económica y Social", propuesto por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

INTRODUCCION

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.¹

La política de población, concebida de esta manera, no puede darse en un vacío sociopolítico; 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.

En repetidas ocasiones, el Gobierno Mexicano ha manifestado un rechazo categórico a los planteamientos 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,

¹ En este documento 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.

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. Dichos principios pueden agruparse en tres rubros principales:

1. Contenido esencialmente humanista.

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.

El Presidente de la República, Miguel de la Madrid, ha señalado que las políticas de regulación cuantitativa de la población, "... solamente se justifican en la medida en que se traducen en mejorías cualitativas de la población en todas sus estratos de edades, no solamente en los nuevos seres humanos que están naciendo, sino en los ya existentes".² 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, en 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.

2. Respeto pleno a la libertad de los individuos y las familias.

Este punto forma parte de la misma concepción humanista, pero debe ser destacado por su particular importancia. 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.

Más aún, se busca desarrollar, en palabras del Presidente de la República, "... el concepto de la política demográfica como un derecho social que permite más amplios espacios de la libertad individual y, sobre todo, de libertad de la pareja".³

Este concepto es fundamental: la política de población no sólo respeta las libertades humanas básicas, sino que

² Discurso pronunciado el 20 de abril de 1983, en la XIV Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Población. *Boletín Informativo No. 8*, Consejo Nacional de Población México, 1983, p. 26.

³ *Ibid*; p. 26.

las omplío y los hace pasibles en un ámbito mayor: el de las decisiones individuales y familiares sobre la reproducción social y bialógico. Justamente, la pasibilidad de una decisión consciente en este ámbito depende de la educación, la infarmación y los medios puestos a disposición de los persanas, con pleno respeto a la diversidad y los valores culturales de la población.

De este modo, el rechazo de las concepciones malthusianas sobre el crecimiento demográfico se extiende también, y de modo contundente, al rechazo de todo tipo de medios coercitivos en materia de control demográfico. Mucho antes que en el instrumento específico e individual, la política de población de México pone el acento en el mejoramiento de las condiciones de vida y, sobre todo, en lo educación, donde se generan cambios más profundos, duraderos y conscientemente decididos, en cuanto al compartomiento demográfico de los individuos y los familias.

3. Conciencia social y voluntad política sobre problemas de población.

En concordancia con las 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 abjetivos de lo sociedad, la política de población mexicana ha sido formulada con base en una conciencia social de los problemas poblaciones.

Dicha conciencia se desarrollo por media de la discusión en ámbitos sociales, académicos y políticos, la cual se ho llevada a cabo durante más de veinte años. Al mismo tiempo, se ho conformado también una clara voluntad política, por parte del Estado, para dar respuesta a lo problemática demográfica en el marco de la planeación del desarrollo.

El encuentro de la conciencia social y la voluntad política ha sido expresado por el Presidente de la República, desde su campaña electoral, en los siguientes términos:

"La política demográfica es ya una demondo nacionalmente aceptada. Es indispensable que la sociedad mexicana, a través del Estado, tenga criterios para modular el crecimiento y paro influir sobre la colidad de vido de lo población, también con metos cuantitativas, y que tengo también una política deliberado de distribución territorial de nuestro población".⁴

Es así que se ha llegado a formular una política que, en un marco de libertad, integro la población y el desarrollo. Cada uno de estos términos condiciona e influye al otro, por la cual, más que en una política demográfico aislada y autónoma, debe pensarse en un criterio demográfico de la política de desarrollo. En este concepto se recuperon los principios que han sido planteados: el ser humano como sujeto y beneficiario del proceso de desarro-

llo; la mejoría cualitativa de la población como finalidad último; lo congruencia con los derechos sociales e individuales señalados por la Constitución y el fortalecimiento de la rectoría del Estado y de la soberanía nacional.

Estos principios se encuentran plasmados en el marco legal que sirve de sustento a lo político de población, donde destacan las siguientes ordenamientos:

a) El artículo 4º constitucional, donde se establecen lo igualdad del varón y la mujer onte la ley; la protección o la organización y desarrollo de la familia; el derecho a la protección de la salud; y el derecho de toda persona a decidir de monero libre, responsable e informado sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

b) La Ley General de Población y su Reglamento, donde se definen los principios aspectos de la político de población y se creo el Consejo Nacional de Población como el organismo responsable de la ploneación demográfica nacional. En el Reglamento de dicha Ley se precisan los criterios en materia de planeación demográfica y familiar, distribución de la población, migración, integración de la mujer y grupos marginados al desarrollo, así como los funciones del Consejo Nacional de Población. También se define en el artículo 5º del Reglamento, el abjetiva fundamental de la política de población.

"...elevar los condiciones culturales, sociales y económicas de los habitantes de pofs, atendiendo a su número –crecimiento o disminución–, evolución, estructura, actividades y su racional distribución geográfica en el campo o en las comunidades urbanas".

Con esto finalidad, se ho incluido la política de población como uno de las componentes básicos del Plan Nacional de Desarrollo 1984–1988, que cruza los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos de éste y se integra dentro de las orientaciones políticas de éste y se integra dentro de las orientaciones políticas fundamentales de la administración del Presidente Miguel de lo Madrid.

De este modo, la política de población ha sido producto de uno decisión soberana que afirma lo responsabilidad del Estado onte las modalidades de la evolución demográfica; las acciones que de ello se deriven deben comprender a la nación entera y a todos los sectores, como parte de los esfuerzos por lograr lo democratización integro de lo sociedad. Esta político deberá, también, contribuir o la consecución de una sociedad igualitaria y o la descentralización de la vida nacional, propiciando una participación más amplia y justa de los diferentes sectares, grupos y regiones en el desarrollo nacional.

Como los otros elementos de la planeación nacional para el período 1983–1988, lo programación en materia de población se do en el contexto de una de las crisis económicas más serias en lo historia moderna del país; de ahí que sus lineamientos deben ser congruentes con los abjetivos nacionales: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar lo calidad del desarrollo. A su vez, la estrategia económica y social difícilmente tendrá éxito si desconoce la complejidad de los fenómenos poblacionales, tanto en la situación presente como en sus implicaciones y posibilidades para el futuro.

⁴Discurso pronunciado el 16 de febrero de 1982, en Villahermosa. Tab., durante la Reunión Nacional sobre Población dentro de los reuniones de consulta popular de lo campo presidencial.

Por todo lo anterior, 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 y sociales, sectoriales y regionales; acciones que serán normadas y coordinadas en el seno del Consejo Nacional de Población. Sólo en esta forma, como señala el Plan Nacional de Desarrollo, se incidirá en lo propiamente demográfico y se introducirá efectivamente el criterio demográfico en los programas de desarrollo económico y social.

A partir de estos principios, bases y orientaciones, se ha elaborado el Programa Nacional de Población 1984-1988, el cual se presenta en este documento, como uno de los programas de mediano plazo del Gobierno Federal.

El documento se divide en ocho capítulos. En el primero, se presenta un diagnóstico de la evolución demográfica reciente en el país, así como sus perspectivas futuras.

En el segundo capítulo se establecen los objetivos del Programa, así como su vinculación con los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo.

En el capítulo tercero se incorporan las líneas generales de estrategia del Programa, en el marco de la política económica, social, sectorial y regional.

En el capítulo cuarto se presentan las metas demográficas generales, así como los criterios básicos para la definición de metas más específicas.

En el capítulo quinto se expone el contenido de los programas específicos del Programa Nacional de Población. Estos programas tienen también un carácter normativo y de coordinación, y comprenden acciones de diversas dependencias del Ejecutivo Federal. Tales acciones forman parte de los programas operativos de dichas dependencias.

En el capítulo sexto se presentan las criterios y acciones de coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales, y se sientan las bases de cooperación entre éstos y el Consejo Nacional de Población.

En el capítulo séptimo se incluyen los criterios y acciones de concertación e inducción con los sectores social y privado, en materia de política de población.

El capítulo octavo incluye las lineamientos para contribuir a la consecución de los objetivos del Programa, a través del manejo de los instrumentos de política económica y social general.

I. DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS DE LA EVOLUCION DEMOGRAFICA

1. AMBITO NACIONAL.

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

-- De 1900 a 1920, etapa iniciada con un lento creci-

miento poblacional, seguida por una brusca ruptura y la disminución del número de habitantes durante la Revolución.

- De 1920 a 1940, etapa en que se recuperó 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.

En el lapso de 1940 a 1970, la tasa media anual de crecimiento de la población pasó del 1.7 a 3.5%, con lo cual el período de duplicación de la población se redujo de 40 a 20 años; así, la sociedad mexicana pasó de casi 20 a 50 millones de habitantes en el transcurso del período antes mencionado. Este rápido crecimiento se explica por el espectacular descenso en la mortalidad, que contrasta con el comportamiento de la natalidad, la cual se mantuvo alta y estable. En el período 1970-1980, la situación se ha modificado notablemente, al observarse un descenso en los niveles de fecundidad, que ha llevado al país a una tasa estimada de crecimiento anual, para 1983, de aproximadamente 2.3%, con una población de 75 millones de habitantes.

a) Crecimiento natural.

i) Mortalidad.

La evolución de la mortalidad en México ha sido, desde los años veinte, continua y descendente, particularmente en los últimos cuarenta años. La tasa bruta de mortalidad pasó de 23.4% defunciones por mil habitantes 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 las mujeres; este incremento mayor, registrado en el caso del sexo femenino, corresponde a un patrón de comportamiento universalmente observado. (Véase Anexo, Cuadro No. 1).

En este aspecto, merecen particular atención las defunciones de niñas 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 inició 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 de la mortalidad, tanto general como infantil, se debió principalmente al avance de la

tecnología médica; a la ampliación en 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 analizar la estructura de la mortalidad por causas. La mayor disminución observado en las últimas décadas se ha presentado, precisamente, en el grupo de enfermedades relacionadas más estrechamente con el medio ambiente y las condiciones socioeconómicas existentes, encontrándose, en primer término, las enfermedades de tipo infeccioso y parasitario, las del aparato digestivo y las respiratorias. Paralelamente, están aumentando su participación relativa las enfermedades de tipo degenerativo (tales como las del corazón, las hipertensivas y los tumores malignos) y los accidentes y homicidios. Estas causas se encuentran vinculadas, en mayor medida, con los 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 del 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 integrados para mejorar aspectos más fundamentales, tales como la nutrición y la atención materno-infantil.

Por otro 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, prevalecen aún niveles y causas de mortalidad característicos de etapas anteriores al descenso general observado en los últimos cuarenta años.

ii) 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 dichas niveles.

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 mínimo en el grupo de mujeres correspondientes a las edades 45-49 (Véase Anexo, Cuadro No. 2 y gráfica No. 1).

Otro indicador que ilustra este descenso es la tasa glo-

bal 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 la fecundidad, al incrementarse las probabilidades de supervivencia de los hijos. Otros elementos que han influido en el mismo sentido 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 a o 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 exigencias respecto al nivel de vida y la educación de los hijos, situación que en la actualidad puede verse aún mayormente reforzada, dadas las condiciones de crisis económica por la que atraviesa el país y que necesariamente repercuten en los niveles de bienestar de la población.

b) Distribución de la población.

El modelo de desarrollo seguido por México a partir de 1940 tuvo una influencia decisiva en los movimientos migratorios y dio 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.

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 se mencionarán a continuación. Antes de analizarlos, conviene hacer una advertencia respecto a la clasificación de las localidades urbanas y rurales.

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 habitantes. 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 considera otros caracteres de las localidades, además del número de sus habitantes.* La clasificación que resulta es como sigue:

- i) Localidades rurales; menos de 5 000 habitantes;

* Sobre la metodología utilizada para la construcción de población urbana y rural, ver Unikel, L. Ruiz Chiapetto, C. y Garza, G., El Desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras, México, El Colegio de México, segunda edición, 1975, p. 337 y siguientes.

- iii) Localidades mixtas-urbanas: entre 10 000 y 15 000 habitantes;
- iv) Localidades urbanas: mayores de 15 000 habitantes.

En relación con las localidades mixtas, tanto urbanas como rurales, es posible afirmar que no tienen un peso importante en comparación con las urbanas y rurales. De acuerdo con la información censal de 1980, tan sólo el 8.4% de la población total se asienta en localidades mixtas, y estas 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 durante la década 1970-1980, la cual permite señalar algunas diferencias con respecto a lo sucedida en décadas anteriores.

En 1970, el grado de urbanización era de 38.1% y, para 1980, se estima en 51.9% (Ver Anexo, Cuadro No.3). 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. (Ver Anexo, Cuadro No. 4). En términos de crecimiento de la población, esta significa que, de cada 100 nuevas habitantes, 87 fueran urbanos y 13 rurales.

Durante el Período mencionado, las tasas de crecimiento de la población urbana y rural fueron de 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 rebasaran las 5 000 habitantes y pasaron a ser consideradas bajo otra categoría (Ver Anexo, Cuadro No. 5).

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. (Ver Anexo, Cuadro No. 3).

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, la que, en términos de distribución de la población se manifiesta en un aumento de la concentración demográfica en pocas áreas. Efectivamente, si ya en 1970 las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey, incluyendo sus zonas metropolitanas, concentraban una importante proporción de población nacional, (23.4%), en 1980 más de una cuarta parte de ésta (26.3%) se localizaba en esas tres zonas metropolitanas. De ellos, 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 Ciudad de México incrementó su población de 8.6 a 16.3 millones, al crecer a una tasa anual de 4.3%. (Ver Anexo, Cuadro No. 7).

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 algunos 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 campamento de años anteriores. Mexicali, Cuernavaca y Villahermosa, cuya crecimiento se estimaba en tasas superiores al 6% anual, crecieron durante 1970-1980 al 2.5, 3.6 y 4.6% respectivamente. Por otra lado, capitales que crecían lentamente 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%), Talca (11.7%) y Tlaxcala (5.8%), entre otras (Ver Anexo, Cuadro No. 6).

Por lo que se refiere a otras ciudades importantes, la mayor parte de ellas creció a un ritmo menor que el de años anteriores. Efectivamente, se estimaba que Ciudad Obregón, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Tampico, Tijuana y Torreón tendrían tasas de crecimiento superiores al 6.0% anual; pero las cifras censales arrojaron tasas de alrededor de 3.5% anual para dichas ciudades. (Ver Anexo, Cuadro No. 7).

Paralela a la concentración urbana, durante la década 1970-1980 la dispersión de la población rural no sólo se mantuvo, sino que se incrementó ligeramente. Esta 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%).

c) Migración Internacional.

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

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

En ambas cosas predomina el número de los mexicanos que se internan en Estados Unidos sin los permisos y documentos que el gobierno de aquel país exige, pero es indudable que el fenómeno es posible por que 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 matices e implicaciones sociales y culturales.

La naturaleza de este fenómeno 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 dicho encueste 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 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 nacional, pero inferiores a los de la población estadounidense. Por ejemplo, el promedio de años cursados y aprobados era de 4.4 para los indocumentados, contra 3.1 de la población nacional en 1970; a su vez, el promedio de la población estadounidense era de 12.2 en 1976. Por otra parte, mientras que, según el Censo de 1970, el 32.5 de la población nacional mayor de 14 años de edad no tenía instrucción alguna, sólo el 6.8% de los trabajadores indocumentados se encontraban en situación similar.
- La anterior indica, entre otras razones de índole económica y sociocultural, que las trabajadores mexicanos indocumentados no desplazan de sus puestos a los estadounidenses. En cuanto a la oferta de mano de obra indocumentada, su nivel de calificación es inferior al requerido en los empleos demandados por trabajadores norteamericanos; además, las niveles de remuneración para los empleos agrícolas y de servicios donde se ubican los indocumentados son notoriamente bajos y, por lo general, llegan a ser inferiores a las propios "seguros de desempleo" para los trabajadores norteamericanos.
- Catorce Estados de la República (Jalisco, Michoacán, Colima, Guanajuata, México, Guerrero, Baja California, Durango, Zocatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Nayarit, Aguascalientes y Durango) apartaron 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 era de origen rural.

Estos datos, junto con los provenientes de otros estudios, deben servir como base para configurar una visión más objetiva de la migración indocumentada de mexica-

nos a Estados Unidos, que supere los esquematismos y simplificaciones frecuentes sobre tal fenómeno.

En cuanto a la inmigración a través de la frontera suroeste de México, la modalidad 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 20,000 anuales.

Otro número de centroamericanos, importante pero indeterminada, 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 necesaria para preparar su emigración definitiva a Estados Unidos.

Un grupo aparte lo constituyen personas, en su mayoría guatemaltecos, que huyen del peligro que implican los conflictos sociales en su país y llegan a México, donde son atendidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a los 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 poca 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 estas migrantes.

2. AMBITO REGIONAL

a) Crecimiento Natural.

Los fenómenos sociales en el contexto nacional se presentan de forma heterogénea, dados 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. A continuación se presentarán algunas de las características que, en cuanto a mortalidad y a fecundidad, presentan las entidades federativas.

i) Mortalidad

Si bien todos los Estados han experimentado un descenso importante de la mortalidad, algunos presentan una tasa bruta de mortalidad por debajo de la nacional, mientras que otras muestran niveles bastante más altos. Una visión

* Encuesta Nacional de Emigración a la Frontera Norte del País y a los Estados Unidos (ENEFNEU), Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México.

general de este fenómeno se presentó en el Anexo Cuadro No. 8, el cual incluye información desde 1940 y evidencia las grandes disparidades existentes entre los diferentes Estados, como es el caso de Oaxaca, cuyo mortalidad en 1980 es superior a lo que presentaban ya en varios Estados en 1960.

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

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

Grupo II Nivel de mortalidad medio (56 a 105 por diez 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 diez mil): Aguascalientes, Colima, Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

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

Las entidades que componen el Grupo I se encuentran ubicadas, exceptuando el Distrito Federal, en la parte noreste y noroeste del país, coincidiendo con regiones de altos niveles socioeconómicos y de bienestar (Ver Anexo, Mapa No. 1). Las entidades que componen el Grupo II se encuentran, mayoritariamente, en el norte y el poniente del país, así como en la región sureste. Por último, los grupos III y IV, de alta y muy alta 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.

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, según puede apreciarse en el Anexo, Cuadro No. 9.

Dentro de los indicadores que se presentan en dicho Cuadro, destacan los relativos a la atención médica (número de habitantes por médica) 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.

*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: Rodolfo Corona et al. *La mortalidad en México*, UNAM, México.

Asimismo, es importante considerar el nivel de escolaridad de la población, ya que a mayor educación se tiene un conocimiento más amplio de los medidas higiénicas que inciden en una menor mortalidad. A su vez, la existencia de un alto porcentaje de población activa dedicada a los labores agropecuarios refleja una economía eminentemente agrícola, con las carencias y limitaciones que ello implica en nuestro país.

En el mismo Cuadro se advierte que los indicadores socioeconómicos del Grupo I denotan los mayores niveles de bienestar: un número reducido de habitantes por médica (718), escasa población dedicada a la agricultura (11%), elevado porcentaje de alfabetismo (92%), agua entubada y drenaje en la mayor parte de las viviendas y una población predominantemente urbana (82%). Estas características contrastan notablemente con las del Grupo IV, cerca de 2 500 habitantes por médico, el 40% de su población activa dedicada a labores agrícolas, la menor tasa de alfabetismo (71%), poco más de una cuarta parte de su población ubicada en localidades de más de 20 000 habitantes, y el más bajo porcentaje de viviendas con agua entubada y drenaje (29%).

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. Los hijos de madres analfabetas corren un riesgo de morir dos veces mayor que los hijos de mujeres con primaria completa, y tres veces y media mayor que los hijos de mujeres con diez años o más de estudios.*

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 medio mayor que en zonas urbanas.** Estas diferencias se relacionan con las condiciones de vida, salud, empleo, alimentación, ingreso, etc., las cuales continúan siendo inferiores en las áreas rurales.

También es importante la relación entre la 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 de malformaciones congénitas) es mayor en los hijos de madres jóvenes (menores de 20 años) o de edades avanzadas (mayores de 35 años), habiendo menores riesgos cuando la madre, al concebir, se encuentra entre los 25 y 30 años. Asimismo, se ha observado que la probabilidad de muerte es mayor conforme aumenta el orden de nacimiento, esto es, que a mayor número de hijos se incrementan las probabilidades de muerte del siguiente.

*Núñez Fernández, Leopoldo y Mojarra, Octavio. *La Mortalidad Infantil y las condiciones socioeconómicas en México, 1975*

**Según datos de la Encuesta Nacional de Prevalencia de 1979, realizada por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es así que el uso de anticonceptivos, el número ideal de hijos de una familia, etc., no son homogéneos al interior de la población de un país y tampoco dentro de grupos más específicos. Se observan, por lo tanto, distintos niveles y estructuras de fecundidad según determinadas cortes del grado de escolaridad, condición de actividad, estado marital, etc.

El primer diferencial notoria, en cuanto al número de hijos de las mujeres al terminar su período fértil (tasa global de fecundidad), se observa entre aquéllos 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 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, respecta a las mujeres unidas en edad fértil, ha pasado del 11% a principios de 1974 al 48% en 1981, significando, en números absolutos, más de cinco 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 este 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 características socioeconómicas y culturales de las áreas rurales y a la insuficiente adecuación de los programas a dichas particularidades.

b) Migración interna y distribución de la población.

Durante la década 1970-1980, los desplazamientos de la población en el territorio nacional han seguido, básicamente, la tendencia observada en años anteriores.

* *Fecundidad y uso de anticonceptivos en México*, Jefaturas de Servicios de Planificación Familiar, Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1981.

** *Ibid.*

Esta es, se ha reforzada 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 mencionada de 15.4 a 17.5% y que la 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 vio reducida su participación en la población total del país entre 1970 y 1980, si se considera conjuntamente con el Estado 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 que la expansión de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en los últimos años, se ha llevado a cabo fundamentalmente en los municipios metropolitanos del Estado 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 California Sur, que absorbieron importantes flujos migratorios.

De acuerdo con la tasa de crecimiento social registrada durante la década mencionada, las entidades federativas pueden clasificarse como sigue:

Grupo I Entidades de fuerte atracción, cuyo crecimiento social es superior al 1% anual: Baja California Sur, Quintana Roo, Campeche y México.

Grupo II Entidades de débil atracción, con tasas de crecimiento social entre cero y 1%: Aguascalientes, Morelos, Nueva León y Querétaro.

Grupo III Entidades de equilibrio, con tasa de crecimiento social alrededor de cero: Baja California, 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, el Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas y Tlaxcala.

Grupo V Entidades de fuerte expulsión, con tasas anuales

les de crecimiento social inferiores a -1.0% anual: Chihuahua, Zacatecas, Michoacán y Oaxaca.

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, trece entidades, que a lo largo de la década 1970-1980 experimentaron una considerable expulsión de población y en 1980 concentraban 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 Estado 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 pública y privado en la capital del país ha actuado como factor de atracción de población, contribuyendo así a la expansión física de aquélla. Es así que las altas tasas de crecimiento registradas por el Distrito Federal a partir de 1930, hicieron que la concentración urbana avanzara sobre el territorio del vecino Estado de México, ocasionando la formación de la que se conoce como Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), integrada por el Distrito Federal y los siguientes municipios del Estado de México: Cuautitlán, Tultitlán, Coacalco, Zaragoza, Tlaxpantla, Ecatepec, Naucalpan, Huixquilucan, La Paz, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl, Milpa Alta y Cuautitlán Izcalli.

Algunos indicadores preliminares sobre el crecimiento 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 del 4.3% anual, cifra inferior a la registrada en las décadas anteriores (alrededor de 5.5% anual). Asimismo, se ha estimado que el aporte de la migración al crecimiento total de la ZMCM en la década señalada, fue del orden de 2.0%, porcentaje menor al registrada en el período 1960-1970, que fue de 2.9%.

Sin embargo, las cifras anteriores no se asocian necesariamente con una disminución en las volúmenes de la migración hacia la ZMCM. Efectivamente, la disminución de la tasa de crecimiento de ésta, respecto a las 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 Distrito Federal ha sido compensada por el alta y sostenida crecimiento experimentada por los municipios metropolitanos del Estado 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, Guoajuata, 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 que en su mayoría son del 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 moda más acentuada la función de rechazos y, en menor grado, la de atracción;
- Los migrantes son, en su mayoría, población económicamente activa y joven. Durante la década 1960-1970, de las 4 millanes de habitantes que cambiaron de lugar de residencia, alrededor del 65% de ellos tenían entre 15 y 30 años de edad;
- La migración no ha reducido los niveles de subempleo en las regiones de origen, como consecuencia del creciente número de trabajadores agrícolas excedentes.

Como se indicó anteriormente, 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.

3. PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

El crecimiento demográfico del país atraviesa por una etapa de disminución, como se manifiesta en los datos de la Encuesta Nacional Demográfica, levantada por el Consejo Nacional de Población en el año de 1982, del Censo General de Población de 1980 y de las Estadísticas Vitales. Estas fuentes permiten estimar que en el año de 1981, la tasa de natalidad se situaba entre 32 y 32.5 nacimientos por mil habitantes, lo que significa que la tasa de crecimiento descendió de 3.5% anual en 1970 a una cifra de 2.5%. Para 1982 y 1983 se estiman tasas anuales de 2.4% y 2.3% respectivamente.

Como punto de referencia para ubicar la disminución del crecimiento poblacional, es útil tener en cuenta la proyección "constante" de la población, suponiendo un crecimiento anual constante de 2.5%, y la proyección "programática", basada en las metas propuestas (1.9% en 1988 y 1.0% en el año 2000). En el primer caso, la población alcanza las cifras de 85 y 111 millones en el año 1988 y el año 2000, respectivamente, contra 83 y 100 mila-

nes de habitantes en el caso de cumplirse las metas programáticas.

Además de la proyección "constante" y "programática", se estimó una "alternativa", suponiendo que para el año 2000 se alcance una tasa de alrededor de 2.0%. En este caso, se llega a un monto de población de 106 millones de personas para ese año. En los Cuadros Na. 12 y 13 del Anexo, se presentan los cambios futuros en la estructura por edades, de acuerdo con las proyecciones "programática" y "alternativa".

En el caso de la proyección "programática", el efecto de la reducción de la tasa de natalidad sobre la estructura por edades se puede dividir en tres etapas, a corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo (menos de 5 años) se tendrá una leve disminución en el volumen de población de las edades menores de 5 años, al pasar de 11.3 millones en 1983, a 10.5 en 1986, alcanzando un tamaño de casi 9.2 millones en el año 2000. Es importante destacar que, si la infraestructura actual de salud y educación satisficiera las demandas de servicio de salud materno-infantil, de educación pre-escolar y guarderías, etc., la misma sería suficiente para atender a la población que habría en las próximas tres décadas.

En el mediano plazo, la población de niños en edades de 5 a 14 años, que debe ser considerada para la educación básica, registra un volumen de 20.9 millones en 1983 y alcanzaría una cifra de 21.9 millones en 1988. A partir de 1990, se iniciaría una reducción de dicho volumen. Suponiendo que en estos años pudiera cubrirse la demanda de educación primaria, las instalaciones que se tengan serían suficientes para atenderla en los próximos 20 ó 30 años.

Por otra parte, el efecto de la reducción de la natalidad en el empleo se presentará sólo en las etapas de mediana y largo plazo, ya que aquellas personas que ingresarán al mercado de trabajo en los próximos 10 ó 15 años ya han nacido. La población en edades activas (15 a 61 años) pasarán a 10 millones en 1983 a 48 en 1988 y 67 en el año 2000 con el consiguiente aumento de la demanda de empleo. Es importante subrayar que, de crecer la población según la proyección "programática", el índice de dependencia, que en la actualidad es de una persona en edad activa por una en edad inactiva, se transformará en una relación de dos o uno respectivamente. Esta situación sería favorable para la generación y distribución del ingreso aunque falta considerar el grado en que la población participa en las actividades productivas, pues dicho índice sólo toma en cuenta la estructura por edades.

Por último, debe señalarse que el volumen y la proporción de personas mayores de 65 años seguirá incrementándose, por lo que se demandarán más servicios en los que se refiere a la asistencia y seguridad social para este grupo de población.

II. OBJETIVOS

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

"La política de población se propone promover el in-

cremento de la calidad de vida de la población, el acceso generalizado a las condiciones mínimas de bienestar y la regulación de las 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, o fin de incrementar el bienestar general de la población".*

El Programa Nacional de Población toma como punto de partida estos planteamientos, enriqueciéndolos con los principios y orientaciones expuestas en la Introducción de este documento, 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.

Con estos elementos, se han formulado los siguientes objetivos para el Programa Nacional de Población:

Objetivo general.

Promover el equilibrio entre la dinámica y 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.

Objetivos específicos.

1. Regular el ritmo de crecimiento de la 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.

Los objetivos del Programa Nacional de Población 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.

La estrecha vinculación de la dimensión poblacional con todos los componentes del desarrollo se manifiesta aquí a nivel de los objetivos programáticos; en el siguiente capítulo se expondrán los lineamientos de estrategia que conducen a expresar dicha vinculación en términos operativos.

* Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

III. ESTRATEGIA.

Los lineamientos de estrategia del Programa Nacional de Población tienen, con respecto a las de programas sectoriales, una característica distintiva: no se ajustan a un ámbito específica, sino que deben estar presentes en los aspectos económicos, sociales, políticas y culturales, como se indica en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, tales lineamientos deben ser congruentes con las grandes líneas de estrategia de la planeación nacional y, además, deben fundamentarse 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 llega a la instrumentación operativa de la estrategia poblacional, es decir, a la integración del criterio demográfico en la planeación del desarrollo.

1. CONCEPCIÓN GENERAL.

La formulación de una estrategia poblacional 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 esta en un planteamiento programático general; establecer lineamientos metodológicos operativos, vinculados con la estrategia económica y social; finalmente, proceder a la instrumentación propiamente dicha.

A continuación, se exponen los principales elementos de esta concepción general.

a) La integración de población y desarrollo.

La idea central que orienta la estrategia propuesta 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, un examen de los estudios efectuados muestra que, si bien existen importantes avances sobre aspectos particulares de las interrelaciones planteadas, aún falta mucho por conocer sobre otros aspectos y en cuanto al marco global que permite 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 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 en 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 económico-demográficos para analizar y prever tales efectos conjuntos, pero su uso ha sido limitado y sus resultados prácticos poco significativos.

Por lo tanto, uno de los principales retos del Programa Nacional de Población es avanzar en la efectiva integración programática de población y desarrollo, promoviendo también un conocimiento más profundo de sus interrelaciones y tendencias. Esto conlleva 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 sociedad en su conjunto. Segunda, la integración de estas vinculaciones en la planeación del desarrollo.

A continuación, se presentan algunos lineamientos generales para hacer más operativa este planteamiento.

b) Lineamientos metodológicos.

Hasta la fecha, no existen metodologías integradas para resolver los mencionados problemas conceptuales y operativos en toda su extensión. Una de las derivaciones del Programa, estrechamente ligada con las acciones de investigación y evaluación, será 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 económica y social.

Las principales lineamientos que se aplican en este Programa y que servirán 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 determinen 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 global entre los objetivos de la política de desarrollo y los de la política de po-

blación, efectuando los ajustes necesarios en ambos sentidos, siempre en función de la elevación de la calidad de vida de la población.

- 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 en que 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.
- Reconsiderar 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 deben ser 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.

c) Vinculación con la estrategia económica y social.

Como respuesta a la crisis económica que vive el país y para elevar la calidad de vida de la población, el Plan Nacional de Desarrollo establece dos líneas de estrategia fundamentales: la reordenación económica y el cambio estructural. Dentro de ambas se integra la estrategia del Programa Nacional de Población, con matices particulares para cada una, de modo que los distintos lineamientos anteriormente señalados adquieren mayor o menor relevancia.

En cuanto a la reordenación económica, debe hacerse énfasis en procurar la congruencia específica de los programas y que, para alcanzar sus objetivos, deben incorporarse los elementos demográficos que condicionan su ejecución. Esta 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 es menos directa en cuanto al abatimiento de la inflación y la inestabilidad cambiaria, así como la recuperación de la capacidad de crecimiento; pero debe considerarse la forma en que la estructura y distribución demográficas 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 tendrán, a corto y a mediano plazos, sobre la dinámica demográfica.

En lo referente a la línea de cambio estructural, corresponde plenamente al ámbito y a la dimensión temporal de la estrategia poblacional 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 manifiestan con mayor fuerza los efectos de la mutua relación entre población y desarrollo.

Las seis orientaciones generales del cambio estructural se integran con la estrategia en materia de población, como se advertirá en el capítulo quinto al desglosar los programas específicos. 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; y preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.

2. INSTRUMENTACION.

Con el fin de estructurar un marco programático donde se traduzca la concepción delineada, y donde se ubiquen coherentemente las acciones específicas, se han considerado los siguientes elementos

a) Coherencia entre los objetivos y el diagnóstico.

Los objetivos generales y específicos, expuestos en el capítulo anterior, enfatizan los dos grandes tipos de problemas señalados en el diagnóstico de la evaluación y las tendencias sociodemográficas:

Por una parte, los problemas globales, de orden nacional, relacionadas 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.

Estas dos tipos de problemas condicionan 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.

b) Aspectos demográficos y socioeconómicos sobre los que incide el Programa Nacional de Población.

La consecución de los objetivos planteados implica, necesariamente, actuar sobre muy diversos fenómenos de orden demográfico, socioeconómico e, inclusive, relacionadas con aspectos biológicos. No sería posible hacer una enumeración exhaustiva de todas las variables implicadas, por lo que solamente 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 ellas resultan. Deben considerarse también otros fenómenos que participan, complementaria, 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 trate 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. En este Programa se destacan, sobre todo, aquellos aspectos que han mostrado mayor incidencia sobre los comportamientos demográficos, y sobre los cuales es posible actuar operativamente: la educación, en todas sus formas; el empleo y la actividad económica en general; y la organización social, dentro de la cual se hace énfasis en la familia, como unidad de análisis, de programación y sujeto principal de las acciones del Programa.

Por último, se consideran aspectos que son básicos para alcanzar los objetivos propuestos, debido a su efecto en las condiciones materiales de vida de la población (vivienda y servicios municipales) y en la orientación de la política de desarrollo (recursos financieros y presupuestales).

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.

c) Población objetivo.

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. Para la determinación de la población objetivo de los programas propuestos, se han seguido tres criterios que se complementan entre sí:

- Los individuos y las familias de los principales grupos sociales de la población: campesinos, jornaleros agrícolas, obreros industriales, comerciantes en pequeño, trabajadores por cuenta propia, empleados y técnicos, profesionales y empresarios agrícolas e industriales.
- Grupos de sexo y edad cuya atención debe ser prioritaria: mujeres, niños, jóvenes y ancianos.
- Los grupos marginados en mayor medida de los beneficios del desarrollo: subocupados urbanos y rurales, y grupos indígenas.

d) Programas específicos

La extensión y diversidad del campo de acción contemplado en el Programa Nacional de Población imponen 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 contemplan siete programas nacionales, seis sustantivos y uno adjetivo, cuyo carácter y nivel de acción presentan algunas particularidades:

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

- Programa Nacional de Dinámica y Distribución de la Población.
- Programa Nacional de Planificación Familiar.

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

- Programa Nacional de Educación en Población.

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.
- Programa Nacional en materia de Población para Grupos Indígenas.
- Programa Nacional de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo.

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

- Programa Nacional de Investigación sobre Población y Desarrollo.

Todos estos programas, como se indicó en la Introducción, 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, debe aclararse que otros programas específicos pueden llegar a incorporarse posteriormente, dentro del marco y la concepción general del Programa Nacional de Población.

e) Ambito de ejecución de los programas.

Consecuentemente con el Sistema Nacional de Planeación democrática, en las acciones previstas por los programas específicos se incorporaron el conjunto de lo so-



ciudad y el Gobierno, dentro de los vertientes señaladas por la Ley de Planeación.

En la vertiente obligatoria, participan las Secretarías de Estado y, a través de su incorporación sectorial, los organismos públicos descentralizados.

En la vertiente de coordinación, se busca la participación plena de los Gobiernos Estatales y Municipales, procurando la integración de Consejos Estatales de Población, con el fin de establecer, coordinar y evaluar las acciones en materia de población dentro de cada entidad federativa.

También se promueven acciones conjuntas con el Poder Legislativo y el Judicial, contribuyendo así al ejercicio efectivo de la división de poderes.

Tratándose de programas en materia de población, es de fundamental importancia la participación activa de ésta. De ahí que la concertación de acciones con todos los sectores sociales tenga un papel básico en la ejecución y seguimiento de los programas. Por ello, se contemplan la promoción, con estricto apego a los principios y al marco legal de la política de población, de acciones concertadas con organizaciones sociales, agrupaciones campesinas, sociedades cooperativas, cámaras industriales y de comercio, instituciones académicas y asociaciones civiles en general.

Los criterios y acciones más específicos de coordinación y de concertación, así como la inducción o través del manejo de instrumentos de política económica y social, se definirán en los tres últimos capítulos.

Las fases y elementos de la instrumentación planteada se presentan, en forma resumido, en el esquema que a continuación se incluye.

IV. METAS

En el Programa Nacional de Población se contemplan 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 fenómenos 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 son los siguientes:

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

En segundo término, la definición de las metas debe incorporar 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, es

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.

De este modo, es necesario completar la información requerida y efectuar el análisis conjunto de estos aspectos, antes de establecer metas más específicas. Por el momento, se presentan únicamente las metas generales, referidas a dinámica y distribución de la población.

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, lo 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, y a las cuales se hizo referencia en el Capítulo I, Diagnóstico y Perspectivas de la Evolución Demográfica.

b) En materia de crecimiento social y distribución de la población, se pretende reducir la tendencia concentradora de las áreas metropolitanas, particularmente la de la Ciudad de México. Los esfuerzos en este sentido deben 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 Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

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

La definición de metas específicas, como se ha indicado, se hará en un documento posterior, a la luz de análisis más detallados y con la participación de los Gobiernos de las entidades federativas, o través de sus respectivos Consejos Estatales de Población.

V. PROGRAMAS ESPECIFICOS

En este capítulo se presenta el contenido de los programas específicos comprendidos en el Programa Nacional de Población, los cuales ya fueron mencionados en el capítulo relativo a la estrategia y su instrumentación.

La descripción de los programas incluye los siguientes puntos:

- Formulación de su objetivo.
- Vertientes o áreas de acción comprendidas en cada programa.
- Acciones institucionales previstas en cada vertiente, según las Secretarías de Estado responsables; dentro de éstas se incluyen, implícitamente, los organismos descentralizados bajo su responsabilidad sectorial.

- La incidencia de otros programas específicos del Programa Nacional de Población. Sólo se explicitan aquellas que tienen una participación más directa, ya que todos se encuentran interrelacionados de un modo u otro.

Dado el carácter global de este documento, solamente se mencionan algunas de los programas operativos donde se incorporan las acciones, sin desglosarlas con detalle. Esto se hará en los documentos dedicados a los programas específicos.

1. Programa Nacional de Dinámica y Distribución de la Población.

a) Objetivo

Influir en la dinámica de la población, procurando el equilibrio entre su distribución y la disponibilidad, uso y conservación de los recursos naturales y económicos, a fin de propiciar un mejor desarrollo nacional y regional que se traduzca en mejores niveles de bienestar para la población.

En este programa se toman en cuenta todos los componentes de la dinámica demográfica, ya que la distribución de la población es resultado tanto de su crecimiento natural como del social (migración).

Además, la procuración del equilibrio buscada incide, sobre todo, en el mediano y el largo plazos; es decir, en el espacio generacional de la población. Sin embargo, se contemplan 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 implicaciones para el equilibrio entre la población, los recursos y el medio ambiente.

b) Vertientes, acciones e instituciones responsables.

Se consideran tres vertientes de este programa: la demográfica, donde se incluyen acciones que afectan los diversos aspectos demográficos de la distribución de la población; la socioeconómica, que comprende acciones de orden económico y social, tanto a nivel nacional como regional y sectorial; y la de educación en población que incluye acciones tendientes a crear una conciencia social de las repercusiones del comportamiento demográfico.

i) Vertiente demográfica

- Secretario de Gobernación.

Promover y coordinar las medidas necesarias para regular los movimientos migratorios de la población, a fin de adecuar su distribución geográfica en el marco de un desarrollo regional más equilibrado.

Promover la creación y el desarrollo de centros de población, a fin de agrupar a los núcleos geográficamente

dispersos, así como contribuir a la desconcentración de las áreas metropolitanas, particularmente la de la Ciudad de México.

- Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores.

Formular una política clara y realista en materia de migración internacional, en cuanto a la emigración de nacionales y a la inmigración de personas provenientes de otras naciones. Esta formulación se hará con base en la información objetiva disponible y en los principios de respeto a los derechos humanos y de soberanía nacional.

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Procurar y normar la creación de infraestructura en materia de desarrollo urbano y vías de comunicación, de manera que se favorezca una mejor distribución de la población en el territorio.

Integrar los criterios ecológico y demográfico en las acciones tendientes a la mejor conservación y utilización del ambiente y los recursos naturales.

ii) Vertiente socioeconómica.

- Secretaría de Programación y Presupuesto.

Orientar la planeación global, sectorial y regional, de acuerdo con las acciones redistributivas de la población, en el marco de la descentralización de la vida nacional.

- Secretaría de Programación y Presupuesto, y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Reorientar la producción de bienes y servicios hacia aquellos de consumo popular, buscando una mayor generación de empleos y una mejor distribución del ingreso.

- Secretaría de Programación y Presupuesto, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Canalizar el gasto y el financiamiento público hacia las actividades económicas y sociales que permitan satisfacer las necesidades básicas de los sectores mayoritarios y de los grupos marginados de la población; así como apoyar las acciones redistributivas de la población, favoreciendo la desconcentración de la actividad económica social, política y administrativa del país.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Procurar la correspondencia de la oferta y la demanda de empleo con una distribución racional de la población en el territorio, mediante la omplación y fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo.

- Secretario de Educación Pública.

Vincular la descentralización educativa con las acciones redistributivas de la población, procurando una mayor adecuación de la oferta de servicios educativos con la planeación sectorial y regional y con las necesidades planteadas por la población.



Clave

Densidad de población en 1970
Habitantes por km²

[White box]	13.74 habitantes
[Dotted box]	de 13.75 a 27.48 habitantes
[Cross-hatched box]	de 27.49 a 41.22 habitantes
[Horizontal lines box]	de 41.23 a 54.96 habitantes
[Vertical lines box]	de 54.97 a 68.7 habitantes
[Dark solid box]	de 68.7 a 405.5 habitantes

Fuente: Uribe (1976)

[N.E. Con respecto al cuadro de esta página remitimos al lector a su original, según la fuente indicada al inicio de este capítulo.]

- Secretaría de Programación y Presupuesto, y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Regular el abasto oportuna y suficiente de productos básicos a la población urbana y rural, sobre todo en las áreas marginadas, a fin de alcanzar condiciones de alimentación y de nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población.

- Secretaría de Salud.

Ampliar el sistema de prestaciones sociales, principalmente a las zonas y grupos marginadas, contribuyendo así a la desconcentración de las servicios en esta materia y a la elevación de las condiciones de vida de la población.

- Secretaría de la Reforma Agraria.

Promover y apoyar el desarrollo rural integral, mediante la capacitación campesina, el fomento de la organización integral y la prestación de servicios sociales, especialmente en las zonas y grupos marginados.

- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

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

iii) Vertiente de Educación en Población.

- Secretaría de Educación Pública.

Contribuir, a través del proceso educativo, a la formación de una conciencia social 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 Salud.

Contribuir a la formación de una conciencia social en materia de población a través de un proceso de información y sensibilización sobre los aspectos socio-económicos y demográficos y en particular los culturales, que influyen en el crecimiento natural de la población y su repercusión sobre la calidad de vida de los individuos, las familias y la comunidad en general.

- Secretaría de Gobernación.

Promover, normar, coordinar y asesorar las acciones institucionales que en el marco de la Educación en Población realice el ejecutivo federal, los Gobiernos de los Estados, y los sectores social y privado para influir en la dinámica y distribución de la población.

Diseñar y coordinar mecanismos y estrategias de comunicación social en materia de migración y distribución de la población dirigidos principalmente a los sectores jóvenes de la población y a los que habitan en las áreas rurales y en grandes concentraciones urbanas.

- Secretaría de Gobernación, Secretaría del Trabajo y

Previsión Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Promover y desarrollar 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 distintas áreas urbanas y regiones específicas, dirigidos principalmente a la población que habita en áreas rurales y urbanas expulsoras de población, con el objeto de promover decisiones racionales e informadas entre los migrantes potenciales.

c) Participación de otros programas.

Los dos principales programas que inciden sobre la materia de éste son el Programa Nacional de Planificación Familiar, por sus efectos sobre la dinámica de la población, y el Programa Nacional 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.

Se resumen los elementos de este programa en el esquema siguiente:

2. PROGRAMA NACIONAL DE PLANIFICACION FAMILIAR.

a) 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, en este Programa se procura: 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 los Leyes Generales de Población y de Salud y sus respectivos Reglamentos.

b) Acciones e instituciones responsables.

Este programa comprende tres subprogramas: el de Educación en Planificación Familiar, el de Información y Comunicación y el de Servicios de Salud en Planificación Familiar. La planeación, normatividad, ejecución y evaluación de los mismos corresponden a las Secretarías de Estado que integran el Consejo Nacional de Población, con base en sus atribuciones y competencias y mediante acciones de coordinación institucionales, de concertación y

de inducción, "pero la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de programas de dichas dependencias en materia demográfica, competen... a la Secretaría de Gobernación."*

Los lineamientos estratégicos de acciones para cada uno de los tres subprogramas se relacionan a continuación:

i) Subprogramas de Educación en Planificación Familiar.

- Desarrollar programas de educación en planificación familiar y educación sexual, dirigidos a los recursos humanos en formación de las áreas de salud y educación, del sector Público y Privado.
- Coordinar, realizar y concertar, en su caso, acciones de capacitación y de promoción educativo, en materia de planificación familiar y educación sexual, dirigidas a la población en general, en especial a la rural, la urbana marginada y a los jóvenes.
- Elaborar los contenidos educativos, métodos y materiales didácticos en materia de planificación familiar y educación sexual para su incorporación en el Sistema Educativo Nacional, en concordancia con lo que establece el Programa Nacional de Educación en Población y atendiendo a las diferencias regionales y de grupos de población.

ii) Subprograma de Información y Comunicación.

- Integrar, ordenar y coordinar las acciones de comunicación social en planificación familiar, que se lleven a cabo en los Programas Nacionales de Salud y Educación en Población.
- Definir estrategias de comunicación social y realizar programas permanentes de información, sensibilización y promoción para planificación familiar y educación sexual, dirigidas a la población en general y, particularmente, a los jóvenes.
- Difundir a través de los medios de comunicación colectiva, información que permita a las personas y a las parejas decidir libre y responsablemente sobre el número y espaciamiento de sus hijos.
- Procurar que los mensajes y programas de comunicación en planificación familiar, aprovechen al máximo el tiempo destinado para el uso oficial en los medios electrónicos de comunicación, tanto en el ámbito nacional como local.
- Promover y desarrollar estudios que determinen el efecto de los programas de comunicación social sobre planificación familiar y educación sexual en la población.

iii) 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.

- Incrementar la cobertura de los servicios de planificación familiar y educación sexual, concertando la participación del sector social y privada.
- Convenir con los gobiernos de los estados y el Departamento del Distrito Federal, programas regionales de planificación familiar y educación sexual, atendiendo a las características sociodemográficas, culturales, y a los recursos de cada entidad federativa.
- Mejorar la calidad en la prestación de los servicios en planificación familiar que se ofrecen a la población.
- Promover la solidaridad y la participación de la comunidad en la previsión y programación de servicios de planificación familiar, fundamentalmente en los asentamientos rurales del país y en zonas urbanas marginadas, de acuerdo a sus necesidades, condiciones de vida y características sociales y culturales.
- Promover, coordinar y desarrollar estudios que permitan conocer los resultados del uso de métodos de planificación familiar, en los relativo a su prevalencia, cobertura, efectos en salud, y consecuencias familiares y sociales.

c) Participación en otros programas.

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

En el esquema siguiente se presenta un resumen de los aspectos mencionados.

3. PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION EN POBLACION

a) Objetivo.

Instituir un proceso educativo en materia de población, que favorezca la participación consciente y activa de la sociedad, para contribuir al equilibrio entre la dinámica y 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 busca institucionalizar la Educación en Población en los 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.

* Ley General de Población, Artículo 4º.

Dado que la participación que se busca depende en gran medida de una redefinición de valores, basada en un amplio conocimiento de cuestiones tan 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, etc., el currículo básico de la Educación en Población ha sido estructurado 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, incluyendo en esta última a la planificación familiar.

b) Vertientes, acciones e instituciones responsables.

El programa se compone de cuatro vertientes: teórico-metodológico, educación escolarizada, educación extraescolar y comunicación en población, de cuya oportunidad y complementariedad depende la efectividad de las acciones.

La vertiente teórico-metodológica, con base en los resultados de la investigación sociocultural y técnico-pedagógica que se realice, se encarga de la formulación de contenidos, de la selección de los métodos y del diseño y elaboración de los recursos didácticos de la Educación en Población. Las tres vertientes restantes integran el modelo estratégico a través del cual los acciones incidirán en los diversos grupos de población.

Las tareas primordiales contemplados para cada vertiente, según las instituciones responsables de ellas, son las siguientes:

i) Teórico-metodológico.

- Secretaría que integran el Consejo Nacional de Población.

Construir un marco general de referencia y un modelo general de Educación en Población, el cual debe comprender contenidos, métodos y recursos didácticos de apoyo.

ii) Educación Escolarizada.

- Secretaría de Educación Pública.

Incluir en los planes, programas de estudio y libros de texto, los contenidos de Educación en Población, para los distintos niveles del sistema educativo nacional, respetando en todo momento los criterios y lineamientos establecidos para lograr la formación integral de los educandos, así como el equilibrio programático entre las áreas de aprendizaje y los objetivos de cada nivel educativo.

- Secretaría de Gobernación.

Promover ante las universidades y otras instituciones de educación superior, así como ante la de educación media superior, la inclusión de contenidos de Educación en Población, en los planes y programas de estudio correspondiente, así como el desarrollo de estudios profesionales, a nivel de licenciatura y de postgrado en materia de población.

iii) Educación Extraescolar.

- Secretaría de Gobernación.

Promover, normar y coordinar el desarrollo de un sistema nacional de capacitación en materia de Educación en Población e impartir cursos sobre dicha materia, ya sea por medio de capacitadores especialmente preparados para ello, o bien, a través de la capacitación de multiplicadores que por su área de actividad, puedan influir sobre diversos sectores de la población (maestros, trabajadores y promotores sociales, etc.).

- Secretarías de Estado que integran el Consejo Nacional de Población.

Participar en el sistema nacional de capacitación para institucionalizar la Educación en Población, mediante la inclusión de contenidos sobre la materia en los programas de capacitación administrativa, así como en aquellas actividades que tengan por objeto la capacitación de grupos específicos de la población a la que sirven.

- Secretaría de Educación Pública.

Capacitar al magisterio nacional en materia de Educación en Población, mediante la impartición de cursos como parte de los programas de actualización y superación magisterial.

- Secretaría de Salud.

Impartir Educación en Población al personal médico y paramédico, con énfasis en aquel que participe, directo o indirectamente, en los programas de planificación familiar.

- Secretaría de la Reforma Agraria.

Incorporar temas de Educación en Población dentro de la capacitación agrario, como apoyo a las actividades para promover la organización integral en los núcleos campesinos e indígenas.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Capacitar a los trabajadores sobre temas de Educación en Población, como parte del programa de mejoramiento de los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familias.

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Llevar a cabo acciones de capacitación relacionadas con la población y equiparadas sus relaciones con la conservación del medio ambiente, la vivienda y el desarrollo urbano.

iv) Comunicación en Población.

- Secretaría de Gobernación.

Promover, normar, coordinar y asesorar las acciones institucionales de comunicación social en materia de población, realizadas por el Ejecutivo Federal, por los Gobiernos de los Estados y por los sectores social y privado.

Realizar actividades específicas en la materia (programas de radio, televisión, etc.), como apoyo para los acciones que instrumentan la política de población.

- Secretaría de Salud.

Promover y realizar actividades de comunicación educativa en materia de planificación familiar, salud, alimentación y educación médica, en el marco de la Educación en Población.

- Secretaría de Educación Pública.

Llevar a cabo acciones de comunicación social, como apoyo a la Educación en Población y a la promoción de investigaciones sobre la materia.

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

Promover y realizar programas permanentes y campañas de comunicación social 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.

- Secretaría de la Reforma Agraria.

Promover y asegurar la vinculación de las comunidades, núcleos ejidales y zonas marginadas rurales con los programas de comunicación social en materia de población que llevan a cabo las Gobiernos Federal, Estatal y Municipales.

c) Participación de otros programas.

El principal programa que incide sobre éste, es el Programa Nacional de Investigación sobre Población y Desarrollo, permitiendo una constante actualización y separación de los contenidos de Educación en Población.

A continuación, se presenta un esquema donde se resumen los elementos mencionadas.

4. PROGRAMA NACIONAL EN MATERIA DE POBLACION PARA LA FAMILIA.

a) 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 Programa Nacional de Población.

Este objetivo, suficientemente importante por sí mismo, ocupa 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 biológico, 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 también, al incorporarse en el artículo 4º Constitucional la protección a la organización y desarrollo de lo familiar, el derecho de ésta a disfrutar de vivienda digna y decorosa, junto con el derecho de toda persona a la protección de la salud y a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Por lo tanto, 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.

b) Vertientes, acciones e instituciones responsables.

Este programa se desarrolla en dos vertientes: la socioeconómica y demográfica y la de educación en materia de población. A continuación se presentan las principales acciones previstas, así como las instituciones responsables.

i) Vertiente socioeconómica y demográfica.

- Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Salud, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y Secretaría de Educación Pública.

Diseñar y operar estrategias para mejorar el uso y aprovechamiento de los recursos alimentarios propios de cada región. Se incluyen aquí acciones tendientes a garantizar y mejorar el abasto de los alimentos necesarios para el consumo familiar, así como programas educativos no formales relacionados con los hábitos alimenticios.

- Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Salud, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Apoyar y orientar la producción familiar de productos alimenticios básicos, a través de capacitación en la materia y de la promoción de huertos familiares en el medio rural.

- Secretario del Trabajo y Previsión Social, Secretario de la Reforma Agraria, Secretaría de Pesca, y Secretaría de Salud.

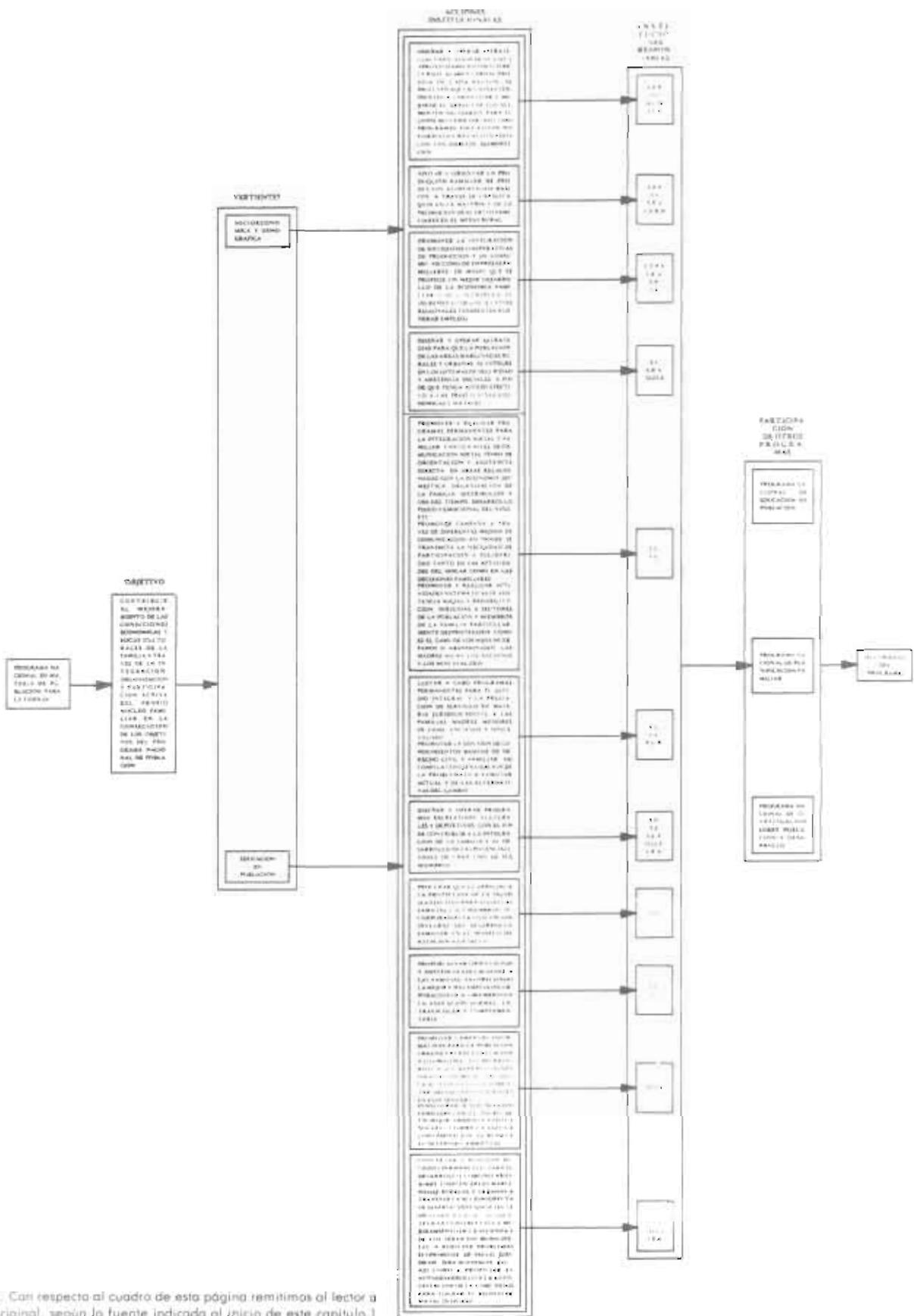
Promover la integración de sociedades cooperativas de producción y de consumo, así como de empresas familiares, de modo que se propicie un mejor desarrollo de la economía familiar y se contribuya al incremento de las acciones regionales tendientes a generar empleos.

- Secretaría de Salud, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología.

Diseñar y operar 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 tenga acceso efectivo a las prestaciones económicas y sociales.

ii) Vertiente Educación en Población.

- Secretaría de Gobernación y Secretario de Salud.



[N.E. Con respecto al cuadro de esta página remitimos al lector a su original, según la fuente indicada al inicio de este capítulo.]

Promover y realizar 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, etc.

Promover campañas a través de diferentes medios de comunicación en donde se transmita la necesidad de participación y solidaridad tanto en las actividades del hogar como en las decisiones familiares.

Promover y realizar 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, las madres solas, los ancianos y los minusválidos.

- Secretaría de Gobernación, Secretaría de Salud y Procuraduría General de la República.

Llevar a cabo 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.

Promover la difusión de conocimientos básicos de derecho civil y familiar, así como la concientización de la problemática familiar actual y de las alternativas del cambio.

- Secretaría de Gobernación, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y Secretaría de la Reforma Agraria.

Diseñar y operar programas recreativos, culturales y deportivos, con el fin de contribuir a la integración de la familia y al desarrollo de las potencialidades de cada uno de sus miembros.

- Secretaría de Salud.

Procurar que el derecho a la protección de la salud sea efectivo para todas las familias y sus miembros, incorporando la concepción integral del desarrollo familiar en el modelo de atención a la salud.

- Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud.

Proporcionar orientación y asistencia educativa a los familias, favoreciendo la mejor y más amplia incorporación de sus miembros en la educación formal, extraescolar y complementaria.

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

Promover campañas informativas para la población urbana y rural en relación a los movimientos migratorios y sus repercusiones socio-económicas y ecológicas, con el fin de fomentar decisiones conscientes en este sentido.

Invaluar a los núcleos familiares en el logro de un mejor ambiente físico y social, combatiendo la contaminación,

el ruido y el deterioro ambiental.

- Secretaría de Salud, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y Secretaría de la Reforma Agraria.

Concertar y realizar acciones permanentes para el desarrollo comunitario, sobre todo en áreas marginadas rurales y urbanas, o través de la acción directa de diversas dependencias. Se incluyen acciones tendientes a la construcción y mejoramiento de la vivienda y de los servicios municipales; a resolver problemas económicos, de salud, jurídicos, educacionales, etc.; así como a propiciar el auto-desarrollo y la autogestión de la comunidad para lograr el bienestar social integral.

c) Participación de otros programas.

Los principales programas que apoyan a éste son el Programa Nacional de Educación en Población, o través de sus acciones en educación escolarizada, educación extraescolar y comunicación en población; el Programa Nacional de Planificación Familiar, que brinda información y servicios para la regulación del tamaño de la familia; y el Programa Nacional 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.

Se presenta en seguida un esquema donde se resumen los puntos señalados.

5. PROGRAMA NACIONAL EN MATERIA DE POBLACION PARA LOS GRUPOS INDIGENAS.

a) Objetivos

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.

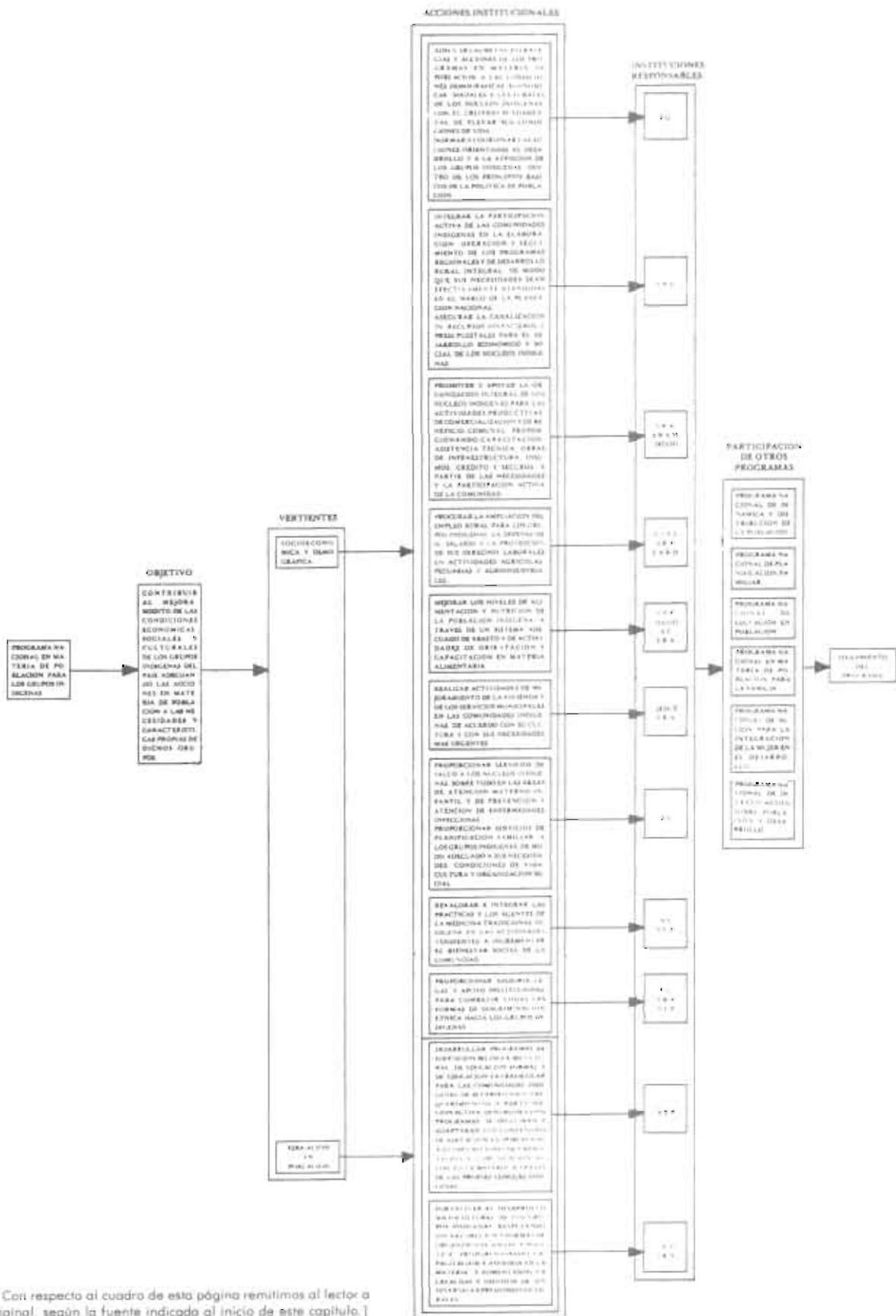
Este programa se propone integrar y coordinar las diversas acciones institucionales encaminadas o promover el desarrollo de los grupos indígenas, con pleno respeto a su cultura y a su organización, atendiendo a los particularidades que presenta su demografía.

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 representan y, sobre todo, de su participación activa y organizado como sujetos de su propio desarrollo.

Esto significa que, en el presente programa, 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.

b) Vertientes, acciones e instituciones responsables.

De acuerdo con la incidencia de las acciones planteadas,



[N.E. Con respecto al cuadro de esta página remitimos al lector a su original, según la fuente indicada al inicio de este capítulo.]

se consideran dos vertientes: la socioeconómica, relativa a la coordinación y programación de las acciones tendientes al mejoramiento del nivel de vida, y la de educación en población, orientada a elevar la calidad de vida de la población.

i) Vertiente Socioeconómica y Demográfica

- Secretaría de Gobernación.

Adecuar las metas, estrategias y 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.

Normar y coordinar las acciones orientadas al desarrollo y a la atención de los grupos indígenas, dentro de los principios básicos de la política de población.

- Secretaría de Programación y Presupuesto.

Integrar la participación activa de las comunidades indígenas en la elaboración, operación y seguimiento de los programas regionales y de desarrollo rural integral, de modo que sus necesidades sean efectivamente atendidas en el marco de la planeación nacional.

Asegurar la canalización de recursos financieros y presupuestales para el desarrollo económica y social de los núcleos indígenas.

- Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Promover y apoyar 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 del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Procurar 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.

- Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Salud y Secretaría de la Reforma Agraria.

Mejorar los niveles de alimentación y nutrición de la población indígena, a través de un sistema adecuada de abasto y de actividades de orientación y capacitación en materia alimentaria.

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y Secretaría de la Reforma Agraria.

Realizar actividades de mejoramiento de la vivienda y

de los servicios municipales en las comunidades indígenas, de acuerdo con su cultura y con sus necesidades más urgentes.

- Secretaría de Salud

Proporcionar servicios de salud a los núcleos indígenas, sobre todo en los ámbitos de atención materno-infantil y de prevención y atención de enfermedades infecciosas.

Proporcionar servicios de planificación familiar, a los grupos indígenas, de modo adecuado a sus necesidades, condiciones de vida, cultura y organización social.

- Secretaría de Salud y Secretaría de Educación Pública.

Revalorar e integrar las prácticas y los agentes de la medicina tradicional indígena en las actividades tendientes a incrementar el bienestar social de la comunidad.

- Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Educación Pública.

Proporcionar asesoría legal y apoyo institucional para combatir todas las formas de discriminación étnica hacia los grupos indígenas.

ii) Vertiente de Educación en Población.

- Secretaría de Educación Pública.

Desarrollar 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 incluirán y adaptarán los contenidos de educación en población, así como acciones de capacitación y comunicación social en la materia, a través de las propias lenguas indígenas.

- Secretaría de Educación Pública y Secretaría de la Reforma Agraria.

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.

c) Participación de otros programas

En este programa se da la incidencia de los atrasos, debido a la amplitud de la problemática considerada ya que los demás programas en materia de población deben adecuarse, en su aplicación, a los grupos indígenas.

A continuación, se presenta un esquema para resumir los elementos de este programa.

6. PROGRAMA NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE LA MUJER EN EL DESARROLLO.

a) Objetivo

Promover la plena integración de la mujer en el proceso económico, político, social y cultural del país, en igualdad de condiciones con el varón.

Este objetivo comprende aspectos más particulares, sobre la integración plena de la mujer en las actividades productivas, educativas, de servicio y políticas, así como transformaciones a nivel de la conciencia social y del marco jurídico, tendientes a la creación de una nueva moral social fundada en el valor de la igualdad de la mujer y el varón.

Un campo tan amplio de acción exige la participación de diversos programas y de instituciones de los sectores pública, social y privado. Por lo tanto, a continuación solamente se presentará un resumen de las grandes grupos de acciones, integradas en vertientes; la definición de acciones más específicas se hace en el documento particular relativo a este programa.

b) Vertientes, acciones e instituciones responsables.

En este programa se contemplan diez vertientes o líneas de acción, correspondientes a las áreas de problemas prioritarias que han surgido de las reuniones de consulta y análisis sobre la situación de la mujer en nuestro país. Sólo una de dichas vertientes, la de "investigación-acción", no se presenta en este resumen, dada que se ha incorporado dentro del Programa Nacional de Investigación sobre Población y Desarrollo.

En cuanto a las instituciones responsables, sólo se han incluido las que, en primera instancia, tienen una participación más directa en cada vertiente.

i) Empleo.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Promover mayores oportunidades de empleo para la mujer, a través de programas específicos de empleo, capacitación y adiestramiento laboral.

Proteger los derechos laborales de la mujer, combatiendo toda forma de discriminación sexual al respecto, ya sea en el trabajo industrial, agrícola o de servicios.

ii) Educación.

- Secretaría de Gobernación y Secretaría de Educación Pública.

Integrar 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.

En estrecha relación con las acciones de educación en población, incorporar dichos contenidos en la formación y capacitación de grupos institucionales de los sectores público, social y privado, y promover acciones similares

en los Consejos Estatales de Población.

Pracurar la incorporación y permanencia de la mujer en todos los niveles del sistema educativo nacional, y en los programas de educación no formal.

iii) Salud y seguridad social.

- Secretario de Salud.

Proteger la salud integral de la mujer, proporcionando asistencia médica y social adecuada a sus necesidades, sobre toda en las zonas y grupos marginados.

Pracurar la defensa de los derechos de la mujer en cuanto a seguridad y prestaciones sociales, promoviendo las reformas legales y administrativas necesarias para ampliar su participación en dichos servicios.

iv) Familia.

- Secretaría de Gobernación, Secretaría de Salud y Secretaría de Educación Pública.

Promover 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.

Promover el mejor desarrollo de la mujer y el varón dentro de la familia, a través de acciones educativas, capacitación, comunicación social y servicios de asesoramiento y asistencia social.

v) Vivienda.

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Ampliar las posibilidades de acceso de la mujer a la vivienda, sobre toda cuando ella asume la responsabilidad del sostenimiento de la familia, a través de políticas más adecuadas en la materia y de un sistema más amplio y efectivo de prestaciones económicas y sociales.

vi) Participación política.

- Secretaría de Gobernación y Secretaría de Educación Pública.

Promover la mayor participación política de la mujer, por medio de programas específicos de información, concientización, educación cívica y capacitación política.

Promover 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.

vii) Problemas sociales.

- Secretaría de Gobernación, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública y Procuraduría General de la República.

Ampliar la protección legal e institucional a la mujer, como víctima de agresiones en todas las órdenes y como sujeto de rehabilitación social.

Promover el estudio, difusión y discusión pública de los problemas sociales que afectan el bienestar integral de la mujer.

viii) Comunicación social.

- Secretaría de Gobernación y Secretaría de Educación Pública.

Realizar programas en materia de comunicación social, y normar los contenidos de aquellos elaborados por otras instituciones y sectores, de modo que se promueva la transformación de la conciencia social, en el marco de valores de igualdad, respeto mutuo y coparticipación de la mujer y el varón en la vida familiar comunitaria.

ix) participación en el desarrollo rural

- Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Promover la participación directa y activa de la mujer campesina en las actividades de desarrollo rural integral, por medio de programas de capacitación, empleo, apoyo a la economía familiar, fomento de la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer, etc.

c) Participación de otros programas

Debido a la naturaleza de este programa, su relación con el resto de los programas que integran el Programa Nacional de Población es múltiple.

En el siguiente esquema, se presenta un resumen de los aspectos mencionados.

7. PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIGACION SOBRE POBLACION Y DESARROLLO.

a) Objetivo.

Promover y orientar la producción, difusión y 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 aquellos que serán promovidos en el corto y el mediano plazo por el Consejo Nacional de Población. 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 po-

blación 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, antropología, educación, biología humana, ecología, etc.) que pueden incidir en cuestiones poblacionales; y, por la otra, incorporar el 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, a través de convenios de amplia alcance y del establecimiento de mecanismos de coordinación con las universidades e instituciones de educación superior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y diversos colegios profesionales, entre otros organismos.

Debido a la amplitud de las cuestiones de la materia, y a la multiplicidad de enfoques y métodos posibles, no se definen vertientes específicas en este programa; los occioses previstas, o su vez, señalan las principales áreas que se consideran prioritarias, pero no se establecen límites rígidos para otras posibles líneas de estudio.

b) Acciones e instituciones responsables.

- Secretaría de Gobernación.

Llevar a cabo investigaciones sobre la dinámica poblacional y sus componentes, sobre la integración de población y desarrollo, sobre aspectos socioculturales de la población y sobre las efectos en la población de los programas sobre la materia.

- Secretaría de Programación y Presupuesta y Secretaría de Gobernación.

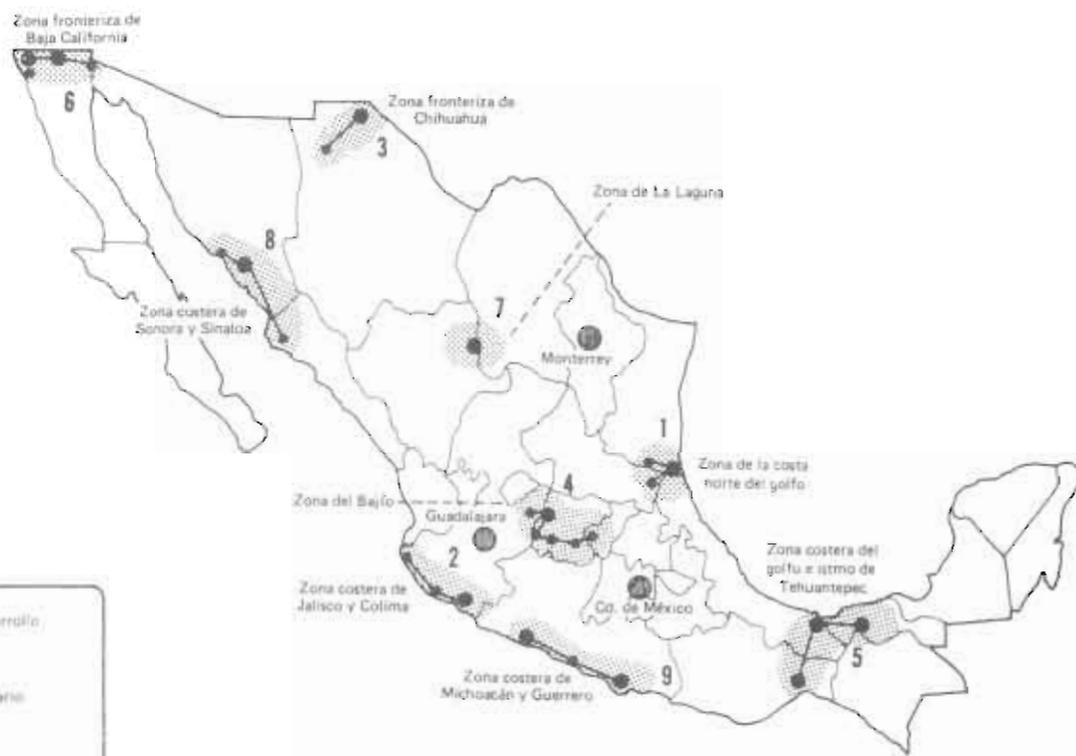
Producir e integrar información estadística básica y derivada, a nivel nacional, regional, estatal y municipal, que responda a las necesidades en materia de investigación sobre población y desarrollo.

Normar y coordinar la generación de información sociodemográfica por parte de otras instituciones del Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales y Municipales.

- Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores.

VI. CRITERIOS Y ACCIONES DE COORDINACION CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Como se indicó en el Plan Nacional de Desarrollo, es en el



Clave	
Zonas prioritarias de desarrollo urbano	
1.	Tehuacan: portuario, industrial, energético y agropecuario
2.	Manzanillo: turístico-portuario
3.	Cd. Juárez: comercial
4.	León: comercial-industrial, agropecuario
5.	Coahuila-Coahuila-Villahermosa-Salina Cruz: energético-agropecuario, industrial y portuario
6.	Tijuana-Mexicali: comercial y agropecuario
7.	Gómez Palacio-Lerdo-Torreón: agropecuario-industrial
8.	Cd. Obregón: industrial-agropecuario, turístico
9.	Lázaro Cárdenas-Acapulco: industrial y turístico
●	México, Guadalajara, Monterrey control

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978)

[N.E. Con respecto al cuadro de esta página remitimos al lector a su original, según la fuente indicada al inicio de este capítulo.]

ámbito regional donde la política de población adquiere su expresión más concreta, es decir, donde su integración con las 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 tendrán por 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. Se contribuye así 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 promoverá la creación de Consejos Estatales de Población, presididos por el Gobernador de cada Estado e 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 Consejos establecerán y operarán los mecanismos para la ejecución de las acciones derivadas de los acuerdos de coordinación que al respecto se celebren.

El Consejo Nacional de Población colaborará 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.
- Apoyar 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.
- Proporcionar 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 otros vertientes de los programas.
- Evaluación de los programas estatales de población y de 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 colaborarán ampliamente en la capacitación 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.

Los acuerdos que se establezcan tendrán una vigencia anual y serán revisados con la misma temporalidad, o

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.

VII. CRITERIOS Y ACCIONES DE CONCERTACION CON LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO.

El éxito del Programa Nacional de Población dependerá, en gran medida, de la participación activa de las organizaciones e instituciones de los sectores social y privado, ya que sólo en esa forma se vinculará la propia población con las acciones derivadas de la política en la materia.

Como se indicó en el capítulo tercero, relativo a la estrategia del Programa, el ámbito de ejecución de los programas específicos incluye, como componentes esenciales, a las organizaciones sindicales y campesinas, las sociedades cooperativas, las cámaras industriales y de comercio, las instituciones académicas y las asociaciones civiles en general.

De acuerdo con los lineamientos de la Ley de Planeación y del Plan Nacional de Desarrollo, el Consejo Nacional de Población concertará convenios de cooperación para llevar a cabo acciones comprendidas en el Programa Nacional de Población. De esta forma, se promoverá el concurso de amplios sectores de la población, dentro del marco legal y programático planteado en este documento.

Todas las organizaciones e instituciones mencionadas tienen su participación, de un modo u otro, en cada uno de los programas específicos. Sin embargo, dicha participación puede tener mayor peso relativo en unos programas que en otros, para lo cual pueden definirse 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 concertarán convenios para que las propias organizaciones lleven a cabo acciones de educación en población, entre sus integrantes, con el apoyo y asesoría del Consejo Nacional de Población, o bien, para que realicen actividades específicas en materia de planificación familiar, desarrollo integral de la familia e integración de la mujer en el desarrollo.

En todos estos aspectos se procurará 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 en Materia de Población para los Grupos Indígenas, será 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 será de gran importancia, particularmente con respecto a los Programas de Educación en Población, Planificación Fami-

liar, 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, constituirá 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 permitirán 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 civiles, 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 plantearán en los convenios que se establezcan con las distintas organizaciones.

VIII. MANEJO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL GENERAL

Bajo este concepto se incluyen las acciones de la vertiente de inducción, señalada por la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo. Esta se refiere, básicamente, al impacto que, sobre las acciones de los particulares, puede tener el manejo de los instrumentos de política económica y social.

Dentro de estos instrumentos se incluyen las políticas de gasto público y financiamiento, monetaria, fiscal, salarial, de salud, educativa, de vivienda, etc. Todas las acciones comprendidas en ellas tienen consecuencias en las acciones de los individuos y de las organizaciones de los sectores social y privado. Por lo tanto, se busca que tales efectos sean congruentes con las actividades directamente programadas en las vertientes obligatoria, de coordinación y de concertación. En el caso del Programa Nacional de Población, por su carácter normativo y globalizador, la vertiente de inducción está presente en su estrategia general y en todas las acciones previstas para los programas específicos.

A nivel de la estrategia, como se planteó en el capítulo correspondiente, se parte de la integración de población y desarrollo en todas las dimensiones de la planeación nacional, procurando la congruencia global de los objetivos de la política de población con la estrategia del desarrollo económico y social, así como la congruencia específica entre los diversos programas. De este modo, se contempla el efecto conjunto de las distintas acciones sobre la población.

A nivel de las acciones institucionales comprendidos en los programas, todas ellas se orientan hacia la inducción del cambio cualitativo en las acciones de los individuos con pleno respeto a sus libertades y garantías.

Así, esta vertiente se encuentra integrado en todo el Programa Nacional de Población. La explicación de los cambios particulares que se esperan en los documentos correspondientes a los programas específicos.

COMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE ENLACE NACIONAL AL AÑO 2000



CUADRO No. 1

MEXICO: INDICADORES DEL NIVEL DE MORTALIDAD, 1940-1980.

Año	Tasa Bruta de Mortalidad (por mil)	Esperanza de vida al nacimiento			
		Hombres	Ganancia en años	Mujeres	Ganancia en años
1940	23.4	40.4		42.5	
1950	16.1	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	63.9	3.6
1980	7.5	62.3	2.3	66.1	2.2

FUENTE: México Demográfico, Bronceo 1977 Consejo Nacional de Población, México, 1980.
México Demográfico, Bronceo 1980-1981 Consejo Nacional de Población, México, 1982.

CUADRO No. 2

MEXICO: TASAS ESPECIFICAS DE FECUNDIDAD Y OTROS INDICADORES 1940-1981

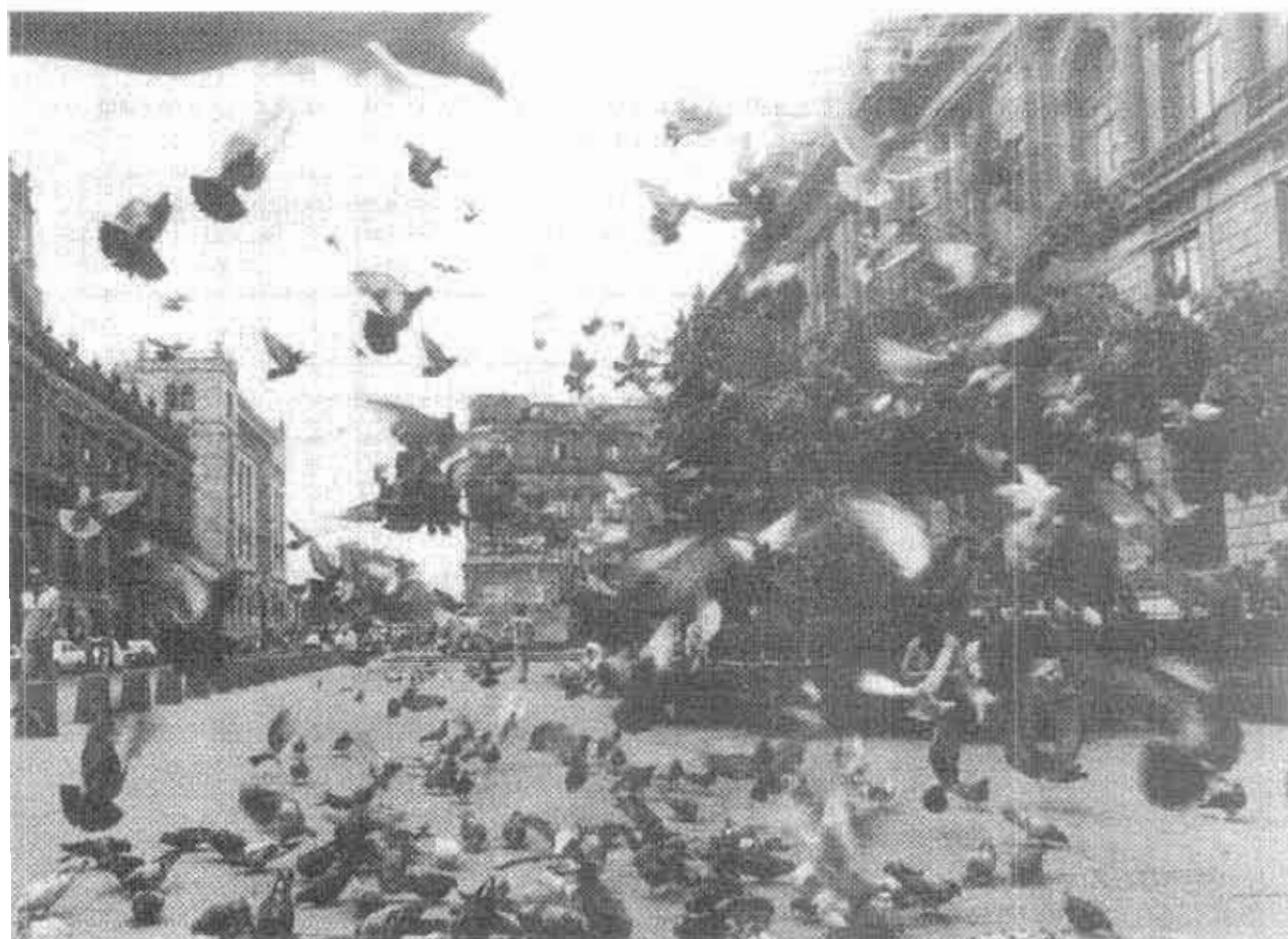
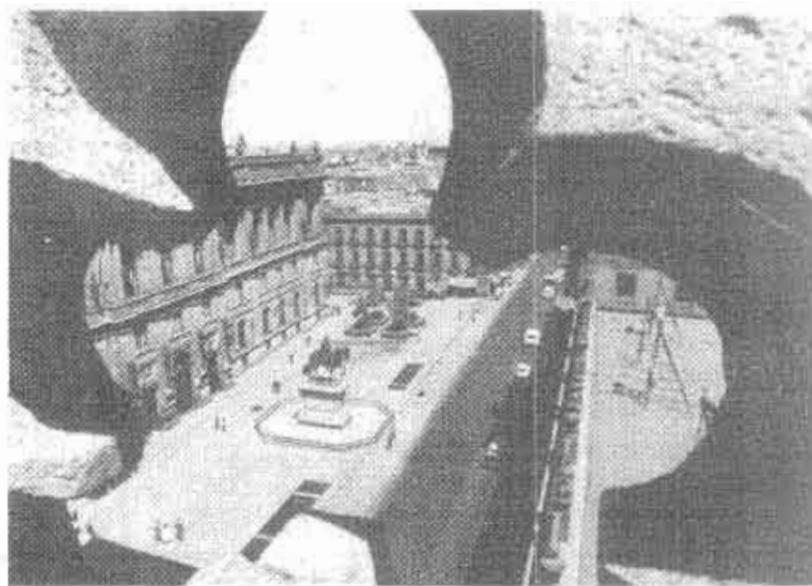
Edad	1958-					
	1940 (1)	1952 (2)	1960 (3)	1970 (4)	1977 (5)	1981 (6)
15-19	1225	1089	1050	0913	0881	1061
20-24	3176	2725	2601	2859	2310	2027
25-29	3095	2859	3185	3140	2460	2110
30-34	2371	2238	2700	2470	1976	1722
35-39	1557	1538	2013	2097	1634	1221
40-49	0589	0742	0517	0767	0676	0505
T B R ¹	5.1	2.9	3.2	3.2	2.6	2.1
T G F ²	6.3	6.0	6.5	6.5	5.5	4.
T B N ³	45.1	45.9	45.0	45.1	37.9	32.5

FUENTE: (1-5) Ordóñez, Manuel, *La Fecundidad en México*, Mimeografiado, México, 1983.
(6) Resultados Preliminares de la Encuesta Nacional Demográfica, 1982, Consejo Nacional de Población, México.

¹ Tasa bruta de reproducción

² Tasa global de fecundidad

³ Tasa bruta de natalidad (por mil)



CUADRO No. 3

MEXICO: GRADOS Y TASAS DE URBANIZACION Y RURALIZACION, 1970 y 1980.

INDICADORES (%)	1970	1980	1970-1980
Grado de Urbanización ¹	38.1	51.9	
Grado de Ruralización ²	49.9	39.8	
Tasa de Urbanización ³			5.0
Tasa de Ruralización ³			2.2

¹ Porcentaje de la población urbana sobre la total.

² Porcentaje de la población rural sobre la total.

La suma de los porcentajes de la población urbana y rural no equivale a 100 porque no incluye a la población que habita en localidades mixtas (urbanas y rurales).

³ Incremento medio anual del grado de urbanización y ruralización, se calculó mediante la expresión siguiente:

$$\frac{U(G_1 - G_0)}{(G_1 + G_0) \cdot n} \cdot 100$$

G₁ y G₀ son los grados de urbanización (ruralización) al final y al principio del periodo, n es 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 los IX y X Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1980.

CUADRO 4

MEXICO: INCREMENTO DE LA POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL, 1970-1980. (miles de habitantes)

	INCREMENTOS ABSOLUTOS			RELACION PORCENTUAL ¹	
	TOTAL (1)	URBANA (2)	RURAL (3)	URBANA (2/1)	RURAL (3/1)
1970-1980	18 622	16 254	2 368	87.3	13.9

¹ La relación porcentual expresa cuantas personas habitan en las distintas localidades de cada 100 nuevos habitantes en la década de 1970-1980.

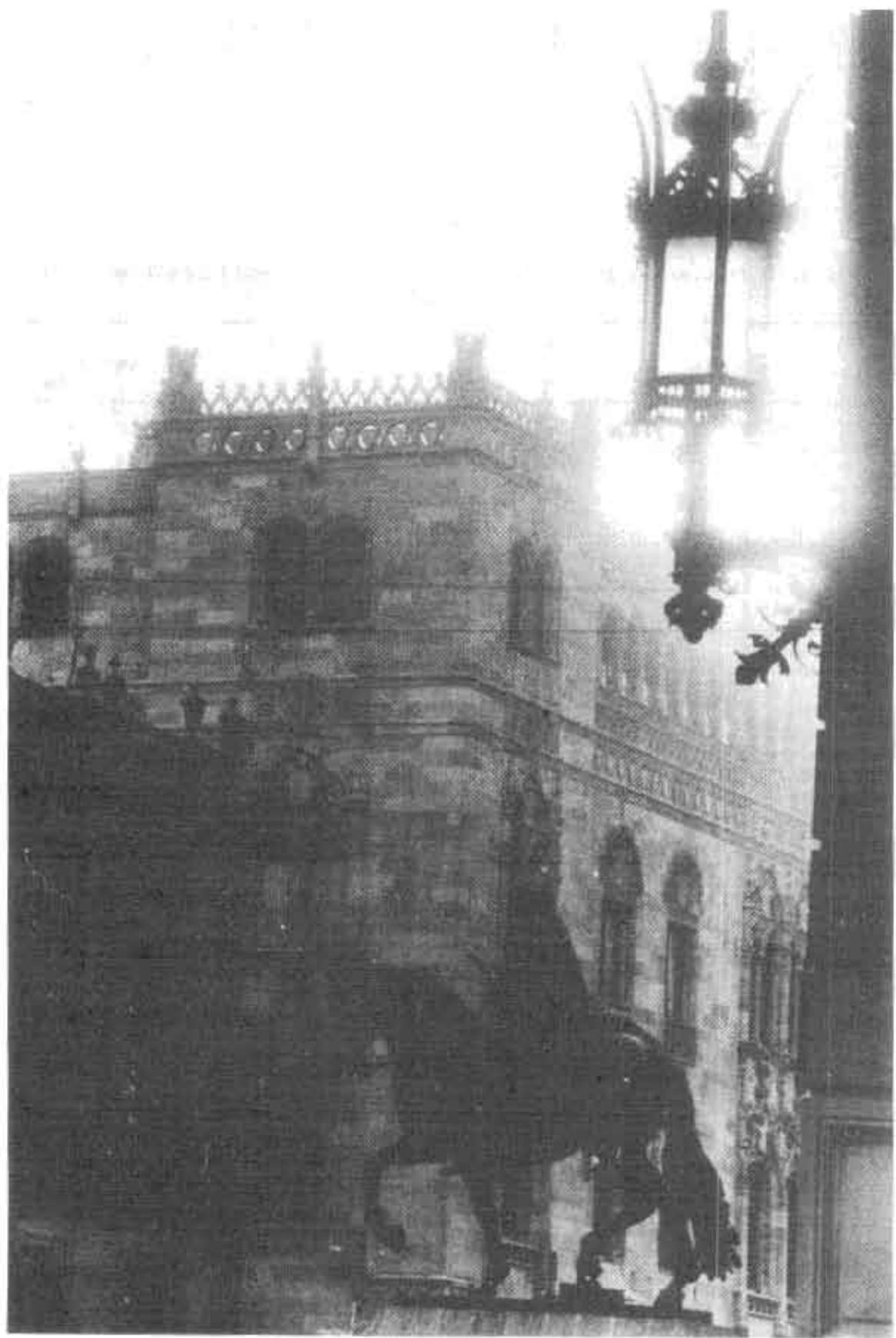
FUENTE: Elaboraciones del Consejo Nacional de Población, en base a datos de los IX y X Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1980.

CUADRO 5

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			
1980	66 846	34 605	26 639	5.2	6.4	1.0

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 6

MEXICO: POBLACION DE LAS CAPITALS DEL PAIS, Y TASA DE CRECIMIENTO, 1970-1980.

CAPITALES	POBLACION 1970	POBLACION 1980	TASA DE CRECIMIENTO 1970-1980
Aguascalientes, Ags.	181 277	295 152	4.8
Mexicali, B.C.	263 498	341 559	2.5
La Paz, B.C.S.	46 011	91 453	6.9
Campeche, Camp.	69 506	128 434	6.1
Saltillo, Coah.	161 114	284 957	5.7
Cotima, Col.	58 450	86 044	3.8
Tuxtla Gutiérrez, Chis.	66 851	131 096	6.7
Chihuahua, Chih.	257 027	385 603	4.0
Distrito Federal	6 874 165	8 851 079	2.4
Durango, Dgo.	150 541	257 915	5.3
Guanajuato, Gto.	36 809	48 981	2.8
Chilpancingo, Gro.	36 195	67 498	6.2
Pachuca, Hgo.	85 892	110 551	2.7
Guadalajara, Jal.	1 195 601	1 626 152	3.0
Toluca, Méx.	114 079	357 071	11.7
Morelia, Mich.	161 040	297 544	6.1
Cuernavaca, Mor.	134 117	192 770	3.6
Tepic, Nay.	87 540	145 741	5.0
Monterrey, N.L.	858 107	1 084 696	2.5
Oaxaca, Oas.	99 535	154 225	4.3
Puebla, Pue.	401 603	772 908	6.5
Querétaro, Qro.	112 993	215 976	6.5
Chetumal, Q.R.	23 685	56 709	8.8
San Luis Potosí, S.L.P.	250 059	362 571	4.5
Culiacán, Sin.	167 936	304 826	5.9
Hermosillo, Son.	176 596	297 175	5.1
Villahermosa, Tab.	99 565	158 216	4.6
Cd. Victoria, Tamps.	83 897	140 161	5.1
Tlaxcala, Tlax.	9 972	18 437	6.1
Jalapa, Ver.	122 377	204 594	5.1
Mérida, Yuc.	212 097	400 142	6.3
Zacatecas, Zac.	50 251	80 088	4.6

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 7

MEXICO: POBLACION DE ALGUNAS DE LAS CIUDADES GRANDES¹ Y ZONAS METROPOLITANAS Y TASAS DE CRECIMIENTO 1970-1980.
(miles de habitantes)

CIUDADES	POBLACION 1970	POBLACION 1980	TASA DE CRECIMIENTO 1970-1980
Ensenada, B.C.	77 687	120 485	4.5
Tijuana, B.C.	277 506	429 500	4.3
Monclova, Coah.	78 154	115 786	3.9
Z.M. de Torreón, Coah.	438 461	617 424	3.6
Ciudad Juárez, Chih.	407 370	544 496	2.8
Z.M. de Chihuahua, Chih.	282 155	411 922	3.7
Z.M. de la Ciudad de México	8 625 157	13 354 271	4.3
Celaya, Gto.	79 977	141 675	5.7
Irapuato, Gto.	116 651	170 158	3.7
Z. Metropolitana de León	470 209	722 584	4.2
Acapulco, Gro.	174 378	301 902	5.4
Z.M. de Guadalajara, Jal.	1 474 682	2 244 715	4.1
Uruapan, Mich.	82 677	122 828	4.0
Z.M. de Monterrey, N.L.	1 213 479	988 012	4.9
Z.M. de Puebla, Pue.	629 344	984 267	4.4
Z.M. de San Luis Potosí, S.L.P.	297 012	471 047	4.6
Mazatlán, Sin.	119 553	199 830	5.1
Los Mochis, Sin.	67 953	122 531	5.9
Cd. Obregón, Son.	114 407	165 572	5.6
Cd. Madero, Tamp.	90 830	132 444	5.7
Matamoros, Tamp.	157 749	188 745	3.0
Nuevo Laredo, Tamp.	148 867	201 751	3.0
Reynosa, Tamp.	137 385	194 673	3.1
Z.M. de Tampico, Tam.	298 337	432 787	3.7
Coatzacoalcos, Ver.	69 753	127 170	6.0
Minatitlán, Ver.	68 397	106 765	4.4
Z.M. de Orizaba, Ver.	207 357	275 419	2.8
Pozos Rica, Ver.	120 462	166 799	3.2
Z.M. de Veracruz, Ver.	253 182	367 339	3.7
Z.M. de Mérida, Yuc.	105 114	154 712	5.4

¹Se consideraron ciudades grandes a aquellas que para 1980 tenían 100 000 habitantes y más.

FUENTE: Elaboraciones del Consejo Nacional de Población en base a datos de las IX y X Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1980.

CUADRO 8

MEXICO, 1940-1980: TASA BRUTA DE MORTALIDAD POR ENTIDAD FEDERATIVA¹
(por mil)

Entidad Federativa	1940	1950	1960	1970	1980
Estados Unidos Mexicanos	25.35	16.11	11.55	10.07	7.5
Aguascalientes	25.23	17.51	12.06	11.28	7.5
Baja California	16.32	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	10.03	7.82	6.2
Coahuila	24.28	13.88	10.06	8.81	6.9
Colima	27.22	15.34	12.61	10.21	7.6
Chiapas	18.18	14.15	12.34	11.27	8.2
Chihuahua	18.42	13.08	10.06	8.81	6.9
Distrito Federal	24.08	15.52	10.18	9.62	6.7
Durango	20.50	11.66	9.00	7.38	6.2
Guanajuato	35.27	20.47	15.06	12.26	8.2
Guerrero	17.12	15.94	10.19	8.30	6.5
Hidalgo	23.18	20.53	13.59	12.07	8.9
Jalisco	23.95	16.58	11.79	10.22	7.4
México	27.20	22.63	14.36	10.50	7.3
Michoacán	23.95	15.18	9.58	8.66	6.8
Morelos	25.67	15.80	10.00	8.55	6.6
Nayarit	17.63	14.53	10.90	8.32	6.4
Nuevo León	18.05	11.61	8.41	7.40	5.9
Oaxaca	31.85	20.19	16.27	15.25	10.4
Puebla	28.07	20.21	15.87	14.52	10.1
Querétaro	30.16	20.01	14.48	11.28	8.2
Quintana Roo	9.87	9.57	5.55	5.00	3.4
San Luis Potosí	22.72	15.98	12.82	11.19	8.0
Sinaloa	16.97	11.13	8.64	6.80	5.8
Sonora	18.65	12.58	8.94	8.23	6.6
Tabasco	14.42	12.62	9.92	8.77	6.5
Tamaulipas	14.09	11.05	8.69	7.52	5.8
Tlaxcala	27.70	22.94	15.88	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

¹Las tasas están calculadas con la población censal proyectada al 30 de junio.

FUENTE: Dirección General de Estadística para el periodo 1940-1970; y para 1980, estimaciones del Consejo Nacional de Población, basadas en estadísticas vitales.

CUADRO No. 9
MEXICO, 1980: ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONOMICOS Y DEMOGRAFICOS POR GRUPOS DE ENTIDADES
FEDERATIVAS SEGUN SU NIVEL DE MORTALIDAD

	T. B. M. ¹ (por mil)	Habitantes ² por médico	PEA ocupada en actividad del 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	7.5	1 373	25.85	82.99	49.77	48.67	41.05
Grupo I	6.5	718	11.05	92.50	81.76	67.77	55.36
Grupo II	7.0	1 908	25.57	85.75	46.25	49.00	39.52
Grupo III	8.0	2 455	39.46	75.61	21.61	29.55	30.95
Grupo IV	9.1	2 449	40.32	71.10	29.13	29.54	28.24

FUENTE: A. Cotto González de Pablos y Uruñola, 1982; Dirección General de Estadística, Secretaría de Programación y Presupuesto; México, 1982.

¹ Tasa Bruta de Mortalidad. Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Departamento de Salud.

CUADRO No. 10

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	43.08	34.40
<i>Grupo I</i>	39.78	42.50	45.41	40.58	28.95
Distrito Federal	33.52	39.76	44.00	42.58	31.02
México	49.39	48.52	49.05	36.46	26.65
<i>Grupo II</i>	43.07	43.31	45.13	41.55	33.73
Baja California	40.83	44.30	46.02	41.76	31.50
Colima	42.05	46.73	47.42	44.14	36.58
Chihuahua	43.92	41.01	43.30	40.13	38.47
Nuevo León	44.48	42.39	45.55	42.40	33.26
Sonora	46.83	46.08	48.04	44.22	35.11
Tamaulipas	37.86	44.16	43.88	39.58	33.84
<i>Grupo III</i>	40.53	44.84	41.95	42.37	33.23
Aguascalientes	45.29	48.65	49.86	48.09	40.64
Baja California Sur	39.45	40.51	40.41	43.53	38.97
Campeche	45.98	45.87	47.62	44.49	38.30
Coahuila	55.47	58.09	47.47	50.49	37.81
Chiapas	36.97	39.29	32.30	38.63	36.85
Jalisco	44.29	45.65	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	40.28	32.16	33.27	41.32
Sinaloa	37.88	42.17	45.88	47.94	39.15
Veracruz	34.62	40.00	38.38	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	49.64	43.49	46.32	45.90	42.14
Guanajuato	55.36	48.49	46.13	43.91	36.5*
Guerrero	41.48	44.74	47.64	46.57	43.45
Hidalgo	37.48	42.51	44.92	44.97	42.81
Michoacán	44.25	46.24	47.22	46.31	41.38
Oaxaca	31.19	40.93	42.49	43.60	41.50
Puebla	42.48	41.59	44.10	46.42	44.92
Querétaro	46.03	46.34	49.27	49.64	39.75
San Luis Potosí	50.55	46.61	49.15	46.60	38.31
Tabasco	37.87	43.26	46.76	44.33	46.65
Tlaxcala	50.57	48.69	50.01	50.41	49.5*
Zacatecas	52.97	53.04	50.93	47.91	36.88

FUENTE: Dirección General de Estadística. La tasa bruta de natalidad se calculó utilizando un promedio de nacimientos de tres años consecutivos.

La población censal se proyectó al 30 de junio y se corrigió por subenumeración del grupo 0-4 años.

*Valores estimados, debido a problemas especiales en el registro de nacimientos de la entidad.

CUADRO No. 11

MEXICO, 1980: ALGUNOS INDICADORES SOCIOECONOMICOS Y DEMOGRAFICOS POR GRUPOS DE ENTIDADES FEDERATIVAS, SEGUN SU NIVEL DE FECUNDIDAD.
(Correspondientes a los grupos del Cuadro No. 10)

GRUPO	Tasa bruta de reproducción	Población Rural	Población Analfabeta	PORCENTAJES			Uso de Métodos* Anticonceptivos
				Primaria Terminada	Actividad Económica Femenina		
Estados Unidos Mexicanos	2.5	38.1	20.4	52.0	23.2		37.8
Grupo I	Menor que 1.9	9.5	9.2	57.2	32.6		52.1
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	28.1	22.0		36.2
Grupo IV	Mayor que 2.9	54.2	27.9	26.3	22.9		26.2

FUENTE: X. Cruz Coronel de Pineda y Frenida (1982) Dirección General de Estadística, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

* Datos correspondientes a 1979, de la Encuesta Nacional de Población, Incestos Mexicanos del Seguro Social. En 1982, según datos de la Encuesta Nacional Demográfica, el porcentaje de mujeres unidas, usuarias de métodos anticonceptivos, fue de 47.7 para el total del país.

CUADRO No. 12

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	67 582 081	85.3	14.3
Aguascalientes	538 142	82.0	18.0	503 410	83.8	16.2
Baja California Norte	87 042	58.4	41.6	1 225 436	89.7	50.3
Baja California Sur	128 019	82.0	18.0	221 289	89.5	50.3
Campeche	251 556	82.5	17.5	372 277	84.9	15.1
Coahuila	1 114 956	86.7	13.3	1 538 401	85.3	14.7
Colima	241 153	72.4	27.6	359 202	84.1	15.3
Chiapas	1 569 953	87.5	2.5	2 096 812	95.0	5.0
Chihuahua	1 612 525	88.3	11.7	1 933 956	88.4	11.8
Distrito Federal	6 874 165	65.3	54.7	9 373 353	77.8	22.2
Durango	939 808	92.9	7.1	1 160 186	86.0	11.1
Guajuato	2 270 370	93.9	6.1	3 044 402	90.2	9.8
Guerrero	1 597 560	96.5	3.5	2 174 162	93.4	6.6
Hidalgo	1 195 845	95.6	4.4	1 516 511	87.2	12.8
Jalisco	3 296 986	88.7	11.3	4 293 349	84.7	15.3
México	3 833 185	71.8	28.2	7 945 692	74.8	25.2
Michoacán	2 324 226	95.9	4.1	3 048 704	91.1	8.9
Morelos	616 119	72.3	27.3	931 675	79.0	21.0
Nayarit	544 031	84.5	15.5	730 024	86.3	13.7
Nuevo León	1 694 698	75.0	25.0	2 463 298	80.8	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	3 279 900	93.7	6.3
Querétaro	485 323	91.2	8.8	726 054	86.8	13.2
Quintana Roo	88 150	55.0	45.0	209 858	60.1	39.9
San Luis Potosí	1 281 996	93.0	7.0	1 670 637	92.2	7.8
Sinaloa	1 266 528	87.6	12.4	1 680 998	89.0	11.0
Sonora	1 098 720	84.4	15.6	1 438 351	88.3	11.7
Tahuasco	768 377	93.3	6.7	1 149 756	91.7	8.3
Tamaulipas	1 456 858	76.4	23.6	1 924 934	83.3	16.7
Tlaxcala	420 638	93.6	6.4	547 281	89.3	10.7
Verracruz	3 815 472	91.0	9.0	5 264 611	91.4	8.6
Yucatán	758 255	97.8	2.4	1 034 648	93.3	6.7
Zacatecas	951 462	94.8	5.2	1 145 327	91.2	8.8

FUENTE: IE Censo General de Población y Vivienda 1970 (Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1975).
 & Censo General de Población y Vivienda 2000 (Resultados preliminares a nivel nacional y por entidad federativa, Dirección General de Estadística, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 2005)

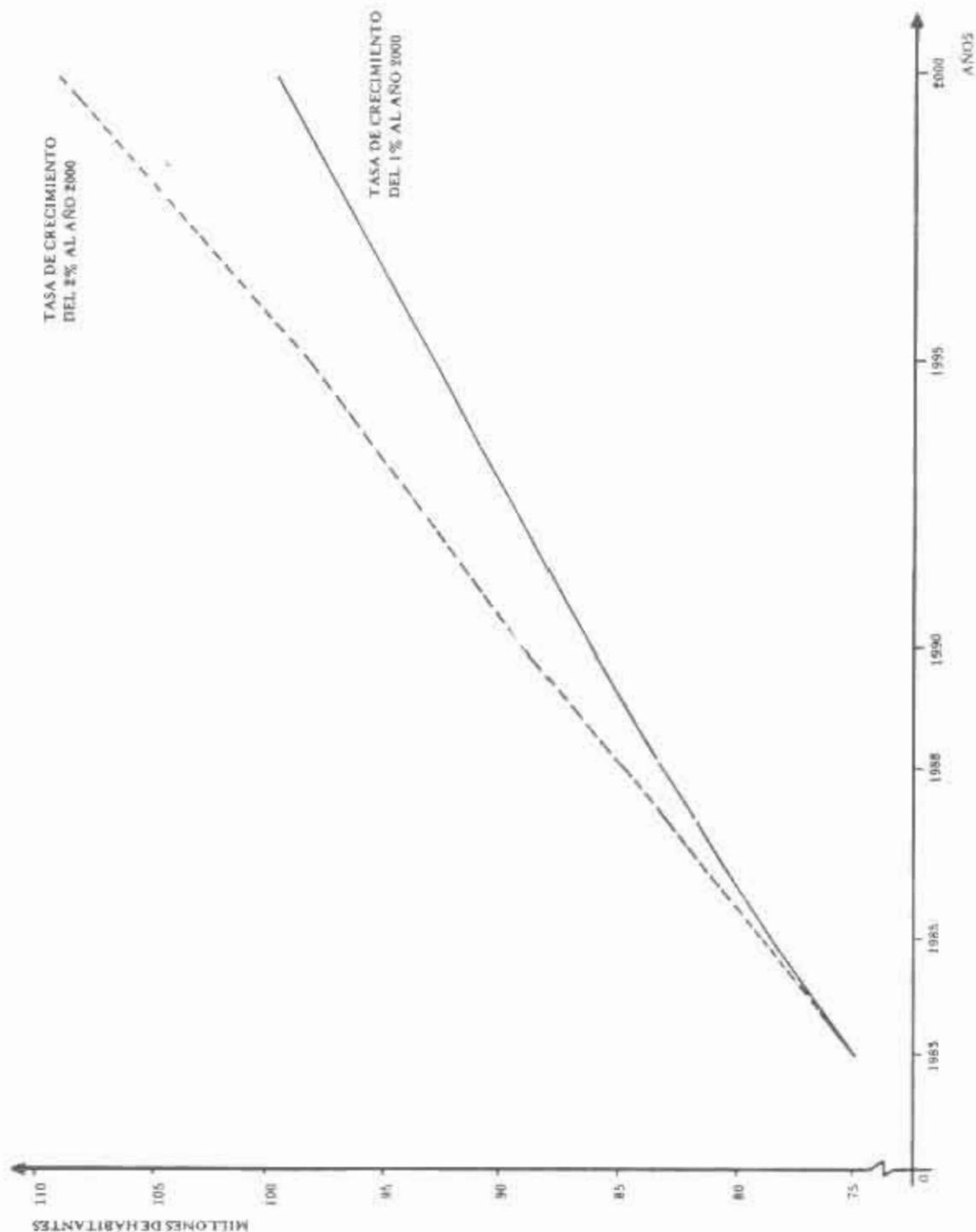
CUADRO No. 15

PROYECCION PROGRAMATICA (TASA DE CRECIMIENTO ANUAL CERCANA AL 1% EN EL AÑO 2000)
(miles de habitantes)

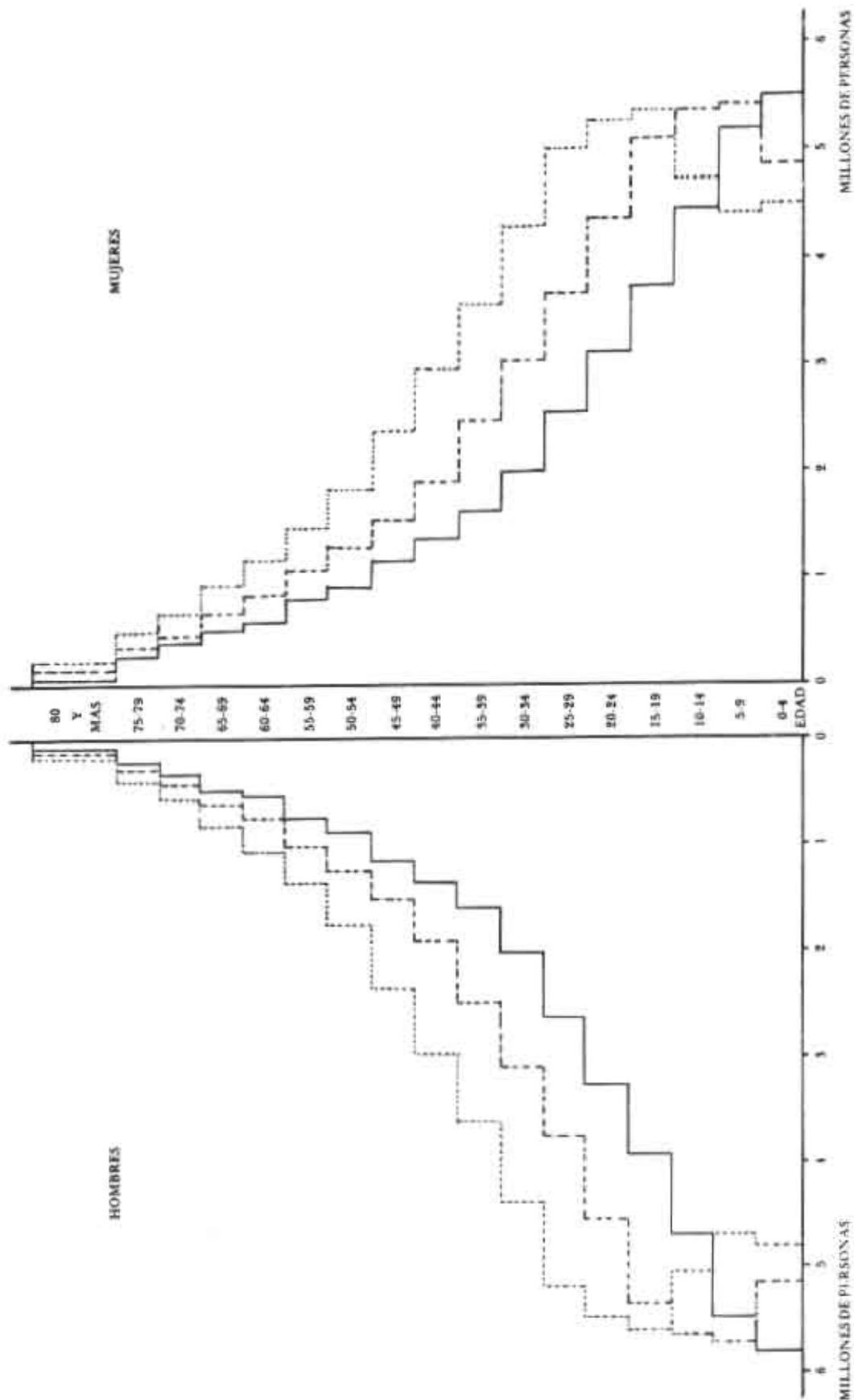
Año	Población		Por Grupos de Edades												
	Total	Hombres	Mujeres	0 - 4			5 - 14			15 - 64			65 y más		
				Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos				
1985	74 980.5	37 544.2	37 436.3	11 316.9	15.09	20 904.2	27.88	40 090.5	53.47	2 668.9	3.56				
1985	78 524.2	39 314.9	39 209.3	11 280.5	14.37	21 578.8	27.48	42 868.2	54.59	2 796.7	3.56				
1988	85 273.2	41 618.1	41 592.1	10 528.3	12.64	21 940.8	26.35	47 696.5	57.28	3 107.6	3.73				
1990	86 214.9	43 143.1	43 071.8	9 986.9	11.58	22 036.4	25.56	50 876.9	59.01	3 314.7	3.85				
1995	92 996.3	46 502.0	46 494.3	9 240.1	9.94	20 832.6	22.40	59 067.0	63.52	3 856.6	4.14				
2000	99 603.6	49 763.0	49 840.6	9 261.9	9.50	18 865.5	18.94	66 869.3	67.14	4 606.9	4.62				

FUENTE: México. Estimaciones y Proyecciones de Población 1990-2000 Consejo Nacional de Población, Secretaría de Programación y Presupuestos, Centro Latinoamericano de Demografía, México, 1982.

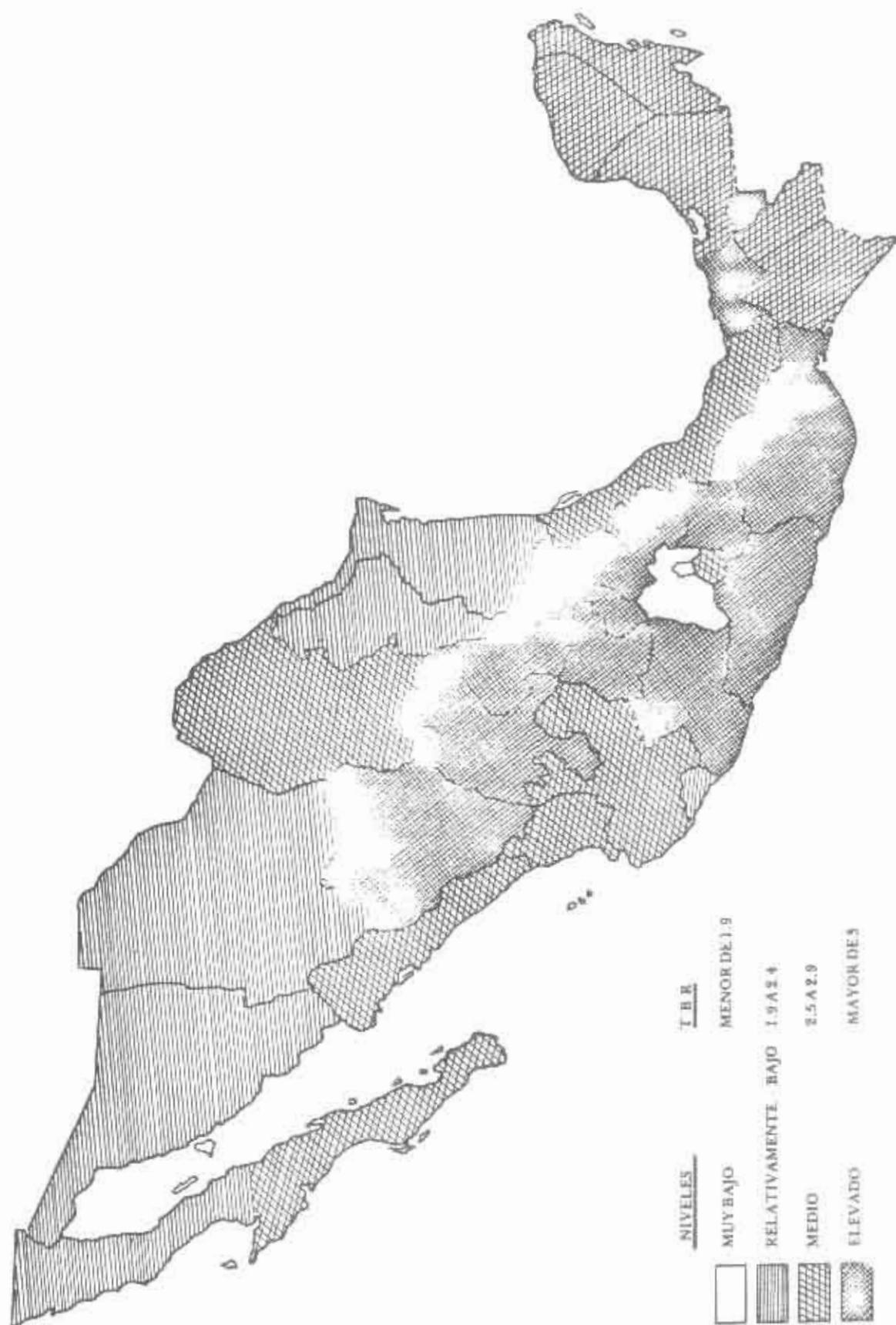
GRAFICA No. 2
POBLACION SEGUN ALTERNATIVAS DE CRECIMIENTO 1983-2000



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 ESTRUCTURA POR EDAD Y SEXO 1980, 1990, 2000
 (HIPOTESIS PROGRAMATICA DE 1% AL AÑO 2000)



GRAFICA No. 5



MAPA No. 2

FLUJOS MIGRATORIOS HACIA LA ZONA METROPOLITANA
DE LA CIUDAD DE MEXICO 1960-1970



MAPA No. 3