

EL COLEGIO DE MEXICO  
CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRAFICOS  
Y DE DESARROLLO URBANO  
MAESTRIA EN DEMOGRAFIA  
1987-1989

POLITICAS DE MIGRACION Y REDISTRIBUCION DE POBLACION EN MEXICO.  
EFECTOS DE LA POLITICA MIGRATORIA EN LA CIUDAD DE MEXICO.

Tesis para obtener el grado de Maestra en Demografía  
presentada por:

Angélica Elizabeth Reyna Bernal

México, D.F., a 19 de febrero de 1991.

POLITICAS DE MIGRACION Y REDISTRIBUCION DE POBLACION EN MEXICO.  
EFECTOS DE LA POLITICA MIGRATORIA EN LA CIUDAD DE MEXICO.

I N D I C E

	Pág.
Introducción.....	i
CAPITULO 1. Aclaraciones conceptuales y planteamientos metodológicos en la investigación sobre políticas de redistribución de población.....	1
I. Planteamiento del problema y justificación.....	1
II. Objetivos.....	7
III. Fundamentación teórica, metodológica y empírica del problema.....	7
IV. Hipótesis.....	42
V. Metodología.....	43
CAPITULO 2. Antecedentes de la política de migración en México.....	45
La legislación colonial.....	45
La legislación migratoria en el período independiente.....	47
Legislación de migración en el siglo XX.....	62
La Ley de Inmigración de 1909.....	64
Lo nacional vs lo extranjero en el período revolucionario...	68
Legislación de migración en el México postrevolucionario....	72
La Ley de Migración de 1930.....	80
Los cambios del período Cardenista.....	81
1936, primera Ley General de Población.....	85
La Ley General de Población de 1947.....	91
Nuevas concepciones, nuevas posiciones.....	94
La Ley General de Población de 1973.....	99
La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH).....	102

CAPITULO 3. Legislación en materia de migración interna: un análisis de coherencia interna, alcances y significación.....	108
I. Naturaleza de la Ley General de Población.....	110
II. Coherencia interna de la legislación en materia poblacional.....	114
A. Ley General de Población.....	114
B. Reglamento de la Ley General de Población.....	131
III. La legislación en Migración y Distribución Territorial de la población.....	137
CAPITULO 4. La política de migración vigente en México.....	148
I. Planes y programas del Consejo Nacional de Población...	149
II. Algunas pistas sobre la ejecución de la política de migración y distribución territorial de la población...	177
CAPITULO 5. Propuesta de un modelo de evaluación de la política migratoria. El caso de la Ciudad de México...	189
Conclusiones.....	133
Anexo I. Fuentes y bibliografía.....	i
Anexo II. Estadísticas y tabulaciones especiales.....	xiii

## I N T R O D U C C I O N

La preocupación por conocer cuál es el papel de las distintas instituciones sociales en los procesos poblacionales, cómo inciden en ellos para generar cambios o mantener constantes, no es nueva. Por el contrario, desde el inicio de los estudios de población, las instituciones sociales han sido vistas como fuertes determinantes, a la vez que contexto, de los comportamientos demográficos observados.

En el caso de la migración, el análisis del papel de las instituciones perdió su énfasis en la década pasada, privilegiándose en su estudio los determinantes macroestructurales de carácter económico y las motivaciones de los individuos. Tras el auge en la investigación y la producción de importantes hallazgos, en la última década poco se ha avanzado en el estudio del papel de las distintas mediaciones -entendidas ya como categoría analítica o como pequeños grupos entre individuos y macroestructuras (familia, hogares o unidades domésticas); o bien como organizaciones mayores con funciones normativas y reguladoras en torno a intereses, necesidades, problemas y prácticas sociales particulares- que forman parte de este fenómeno.

Los distintos cambios institucionales y organizacionales han hecho resurgir con gran interés dicha preocupación, sobre todo en torno al papel del Estado<sup>1</sup>.

Los numerosos estudios acerca de la migración han abordado principalmente cuatro grandes temáticas: 1) la cuantificación de la migración; 2) los determinantes del fenómeno; 3) la descripción de las características de los migrantes, así como la comparación

---

<sup>1</sup> / Un ejemplo de esos estudios es la compilación realizada por Peter Peek y Guy Standing Políticas de Estado y Migración. Estudios sobre América Latina y el Caribe. Ed. El Colegio de México; México, 1989, donde se incluye un trabajo sobre el caso mexicano.

entre ellos y la población nativa; y 4) los efectos de la migración sobre los lugares de origen y destino.

Si bien estos estudios han subrayado el papel primordial de las diversas instituciones, solo una pequeña parte las ha analizado concretamente, poniéndose mayor atención al perfil de los individuos, hogares y familias, que a las características del ambiente social en el cual se encuentran.

Asimismo, pocos trabajos integran la migración a otros procesos sociales, analizando dichas relaciones. Suele aislarse el fenómeno, olvidándose que éste también es parte de procesos que producen cambios en otros fenómenos sociales, políticos, económicos y demográficos. Esta simplificación puede justificarse ante las dificultades que supone un análisis que considere la complejidad del fenómeno y sus interrelaciones con otros.

A pesar de la cada vez mayor producción de investigación sobre migración y distribución de la población, seguimos con grandes limitaciones en el conocimiento de los cambios de los patrones de movilidad, además de carecer de un marco teórico coherente y satisfactorio para la comprensión de las causas del movimiento de la población y sus repercusiones sociales.

Algunas de las razones de esta situación han sido la elección de los niveles y unidades básicas de investigación y análisis usados. Se han privilegiado a nivel macroestructural, los grandes agregados de población urbanos o regionales, en tanto a nivel micro se ha considerado al migrante individual, principalmente.

Las consideraciones asociadas con una y otra perspectiva de análisis han llevado a una explicación parcial del problema, en la cual se da prioridad a los elementos macroestructurales de tipo económico, o bien se extrema la racionalidad individual.

En segundo lugar, puede considerarse como limitante el carácter de los elementos o variables considerados en el análisis de los determinantes y consecuencias de la migración. Se han privilegiado las variables económicas tanto a nivel macro como

micro, dejando de lado aquellos de carácter cultural, político y social, etcétera.

Así, durante la década pasada, las instituciones y grupos de interacción vinculados a ellas fueron poco explorados. Solo recientemente se observa un resurgimiento del interés por este campo, en tanto pudiera permitir una mayor comprensión del fenómeno migratorio.

Las instituciones sociales han sido definidas en diversas formas. Por una parte se las ha entendido como norma universal, o bien como formas sociales visibles dotadas de una organización jurídica y/o material, y en algunos contextos se prefiere hablar de ellas como una organización, administración, compañía o asociación específica<sup>2</sup>.

Siguiendo a Einsenstadt, podemos definir a las instituciones como "aquellos principios reguladores que organizan la mayoría de las actividades de los individuos de una sociedad en pautas organizacionales definidas, desde el punto de vista de algunos de los problemas más básicos perennes de cualquier sociedad o vida social ordenada."<sup>3</sup> Este autor considera a la institución como proceso, no como entidad estática, por el cual se cristalizan continuamente varios tipos de normas, de organizaciones y de esquemas reguladores de los procedimientos de intercambio de los diversos bienes<sup>4</sup>.

Podemos completar estas ideas con elementos aportados por Lourau. Las instituciones, como ordenamiento, señalan la ruptura entre lo que se puede y lo que no se puede hacer dentro de la forma social considerada, así como lo que es deseable u obligatorio hacer y lo que no es ni deseable ni obligatorio.

---

<sup>2</sup>/ Lourau, René. El análisis institucional. Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina, 1975.

<sup>3</sup>/ Einsenstadt, S. N. "Instituciones sociales", en Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales. Tomo 6, p. 85.

<sup>4</sup>/ Idem.

Las instituciones pueden, además, considerarse en tres formas: como lo objetivo o "cosa", ésto es la compulsión exterior a través del derecho y/o a través del consenso (norma objetiva); como instancia imaginaria; y finalmente como significación simbólica en cuanto los individuos interiorizan su contenido exterior.

Estas diversas acepciones de las instituciones se han aplicado a algunos estudios de las conductas demográficas, cambiando el énfasis a los entornos sociales externos en los cuales los individuos y sus familias se ubican.

Las normas y esquemas institucionales, así como los grupos de interacción asociados con ellos, por su función predominante son elementos para iluminar fasetas particulares de los procesos demográficos, más que constituir en si mismos elementos explicativos que sustituyan a los diversos factores ya aceptados como significativos para el fenómeno.

Se asume entonces que las instituciones son unas de las tantas instancias mediadoras en parte sustentadas por "intereses individuales (incluyendo algunas en esferas no demográficas), en parte residuo histórico, en torno a la creación de patrones de incentivos que influyen los productos demográficos"<sup>5</sup>. Estas mediaciones son tanto instrumento de poder como principios de legitimación de las clases dominantes. Su eficacia proviene de su apariencia como "necesidades sociales", formas de consenso o de integración social objetivamente necesarias<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> / Mc Nicoll, Geoffrey. "The Nature of Institutional and Community Effects on Demographic Behaviour: A Discussion", en Casterline, John B. (ed) The Collection an Analysis of Community Data (WFS Seminar on Colection and Analysis of Data on Community and Institutional Factors. 20-23 june, 1983), Intenational Statistical Institute World Fertility Survey, Netherlands, 1985. p. 180.

<sup>6</sup> / Cf. Loyola, Ma. Andrea y Quinteiro, Ma. da Conceição. Instituições e reprodução. Estudos de população VIII. CEBRAP, Sao Paulo, 1982. p. 3.

El papel mediador que las instituciones ejecutan varía históricamente, y por la diversa función que tienen y es manifestada por su agentes, no son reducibles entre sí.

Las instituciones son susceptibles de incorporar alguna organización burocrática. Se apoyan no solo en reglas y procedimientos resultado de prácticas sociales anteriores, sino que sus agentes y los individuos que las viven como externalidades ajustan su comportamiento a las situaciones emergentes y a sus intereses. Son así también terreno de conflictos. Sus diferentes niveles de legitimidad, el éxito de los mecanismos conceptuales de control e imposición de normas e ideologías, depende del poder de las otras instituciones operantes, de la autoridad que consiguen detentar y de la viabilidad que ofrecen a los intereses de los grupos con que se relacionan.

Sus organizaciones burocráticas pueden funcionar como grupos de interacción con los individuos, incidiendo en diversas formas en el comportamiento demográfico, ya sea directamente formando la conducta, al dar direcciones explícitas o imponer sanciones; estableciendo la estructura de limitantes en que los individuos o pequeños grupos toman decisiones; o bien, indirectamente, al funcionar como grupos de referencia<sup>7</sup>.

Las instituciones, entonces, pueden ser entendidas 1) como normas, o 2) como organizaciones con normas internas que se vinculan bajo ciertos patrones con el resto de los actores sociales.

Todo este marco conceptual nos permite acercarnos a los procesos políticos que inciden sobre la migración y redistribución de la población.

Las diversas instituciones políticas, en la medida que plantean explícitamente incidir sobre los procesos demográficos y los impactan al modificar los contextos por acciones sectoriales,

---

<sup>7</sup>/ Cf. Hugo, Graeme. "Investigating Community-Level Effects on Population Movement", en Casterline, John B. (ed.) Op. cit. pp. 157-175.

cobran cada vez mayor importancia. Sin embargo, estas relaciones (como ya se ha dicho) no han sido suficientemente estudiadas.

El presente trabajo se encuentra orientado por dicha preocupación. En México, una larga tradición en la política de población nos muestra el interés de las instituciones estatales por incidir en los procesos demográficos. Durante casi un siglo, el elemento fundamental de modificación del crecimiento de la población fue la migración. Asimismo, el cambio en la distribución territorial de la población fue buscado por medio de las migraciones internas. Hasta muy recientemente, tan solo 17 escasos años, se ha enfatizado la planeación familiar como medio para incidir en la disminución del ritmo de crecimiento demográfico.

Sin embargo, las políticas de migración y redistribución territorial de la población aparecen como un elemento olvidado, relegado en la política actual, o bien como una política aplastada por el peso de las fuerzas económicas determinantes de dichos procesos.

Si bien la preocupación persiste y se han generado organizaciones especializadas encargadas del desarrollo urbano, se observa una inercia en el patrón de distribución territorial, atribuible a una constancia o persistencia de las corrientes migratorias.

El aparente olvido de muchos y el excepticismo de otros respecto a la política de migración y redistribución territorial de la población nos ha motivado, también, a realizar una revisión sobre la materia, rescatando tanto sus antecedentes como intentando plantear elementos que nos permitan identificar las relaciones entre el proceso político de diseño y aplicación de acciones, en forma explícita por parte de las instituciones estatales, y los procesos migratorios.

El presente trabajo se plantea como objetivos conocer el contenido y la relación de las políticas de migración a nivel nacional con las políticas de desarrollo regional, identificar las acciones concretas del gobierno mexicano a nivel federal

sobre la migración interna durante el período 1978-1987, y señalar algunos problemas a resolver para la evaluación de la política migratoria.

En el primer capítulo se propone el problema a conocer, su justificación y relevancia, así como los enfoques teóricos con que se han abordado las problemáticas en que se encuadra.

El capítulo segundo contiene una revisión histórica de las políticas explícitas de redistribución de la población y migración en México, vistas a través de la legislación y planeación nacional, así como el planteamiento de las políticas vigentes desde 1978 a la fecha, la cual se planteó como un continuo. Aquí se resalta el papel de las instituciones estatales como normas generadoras que permitieron la creación y existencia de organizaciones burocráticas que inciden explícitamente sobre los procesos demográficos.

En el capítulo tres se intenta un análisis de la coherencia interna de la legislación en la materia, así como sus implicaciones en la planeación de dicha política. Asimismo, se analiza la consistencia de los elementos considerados en la planeación de la política. Este capítulo lo hemos desarrollado considerando la naturaleza de la Ley General de Población, la coherencia interna de la legislación en materia poblacional (que es más amplia que la Ley mencionada) y sus relaciones con otras legislaciones sectoriales.

En el cuarto capítulo se expone la política de migración y distribución territorial de la población vigente en México, considerando los planes y programas elaborados por el Consejo Nacional de Población, así como algunas pistas sobre su ejecución.

En el capítulo quinto presentamos, a partir de las tendencias y niveles de la migración y distribución de la población en México, y de algunas variables fundamentales para la determinación de la movilidad territorial, una propuesta de modelo de evaluación de la política migratoria, aplicándolo al

caso de la Ciudad de México, principal preocupación de la política vigente, que nos permita discutir algunos problemas de evaluación.

Por último, abrimos un apartado de comentarios finales, donde comentamos algunas características de la política de migración y distribución de población, y retomamos algunas ideas planteadas a lo largo del documento.

**POLITICAS DE MIGRACION Y REDISTRIBUCION DE POBLACION EN MEXICO.  
EFECTOS DE LA POLITICA MIGRATORIA EN LA CIUDAD DE MEXICO.**

**CAPITULO 1. ACLARACIONES CONCEPTUALES Y PLANTEAMIENTOS  
METODOLOGICOS EN LA INVESTIGACION SOBRE POLITICAS DE  
REDISTRIBUCION DE POBLACION.**

**I. Planteamiento del problema y justificación.**

Aquí se intenta problematizar la relación entre política y migración. En ese sentido es un intento de análisis para la construcción del objeto de estudio. El problema general que se plantea es conocer cuál es la relación entre las acciones estatales (políticas explícitas e implícitas) y la migración en México, que sólo es una parte de la dimensión política.

Dicha relación tiene relevancia en tanto se ha encontrado que los factores económicos que determinan la migración, a pesar de que son los que tienen mayor peso explicativo, no mantienen una relación directa y única. En los procesos migratorios intervienen, junto con los factores económicos otros de tipo político, cultural y psicológico, que actúan de forma diferente en cada contexto regional. Por otra parte, los factores económicos no siempre actúan directamente sobre la migración, sino que lo hacen a través de mediaciones, entre las que se encuentran factores políticos. El actual desarrollo de la investigación indica la importancia de estas mediaciones, pero aún no permite afirmar la forma en que actúan.

En América Latina, y en específico en México, diversos autores dentro de la perspectiva urbana, agraria y regional han destacado la importancia del factor político (Atria, 1975; Urzua, 1980; Miró y Rodríguez, 1981; Raczynski, 1983; Rodríguez y Yocelvezky, 1986), refiriéndose al efecto de las acciones gubernamentales en la modificación de la distribución de la población, ya por programas explícitos que tratan de actuar sobre la localización de la población y sobre la migración misma,

o bien por las distintas políticas públicas y sectoriales que tienen por efecto espacial cambios en la distribución de la población.

Si bien se destaca la importancia de las acciones gubernamentales, no se ha hecho aún una evaluación sistemática del impacto de las políticas públicas que tienen efectos, complejos y contradictorios, sobre la migración.

La distribución de población y la migración tienen importancia como resultado y condición del cambio social (se habla de desarrollo, estilos de desarrollo). El conocimiento de estos procesos permitiría controlarlos y modificarlos a través de proyectos político-sociales concretos, o bien tener una relativa capacidad de predicción. De aquí la necesidad de investigar este campo poco explorado. Incluso, los resultados de las investigaciones sobre política-migración-desarrollo pueden ser insumos de políticas.

Por otra parte, el análisis de documentos sobre el tema expresa la ausencia o el abandono de la investigación de las relaciones entre política y migración en los últimos años. La bibliografía consultada fue realizada en la década de los 70's. En el trabajo de Rodríguez y Yocelvezky publicado en 1986, se revisan también documentos de los 70's, excepto dos de 1980; los trabajos de Atria, Alberts y Villa y De Filippo, son compilaciones de mediados de la misma década. Esto es preocupante en tanto significa una laguna del conocimiento sobre la formación de las intervenciones gubernamentales y en relación a los efectos a corto, mediano y largo plazo de tales acciones. Sólo algunos estudios sobre políticas públicas en el sector salud y estructura agraria y población tocan la problemática reciente en América Latina, aunque sin profundizar en el análisis demográfico. Es factible que en otras investigaciones sobre migración, distribución de la población y estudios sociodemográficos de la estructura agraria y urbana se toque tangencialmente la relación política-población y en concreto política-migración.

En el caso de México, ¿cuáles han sido las políticas de redistribución de población y migración? y ¿cuáles han sido los efectos de las acciones gubernamentales relacionadas con estas políticas?

Contestar estas preguntas representaría un aporte dado el escaso tratamiento del tema en México y la casi inexistencia de evaluaciones de la política migratoria mexicana, por los obstáculos metodológicos y técnicos que se presentan.

Al respecto, la política migratoria en México se plantea explícitamente desde el siglo XIX con el interés de poblar el vasto territorio nacional y generar el crecimiento económico, a través de la inmigración europea controlada, y la redistribución de la población nacional. A mediados de la década de los 30's, con el antecedente de la ley de migración de 1926, la legislación sobre población (1936) contemplaba la redistribución de la población en una forma "racional". En la década de los 40's el Programa de Braceros a Estados Unidos (1942) representa un manejo amplio y desarrollado del control de la migración. En esa misma década, la nueva Ley General de Población de 1947 y sus modificaciones en 1949, señalan el objetivo de resguardar fronteras, integrar la población nacional y redistribuirla en el vasto territorio mexicano. Junto con la renovación del marco jurídico se inician acciones concretas de desconcentración económica. Si bien, el interés se dirigía sólo a este sector, en el discurso se consideraban las consecuencias demográficas. En diciembre de 1973, la nueva Ley General de Población incluye, por una parte, un cambio importante en materia de fecundidad y ritmo de crecimiento poblacional; y por otra, da continuidad a las consideraciones en materia de migración de la ley anterior. A finales de los 70's, con base en la Ley General de Población de 1973, se plantea explícitamente una política migratoria y, en forma más amplia, de redistribución de la población en términos programáticos, contenida en la "Política Demográfica Nacional y Regional (1978-1982)", documento básico de planeación (CONAPO, México: 1978). Esta política se dirige, en materia de

crecimiento social y distribución espacial de la población, a modificar el acelerado crecimiento y altos niveles de concentración de población en las tres zonas urbanas mayores del país (Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey) y la gran dispersión de población en el resto del territorio nacional.

La Política incluyó como parte del diagnóstico la identificación de las zonas que contribuyen con los volúmenes más grandes de migrantes hacia las zonas congestionadas y las características básicas de estos flujos internos. A partir de tales elementos se clasificaron los Estados de la República de acuerdo a su condición de atracción, equilibrio o rechazo hasta 1970 (en base a estimaciones censales).

La Política migratoria se propuso modificar la intensidad y dirección de los flujos, reordenando el desarrollo regional y los recursos humanos en base al desarrollo y organización social del país, a través de cuatro objetivos: a) estimular la retención de la población en los estados de rechazo, b) reorientar los flujos migratorios hacia zonas potencialmente receptoras, c) disminuir la concentración de las zonas congestionadas, y d) crear un marco favorable a la reducción de las desigualdades regionales e interregionales en el área del bienestar social.

Para alcanzar tales objetivos se planteó una estrategia por tres programas (de las tres R's):

1) Retención: intenta disminuir la intensidad de la migración originada en los estados de expulsión, a través de la creación de condiciones que contrarresten los factores determinantes de tales movimientos (creación de empleos e incrementos de los servicios básicos).

2) Reorientación: intenta modificar la dirección de los flujos hacia zonas consideradas de capacidad de absorción potencial, sin crear problemas de congestión y suministro de empleo y servicios básicos.

3) Relocalización: en base al proceso de Reforma Administrativa instrumentado por el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración del Gobierno Federal, se intenta

mover a un amplio sector de trabajadores del Estado, junto con sus familias, desde las zonas congestionadas hacia las zonas de vocación receptora.

Los objetivos y metas de los tres programas anteriores se instrumentan con los denominados programas integrados. La Política plantea que esta instrumentación facilita la coordinación de acciones que pretenden modificar las redes de flujos migratorios. Estos programas deben estar integrados a la planeación sectorial con objetivos dirigidos al desarrollo regional y nacional.

Valdría preguntarnos ¿Por qué políticas de migración? a) Los estudios sobre el tema son escasos; b) el estado es un actor social importante en la construcción del espacio social (intervenciones en urbe y economía con efectos espaciales) y su intervención se manifiesta en la distribución de la población; c) los estudios indican que uno de los determinantes de las migraciones son las acciones públicas al favorecer un desarrollo industrial concentrado y un deterioro agrícola o bien una penetración de la producción capitalista que reduzca el empleo; d) en México, a partir de 1978, se plantearon políticas migratorias para disminuir la concentración poblacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y las ciudades de Guadalajara y Monterrey, sin embargo, a la fecha no se conoce el efecto de estas políticas: si funcionaron o no y por qué. Esto se debe, por una parte, a limitaciones en la información: las estimaciones de migración por censos de población llegan hasta 1980; y las fuentes alternativas (encuestas de fecundidad y de empleo urbano que cuentan con algunas preguntas sobre migración) han sido escasamente analizadas; y por otra, a la carencia de una metodología clara y definida que permita ir más allá del contraste entre metas y diagnósticos de los fenómenos, detectando los procesos y problemas en el diseño, ejecución, seguimiento e impactos de la política en poblaciones específicas.

Podemos así hacernos las siguientes preguntas:

-¿Cuáles han sido las políticas de redistribución de población y migración? y ¿cuándo surgen? (Contenido: objetivos, instrumentos, concepción de desarrollo, variables o dimensiones del desarrollo sobre las que desean incidir, consistencia interna en supuestos y estrategias).

-¿Cómo se integran o articulan a las políticas regionales y sectoriales? (políticas urbanas, de mercados de trabajo, de desarrollo regional, de descentralización).

-¿A qué nivel de integración llegaron las políticas de las tres Rs con los planes regionales?

-¿Cuál es el alcance de la política? ¿Hasta qué punto es factible evaluar los efectos de la política en los términos en que está planteada?

-¿Con qué elementos pueden definirse las regiones con "vocación" receptora de población?

-A pesar de la tendencia a la concentración y el dinamismo mayor de una sólo área (ZMCM) ¿qué posibilidad hay de que otras regiones adquieran dinamismo?

-¿Cuáles son las acciones concretas que el gobierno mexicano se ha planteado para modificar la migración interna?

-¿Cuáles son los problemas a resolver para evaluar la política migratoria:

a) En cuanto información para hacerlo ahora en la forma tradicional (consistencia en contenido e instrumentos y medición de los cambios en el fenómeno?: modificaciones en el perfil migratorio, atracción o expulsión, y posibilidad de vincularlo o no con las políticas demográficas).

b) ¿Qué obstáculos hay que salvar conceptualmente y en qué nivel (nacional, estatal, municipal, regional, urbano) es factible hacer la evaluación?

c) ¿Cómo se puede imputar o atribuir a la política migratoria un coeficiente de validez, es decir, que esta variable explica la migración en tal porcentaje?

Las respuestas a las anteriores preguntas, difíciles de encontrar, nos aportarían, primeramente, el conocimiento de las

características de la migración reciente en el país, ofrecerían insumos para las políticas migratorias y de desarrollo regional, además de señalar la importancia del efecto de la acción gubernamental en la migración e indicar las dificultades de la evaluación de estas políticas en la forma tradicional.

## II. Objetivos de la investigación

1. Conocer el contenido y la relación de las políticas de migración a nivel nacional con las políticas de desarrollo regional.

2. Identificar las acciones concretas del gobierno mexicano a nivel federal frente a la migración interna, durante el período 1978-1987.

3. Señalar los problemas a resolver para la evaluación de la política migratoria y proponer una alternativa de evaluación, en base a la información de la Encuesta Nacional de Migración a Areas Urbanas 1987 (ENMAU), realizada por el Consejo Nacional de Población en un módulo anexo a la Encuesta Continua de Empleo Urbano.

## III. Fundamentación teórica, metodológica y empírica del problema

### **Migración: conceptos y determinantes.**

En el contexto latinoamericano y específicamente en México, puede hablarse en general de dos grandes enfoques teóricos para el estudio de la migración: el enfoque de la teoría de la modernización y el enfoque histórico estructural.

Por un lado, en el enfoque de la teoría de la modernización se ve a la migración rural-urbana como parte o etapa del proceso de transición de una sociedad tradicional a una sociedad moderna: la población rural abandona la comunidad tradicional para incorporarse al espacio urbano moderno. En este enfoque se considera la posibilidad de llegar a un equilibrio económico

interregional a través de mecanismos de autorregulación de la distribución de factores económicos, entre los que se encuentra el insumo mano de obra. La migración se percibe como un fenómeno homogéneo, que implica movimientos directos del sector rural al urbano, de individuos desarraigados, y posiblemente "anómalos", que rompen con la estructura social de su lugar de origen. Estos individuos son un agente económico que asume una actitud racional y, como tomador de decisiones, hace una estimación de costos y beneficios para decidirse a migrar y elegir su destino, suponiéndose que cuenta con un conocimiento perfecto de las condiciones económicas del lugar de origen y los posibles lugares de destino.

La migración rural-urbana está determinada por el cálculo privado, racional y económico como respuesta a las diferencias salariales, en busca de maximizar sus beneficios. Esta migración ocasiona exceso de mano de obra urbana, implicando en un primer momento un estímulo al mercado, mediante el incremento en la demanda de bienes y la oferta de mano de obra barata que beneficia a las unidades productivas, causando a la larga problemas como pobreza, marginalidad, desempleo, subempleo y descenso de los salarios urbanos (Todaro, 1976; Greenwood y Ladman, 1977; Fernández, M., 1979; Gollás, 1980).

Por otro lado, se encuentra el enfoque histórico estructural que critica a la teoría de la modernización y contribuye al conocimiento de este proceso en América Latina.

En respuesta y objetando algunas concepciones del enfoque anterior, el histórico estructural concibe a la migración como un proceso heterogéneo y dinámico, condicionado históricamente. Los flujos migratorios son diversos y de causas complejas. Sus cambios en el tiempo y en el espacio son parte integral de los procesos de desarrollo socioeconómico. Los diversos movimientos pueden conceptualizarse en gran parte como desplazamientos de mano de obra del campo o ciudades pequeñas hacia las grandes metrópolis; o como migración en busca de educación formal. También se han observado desplazamientos por causas políticas o

inestabilidad social. Esto puede verse incluso en términos de un efecto diferencial en la estructura social de las zonas de origen y destino, en contraposición a la visión dual del enfoque de la modernización. Se entiende que los movimientos migratorios tienen interrelaciones complejas con las zonas de origen y destino.

En este enfoque se enfatiza como unidad de análisis a la unidad doméstica familiar y grupos sociales por sobre los individuos. En un nivel macrosocial, la migración puede ser condición de ciertos problemas urbanos y regionales; y a nivel microsocia, contradictoriamente, para los individuos y unidades familiares involucrados en la migración resulta una estrategia de sobrevivencia que puede permitir incluso ascenso social. (García y Oliveira, 1984:87). Las consecuencias de la migración hay que ponderarlas a nivel regional y nacional.

A partir de los hallazgos en investigaciones dentro de ambos enfoques, puede decirse que los determinantes de las migraciones, a un nivel muy general, son los procesos de desarrollo socioeconómico y, en términos de subprocesos, puede hablarse de cuatro tipos de factores que actúan a nivel estructural y condicionan los determinantes individuales:

- A. Factores económicos.
- B. Factores inherentes a la "modernización" psicosocial.
- C. Factores de tipo "cultural".
- D. Factores políticos.

Se ha enfatizado la importancia de los factores económicos, tanto de expulsión como de atracción (se hace referencia al planteamiento de Singer (1975), quien considera la existencia de factores de cambio y estancamiento -agro- y oportunidades económicas urbanas). Los factores económicos se refieren a elementos tales como la demanda de fuerza de trabajo, el nivel de salarios y el nivel de vida, etc., que están condicionados por la forma en que se concreta en lugares específicos la intensificación del capital, de manera que las relaciones con

los salarios no son automáticas. Se ha encontrado que los factores de atracción y de expulsión operan conjuntamente en circuitos regionales interactuando en direcciones distintas. Algunas veces las relaciones son más directas y mecánicas. (Singer, 1975; Miró y Ridríguez, 1981:133).

En el caso de México, Verduzco (1982) ha propuesto un esquema analítico que permite orientar el estudio de los determinantes de las migraciones en y desde las zonas rurales. Señala, partiendo de los "factores de cambio" y "factores de estancamiento" propuestos por Singer como factores de expulsión, que éstos no mantienen una relación directa con la expulsión de población e incluso pueden retenerla. En base al esquema de variaciones de la unidad campesina, concluye que las respuestas migracionales del campesinado varían de acuerdo a las características de la región (medio ambiente y/o técnicas, presiones del mercado y demográficas, y relación entre producción, consumo y trabajo asalariado en la unidad campesina) teniéndose cuatro formas de comportamiento migratorio: 1) expulsión independiente de los incrementos poblacionales, 2) rápida expulsión independiente de los incrementos de población, 3) retención del campesinado, pudiendo haber emigración con los incrementos de población, y 4) retención pero con emigración temporal (Verduzco, 1982:329-335).

En cuanto al factor político, para la región latinoamericana y en concreto en el caso de México, se destaca el papel de la acción gubernamental que, al modificar la estructura agraria y favorecer un patrón de industrialización concentrada, altera las tendencias económicas y con ello las variables de población. A la inversa, puede darse una acción directa del estado sobre variables de población, que al modificarse alteren lo que sería la tendencia "natural" de los procesos económicos (Miró y Rodríguez, 1981:134; Arizpe, 1983). Aparentemente, los determinantes económicos de la migración actúan a través de procesos políticos (mediaciones) que pueden tener una contribución específica en la causación del fenómeno.

El considerar los diferentes factores que influyen en la migración orienta a que la explicación social de los cambios en la dinámica poblacional se debe buscar en un conjunto de factores que derivan del estilo de desarrollo.

### **Desarrollo y migración**

Siguiendo los enfoques teóricos con que ha sido estudiada la migración, se puede establecer qué relación guarda ésta con el desarrollo.

Desde el enfoque de la teoría de la modernización la migración es una etapa del proceso de transición de la sociedad tradicional a la sociedad moderna, implicando un cambio estructural. Este traslado de población es más que la redistribución del factor trabajo, es una manifestación del desarrollo. La migración rural-urbana representa un presión sobre el mercado, incentivando la producción por implicar mayor demanda; observando al sector urbano, la transferencia de fuerza de trabajo genera una oferta abundante de mano de obra barata que favorece la capacidad de inversión productiva. La migración favorece el desarrollo al permitir el crecimiento económico en el sector "moderno". Esta interpretación enfatiza la dimensión económica del desarrollo.

Posteriormente, cuando en los mercados de trabajo urbano se observa una disminución en la capacidad de absorción de mano de obra, se le atribuyó a la migración un sentido negativo. El exceso de mano de obra, representada por la población migrante, presiona los salarios a la baja; por ser excesiva queda desempleada o subempleada, provocando marginalidad, pobreza urbana, crecimiento del sector informal, inestabilidad política y, en el sector rural el vaciamiento de recursos de las regiones del país en favor de unas cuantas. Ello baja el ritmo de crecimiento económico, disminuye la productividad, elimina las condiciones de bienestar generalizado y profundiza las desigualdades regionales.

Desde el enfoque histórico-estructural la migración es resultado o consecuencia del estilo de desarrollo. Son desplazamientos de fuerza de trabajo, de población en busca de servicios (educación) y de estabilidad política. (Urzua, 1979; Aguayo, 1985).

Pérez (1986) toma el concepto de desarrollo como el elemento global que articula los procesos que determinan la distribución de la población y la migración. Entiende por desarrollo a los "procesos globales históricamente diferenciados que ponen en operación, fundamentalmente, las dimensiones económicas, sociales y políticas de la sociedad."... en procesos internos con ciertas determinaciones externas, que además, por su carácter dinámico, implican la transformación de dimensiones y el crecimiento económico. América Latina se inserta en este proceso en forma subordinada (Pérez, 1986:75).

El proceso de configuración territorial es entendido como la distribución en el territorio de objetos físicos sobre los cuales individuos y grupos realizan sus actividades sociales y los flujos entre ellos. Este proceso está determinado por el desarrollo de cada sociedad.

En América Latina, el modo de producción capitalista ha acentuado a las desigualdades regionales y la concentración urbana, diferenciándose ciudad y campo. Luego entonces, las migraciones son parte del proceso de aglomeración y concentración urbana. En este marco teórico el concepto de desarrollo comprende las dimensiones económica, social y política como variantes a nivel regional, importantes en la explicación del proceso.

Si bien la migración está determinada por el estilo de desarrollo, en tanto la configuración territorial es un proceso dinámico, los cambios en las relaciones económicas, sociales y políticas regionales llevan a la modificación de la distribución de la población, las actividades y los flujos migratorios. La configuración territorial es expresión y condición del desarrollo.

Por otra parte, la población no es un obstáculo o un determinante del desarrollo, aunque sí una condición o variable interviniente de éste. Cuando hablamos de la población como variable independiente, no la pensamos como un elemento exógeno sino como un elemento endógeno al proceso de desarrollo. Dependiendo de las particularidades sociales, la variable población será uno de los elementos causales o intervinientes en dicho proceso. La población es una variable con múltiples y complejas relaciones. El concepto de "desarrollo" varía desde la perspectiva teórica con que se aborde. Se puede suponer que expresa la percepción de un conjunto de procesos sociales (económicos, políticos, socioculturales), los cuales responden a un proyecto nacional (hegemónico) dirigido a facilitar la continuidad del modo de producción capitalista, pero en busca de un consenso social también ofrece la elevación del bienestar social.

Suele confundirse el concepto de desarrollo con el concepto de cambio social. El concepto de desarrollo supone implícitamente un avance o dirigirse a un modelo ideal de sociedad. Esto es relativo, pues tal ideal varía de sociedad a sociedad (o entidad nacional) de acuerdo a su proceso social. El concepto de cambio social indica sólo la transformación.

Entonces, para conocer la relación entre migración y desarrollo, sería necesario definir las dimensiones de ambos conceptos. Pueden considerarse como dimensiones del desarrollo: el crecimiento económico sostenido en forma relativamente independiente del mercado internacional o con un mercado nacional fuerte, la distribución del ingreso no concentrada, el bienestar social o consumo y la estabilidad política. Como dimensiones de la migración pueden considerarse su volumen, intensidad, dirección, selectividad (estructura por edad, sexo, grupo social).

El mayor desarrollo se entendería como el crecimiento económico (alta productividad, alta absorción de población en el mercado de trabajo y disminución del desempleo), distribución del

ingreso con baja concentración y altos salarios en relación a otras regiones, existencia de servicios y estabilidad social. En base a la experiencia latinoamericana, se ha propuesto que a mayor desarrollo, mayor atracción de población y a menor desarrollo, mayor expulsión de población, bajo el supuesto de que la población sigue la localización de las actividades y servicios de bienestar social.

Los cambios en las condiciones de la actividad económica y el bienestar generan cambios en la distribución espacial de la población. Dependiendo de las características de los flujos, la migración tendrá efectos diferentes en la dinámica demográfica (estructura por edad, efecto directo e indirecto en fecundidad y mortalidad) y el proceso social del lugar de origen y destino. En este sentido, las relaciones entre la migración y las dimensiones del desarrollo no tienen forzosamente un carácter positivo o negativo.

Para el caso de México, puede considerarse que, a nivel nacional, en un primer momento, el proceso de industrialización y la forma de organización social que implica en el agro influyeron en el desencadenamiento de grandes flujos migratorios rural-urbanos, que demográficamente condujeron a un patrón de distribución de población concentrado en unas cuantas ciudades y disperso en el resto del territorio (Arizpe, 1983). Allí puede considerarse que el desarrollo industrial fue el factor causal de la migración rural-urbana; es decir, que el patrón de distribución y movilidad de la población es una manifestación del proceso de desarrollo. Si se considera que esta migración fue funcional al desarrollo a nivel macro social, puede establecerse una relación

desarrollo → migración

En un segundo momento, las características de la migración, aunadas a la distribución de la población, pueden no ser tan funcionales para los objetivos del "desarrollo" (se profundizan las diferencias regionales). La migración, como condición dada,

afectaría los procesos económicos, sociales y políticos. La relación entre ambos conceptos puede verse como

migración → desarrollo

Para alterar el carácter de la migración sería necesario también alterar los factores que la determinan, dados por el estilo de desarrollo. Vale preguntarse ¿qué tanto tiene que cambiar el estilo de desarrollo para cambiar la movilidad territorial y el patrón de distribución de la población?

### **Esquemas teóricos para el estudio de las políticas estatales**

#### Estado y política

Actualmente no se cuenta con "la teoría" sobre el estado y la política que permita comprender los procesos que se dan en América Latina y en el resto de la periferia capitalista. (Evers, 1979; Sontag y Valecillos, 1979; Oszlak, 1984; O'Donnell, 1984; Azuela y Duhau, 1987) Existen diferentes corrientes en el estudio del tema que, de acuerdo a su núcleo principal de preocupaciones, resaltan diferentes procesos.

En nuestro caso concreto queremos responder las siguientes preguntas: ¿cómo participa el estado en los determinantes de la migración y cómo han afectado las políticas explícitas de población a la migración y la distribución de la población? Primero señalaremos algunas definiciones de estado y política.

La Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales define al Estado moderno como un fenómeno institucional: "organismo externo de control que gobierna a una serie más o menos heterogénea y desordenada de sujetos individuales", es una forma de integración social (Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, vol.4:469). El Diccionario de Política de Norberto Bobbio dice que el concepto de estado no es universal, sino que alude a una forma de ordenamiento político surgida en Europa desde el s. XIII y hasta fines del s. XVIII o inicios del XIX. El estado moderno es una nueva organización del poder, que tiende a una progresiva centralización de éste por una instancia

cada vez más amplia que llega a comprender a todas las relaciones políticas. Esta nueva organización rompió la unidad político-religiosa, llevando a una visión técnica del poder que requería de unidad de mandato, la territorialidad del mismo y su ejercicio a través de un cuerpo calificado de ayudantes técnicos que garantizan la seguridad de estratos de población que no lograron desarrollar sus relaciones sociales y económicas en las antiguas estructuras organizativas, persistiendo el conflicto. "el estado se presenta claramente como la red de enlace del conjunto de tales relaciones, unificadas en el momento político de la gestión del poder" (Norberto Bobbio, Diccionario de Política, 1982:626 y 6628) El orden estatal se convierte en un "proyecto racional" de la humanidad que por un "contrato social" se establece simbólicamente el paso del estado de naturaleza al estado civil.

Tilman Evers retoma la definición de estado planteada por Blanke, quien lo concibe como "todo el complejo de funciones e instituciones del ejercicio general, abstracto y público de dominación" en una sociedad. (Evers, T., 1979:14 citando a Blanke p.369 "Staat (aus marxistischer Sicht)". El concepto de estado comprende mucho más que el aparato gubernamental, trasciende por tanto las funciones e instancias del gobierno central y de sus subdivisiones regionales, "incluyendo aquellas instituciones 'extraestatales' que, como asociaciones o gremios, partidos políticos, medios de comunicación de masas, etc., participan de hecho en ese ejercicio de dominación general, abstracto y público" (Evers, 1979:14).

Por otro lado, O'Donnell (1978 y 1984) considera como estado al "componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada"<sup>8</sup>. Por dominación o poder entiende la "capacidad actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no

---

<sup>8</sup> / O'Donnell coincide con Evers en la concepción compleja de Estado. Contrastar con Evers, Tilman El estado en la periferia capitalista, 1979, Siglo XXI, p.14.

necesariamente, contra su resistencia". Lo político es la "parte analítica<sup>9</sup> del fenómeno más general de la dominación: aquella que se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado." Así entiende por estado "al plano de lo específicamente político, y éste, a su vez, es un aspecto del fenómeno más amplio de la dominación social" (O'Donnell, 1984: 200).

Una visión interesante es la presentada por Hugo Zemelman. Este autor señala la relatividad de la concepción de estado, en tanto concepto manejado teóricamente como por las distintas clases sociales en sus proyectos históricos particulares. Concibe al estado como un ámbito de la realidad social objetivamente articulado con las otras dimensiones sociales. El estado es la instancia en que se regulan las relaciones entre las distintas fuerzas sociales, que aluden a clases sociales. Estas se interrelacionan a través de prácticas que al realizarse transforman, de manera permanente, la instancia en que se regulan sus relaciones, es decir, transforman al estado. Este es "una construcción permanente de la dinámica que resulta de la relación entre fuerzas sociales" (Zemelman, 1979:1043)<sup>10</sup>.

Para problematizar el concepto de estado es necesario tener presente que está determinado por la dinámica de las fuerzas sociales. Así, hay que tener en cuenta que los "instrumentos conceptuales son decantaciones teóricas de las prácticas mediante las que las fuerzas sociales materializan la permanente

---

<sup>9</sup>/ Se entiende la parte analítica del fenómeno a los aspectos abstraídos intelectualmente, no captables sensorialmente (O'Donnell, 1984:200).

<sup>10</sup>/ ..."el Estado no es solamente un instrumento de clase sino que está sometido a cambios en su naturaleza según la forma como se resuelven las pugnas entre las diferentes fuerzas sociales" El Estado es creado y su conocimiento exige la presencia de elementos activos provenientes del sujeto social. El más importante de estos elementos es la praxis social." (Zemelman, 1979: 1043).

transformación del Estado como instancia en que se regulan sus relaciones" (Zemelman, 1979:1043).

En tanto concepto manejado por clases, en cada proyecto es visto en forma diferente, se realzan ciertos aspectos del estado y cumple una cierta función para su realización. Así, es diferente recortar el concepto de estado desde proyectos históricos que desde conceptos teóricos estructurados.

El concebir al estado como instancia de relación entre fuerzas sociales implica que en el problema se incluyen las fasetas económica, cultural, ideológica y política de las distintas fuerzas. Esta concepción permite:

- a) Definir la estructura en que se cristalizan las relaciones de dominación clasista (aspectos estructurales burocráticos de la relación dominantes-dominados).
- b) Atender a los procesos, viendo al estado en función de la dinámica de las clases.
- c) Incertar el problema del estado (de la dominación) en la problemática más amplia de la organización social bajo la idea de "voluntad política"<sup>11</sup>.

El análisis político se refiere entonces, según Zemelman, a la descomposición de la lucha política en los temas de tácticas y estrategias (operacionalización del concepto de praxis, el cual da cuenta de la relación superestructura e infraestructura), el

---

<sup>11</sup> / La voluntad política se entiende como el ... "proceso de organización de la sociedad que está referido a todos sus aspectos y cuyo carácter depende de la correlación entre las fuerzas y de su naturaleza cualitativa, esto es, no exclusivamente de su fuerza sino de la capacidad de ejercer esa fuerza que está condicionada por la organización, claridad ideológica, cohesión interna, liderazgos, etcétera." ... "complejo de modalidades que reviste la organización de la sociedad resultante de la acción e interrelación de todas sus clases sociales" (Zemelman, 1979: 1045 y 1046).

de "voluntad social organizada"<sup>12</sup> y el de "lucha política" (en vez de "dominación"), que permite vincular la dominación con otros niveles de la realidad, sobretodo con el infraeconómico. La praxis influye sobre la dinámica de la estructura económica, dándole una dirección determinada según el proyecto histórico que impulsa. La dirección es el producto de las modalidades que asume la lucha de clases, "de cómo se manifiesta la fuerza de cada uno, a través de qué medio y en qué planos de la realidad (económico, político, sindical, cultural, ideológico, etc.) y por consiguiente, de la naturaleza que revista la correlación de fuerzas" (Zemelman, 1979:1047).

Hablar de "dirección de los procesos" implica un margen de posibles alternativas, y por lo tanto, tal dirección no está sujeta a regularidades similares a las establecidas para la infraestructura (plano "histórico-natural"), siendo factible que se sujete a otro tipo de regularidades. De ahí el error de percibir la dirección como algo coyuntural o la expresión de crisis de la sociedad.

### Política

El Diccionario de Política de Norberto Bobbio da como significado clásico de política "todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia ciudadano, civil, público y también sociable y social"; "arte o ciencia del gobierno", "ciencia del estado", "doctrina del estado", etc. se emplean para indicar el conjunto de actividades que tienen como término de referencia la polis, es decir el estado. "De esta actividad la polis a veces es el sujeto... a veces es objeto" (Bobbio, 1982:1240).

---

<sup>12</sup> / Teóricamente el aspecto de la organización no puede confundirse con una organización. La táctica y estrategia son mecanismos de adecuación entre medios y fines en relación al proyecto histórico, son manifestaciones a diferentes escalas de tiempo de la praxis vinculada con un conjunto de estructuras, recuperándose con ello el concepto de clase.

El concepto de política es entendido como forma de actividad o de praxis humana estrechamente vinculada con el concepto de poder. "El poder ha sido definido tradicionalmente como 'consistente en los medios para obtener alguna ventaja' (Hobbes)" o como el "conjunto de los medios que permiten conseguir los efectos deseados (Russell), o bien como "relación entre dos sujetos de los cuales uno impone al otro su voluntad y le determina a su pesar el comportamiento"... (Bobbio, 1982:1241).

Siguiendo la tipología moderna de las formas de poder, considerando como criterio de clasificación los "medios de los cuales se sirve el sujeto activo de la relación para condicionar el comportamiento del sujeto pasivo" (Bobbio, 1982: 1242) es posible observar tres clases de poder que instituyen y mantienen una sociedad de desiguales:

a) poder económico: "utiliza la posesión de ciertos bienes para inducir a aquellos que no los poseen a tener una cierta conducta ...principalmente ...cierto tipo de trabajo".

b) poder ideológico: "se basa sobre la influencia que las ideas formuladas en cierta manera, emitidas en ciertas circunstancias, por una persona investida con una cierta autoridad, difundidas con ciertos procedimientos, tienen sobre la conducta de los asociados."

c) poder político: "se basa sobre la posesión de los instrumentos a través de los cuales se ejerce la fuerza física (las armas de todo tipo y grado), es el poder coactivo"... (Bobbio, 1982: 1242)

El poder político se distingue por la posibilidad de recurrir a la fuerza, sin embargo, éste no se resuelve solamente en el uso de la fuerza: el uso de la fuerza es una condición necesaria pero no suficiente para la existencia del poder político. La exclusividad del uso de la fuerza respecto de todos los grupos que actúan en un determinado contexto social, es el resultado de un proceso de monopolización de la posesión y del uso de los medios con los cuales es posible ejercer la coacción

física<sup>13</sup>. Una explicación de este proceso es la hipótesis hobbsiana que sostiene que el paso del estado de naturaleza a estado civil se da cuando los individuos renuncian al derecho de usar cada uno su propia fuerza, que los iguala en el estado de naturaleza, para cederlo a una sola persona o de un solo cuerpo que será el único autorizado a usar la fuerza respecto de los mismos (Bobbio, 1982).

### Enfoques teóricos para el estudio de las políticas

Siguiendo algunas sistematizaciones realizadas por varios autores (Azuela y Duhau, 1987; Yocelvezky, 1986; Oszlak y O'Donnell, 1976; Márquez y Godau, 1984) pueden identificarse algunas perspectivas teóricas fundamentales que explican el estado capitalista, las corrientes que han predominado en América Latina y las estructuras implícitas en los trabajos allí realizados. Las cinco perspectivas teóricas del estado actual en los países capitalistas están diferenciadas por la respuesta que den a problemas básicos: carácter del estado vis-a-vis la sociedad civil, estructura de la sociedad civil vis-a-vis el estado, y procesos sociales fundamentales que explican la acción estatal (Azuela y Duhau, 1987).

El carácter del estado se refiere al grado de autonomía de éste en relación a la sociedad civil.

Los cinco enfoques identificados son:

1. Teoría Pluralista. Los principales desarrollos teóricos los presenta Dahl (1956 y 1961). Esta corriente viene de la sociología estructural funcionalista. Considera que el estado tiene un carácter neutral con respecto de los intereses de clase. Los componentes de la sociedad civil son grupos de interés,

---

<sup>13</sup> / "Este proceso de monopolización es paralelo al proceso de criminalización y de penalización de todos los actos de violencia que no se realicen por personas autorizadas por los detentadores y beneficiarios de este monopolio" (Bobbio, 1982: 1244).

electores y estratos sociales. Los procesos que explican la acción estatal son la intensidad del activismo en favor de cada alternativa, control a través de la competencia electoral, presiones ejercidas por grupos de interés. Rechaza que las divisiones económicas de clase constituyan las líneas de clivaje en los conflictos políticos. Los conflictos no son acumulativos, no hay oposiciones en todos los aspectos, por lo tanto no hay clase dominante ni dominada sino ciudadanos políticamente iguales que compiten electoralmente. La competencia electoral y la necesidad de ganar consenso y apoyo, regulan la acción de los agentes estatales.

2. Teoría Instrumentalista. Los principales desarrollos teóricos son presentados por Miliband (1970) dentro de la corriente neomarxista. Considera que el carácter del estado es de relativa autonomía, y es medio de dominación de la clase capitalista. "El `Estado" no es una cosa, no existe como tal. El término `estado' designa a cierto número de instituciones particulares que en su conjunto constituyen su realidad y ejercen influencias unas a otras en calidad de partes de aquéllo a lo que podemos llamar sistema del Estado."... (Miliband, 1980:50).

Reconoce como instituciones al gobierno, la administración, el instituto armado y la policía, el poder judicial, el gobierno subcentral y las asambleas parlamentarias. El estado es una instancia cuyas funciones estructuralmente determinadas, consisten en la reproducción de la explotación de clase y opera como garante de los intereses del conjunto de la clase capitalista; se concibe como un "capitalista colectivo" que no se constituye como tal en la sociedad civil debido a las leyes de la competencia capitalista (Miliband, 1980)<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> / "La intervención estatal en la vida económica, en efecto, es en gran parte una intervención con el objeto de auxiliar a la empresa capitalista" (Miliband, 1980:78). ..."pero el resultado, con invariable regularidad, es en perjuicio de las clases subordinadas" (Miliband, 1980: 80).

Los componentes de la sociedad civil son clases definidas por las relaciones de producción, (fundamentalmente la burguesía y la clase obrera). La acción estatal responde a la acumulación capitalista y es explicada por la posición de clase de la cúpula y las presiones ejercidas por la clase económicamente dominante. En tanto garante de los intereses económicos, el estado es relativamente autónomo, actúa para dar los requisitos de la acumulación y es funcional a la reproducción de la dominación capitalista. En esta teoría se estudia al Estado en términos de sujetos sociales quienes detentan el control de las instituciones estatales, sin embargo no se realiza un análisis de estructuras.

3. Teoría Estructuralista. Los principales desarrollos se encuentran en los trabajos de Poulantzas (1969). Considera que el estado cuenta con autonomía relativa definida por la relación estructural de las instancias económica y política en el modo de producción capitalista. Concibe al estado en forma similar a la teoría Instrumentalista: instancia cuyas funciones estructuralmente determinadas son la reproducción de la explotación de clase y es garante de la clase capitalista. La sociedad civil está compuesta por clases sociales definidas por las relaciones sociales de producción. El estado actúa para dar los requisitos de la acumulación, es funcional a la reproducción de la dominación capitalista. Los procesos que explican la acción estatal son los límites estructurales, la lucha de clases, la correlación de fuerzas sociales de clase, la regulación de las contradicciones y reproducción de las relaciones de clase.

Reniega de la problemática del sujeto, eliminándolo del análisis y soportando éste en el estudio de las estructuras, que responden a las necesidades de la acumulación capitalista.

4. Teoría Sistémica. Los principales desarrollos están dados por Claus Offe (1984) y Jürgen Habermas (1976). El estado cuenta con autonomía, es garante de los intereses colectivos de todos los miembros de una sociedad de clases dominada por el capital. Se habla de "autonomía" en tanto las políticas e intervenciones estatales no están explicadas a priori por

intereses de clase. El estado tiene una matriz de relaciones sociales entre los diversos actores, pero las acciones estatales no tienen una determinación última por los intereses de una o unas clases sociales. La sociedad está conformada por clases sociales y actores colectivos constituidos a partir de una diferenciación creciente de conflictos e identidades sociales.

La acción estatal está explicada por la reproducción de la matriz capitalista de relaciones sociales, la continuidad de la acumulación de capital, la eficiencia vs la legitimidad y las contradicciones internas del aparato estatal.

5. Teoría Neoweberiana. Los principales desarrollos están dados por Pahl (1977). Se considera que el estado es autónomo, corporativo, con un creciente papel directivo respecto del proceso privado de acumulación. La sociedad está conformada por clases sociales corporativamente organizadas, grupos de interés constituidos a partir de situaciones de clase u otros factores de aglutinamiento. La acción estatal está explicada por la estructura interna del estado mismo, los arreglos corporativos con las fuerzas organizadas del capital y el trabajo en la esfera de la producción, y el impacto de grupos de presión en la esfera del consumo.

Según Oszlak y el O'Donnell (1976) en los distintos trabajos sobre políticas realizados en América Latina pueden encontrarse en forma implícita las siguientes estructuras explicativas:

1. Investigaciones sobre los determinantes de las políticas.

Al intentar explicar por qué se adopta una política, el modelo define una relación directa causa-efecto. Se deriva que la política (hacer institucional del estado) y, por tanto, el estado son resultado de factores externos. El estado es conceptualizado como "escenario pasivo" en el que se ajustan y resuelven demandas o inputs de "grupos" sociales.

Estos estudios omiten toda referencia al proceso

desencadenado por la decisión analizada en cuanto a su eficacia e impactos posibles (Oszlak y O'Donnell, 1976:14).

A  
P  
R

## 2. Investigaciones sobre los efectos y eficacia de las políticas.

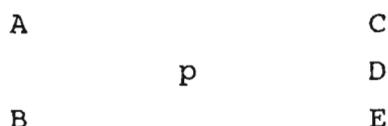
Se establece una distinción entre la política misma y sus efectos, entendidos como consecuencias presuntamente provocadas por su adopción e implementación. Los autores han señalado como deficiencia que este enfoque no intenta conocer cómo se originó la política. Sin embargo a nuestro parecer no lo es, pues el acotar el problema no implica forzosamente descontextualizarlo de otros momentos del proceso político y social.

A nuestro parecer una verdadera deficiencia de esta estructura explicativa es que el sistema causal de los impactos es cerrado a cualquier otra influencia significativa fuera de la política estatal. Así mismo, la definición de impactos que analizados es reducida. Se podrían considerar efectos secundarios (repercusiones indirectamente atribuibles a la política estatal, originadas en los impactos más directos de ésta) y efectos inesperados (efectos no previstos y no deseados de las políticas).

						F
	C	E			C	G
P		F		P		
	D	G			D	
		H			E	

### 3. Investigaciones sobre los determinantes y efectos de las políticas.

Plantea una estructura causal similar al empalme de las dos anteriores, dando la apariencia de que la política está determinada externamente y elimina la posibilidad de autonomía del estado. Por otro lado los procesos considerados como efectos aparecen como consecuencia única de la política, olvidando al resto de factores determinantes, esto es, elimina la multicausalidad.



Los procesos referentes a las políticas y sus efectos tienen una dimensión temporal intrínseca, presentándose como secuencia de eventos, ya políticas institucionales o bien políticas adoptadas por otros actores sociales no estatales. Ozslak y O'Donnell (1976) proponen como forma de estudio de las políticas un análisis del "contexto" en que ésta se da (cuestión<sup>8</sup>, agenda, estructura social) y el estudio de la(s) política(s) estatal(es) que implica interacciones a lo largo del tiempo de actores sociales que toman posición ante las "cuestiones".

Atendiendo solamente a la parte del estado que se cristaliza en instituciones, y de éstas el aparato burocrático, encontramos: organizaciones definidas que realizan procesos rutinizados de la acción política, las cuales proponen (a través de leyes, normas,

---

<sup>8</sup> / Las "cuestiones" son los asuntos socialmente problematizados, la política estatal es la posición que intenta o dice intentar alguna forma de resolución de la cuestión, "conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil." (Ozslak y O'Donnell, 1976).

planes y programas) y actúan (de acuerdo o no con la norma y lo planeado) incidiendo en el proceso demográfico. La teoría de las organizaciones nos puede brindar algunos elementos para analizar el funcionamiento de la burocracia, que asume y se le delega la responsabilidad de intervenir en el área de población.

La teoría de las organizaciones se formuló en sociedades desarrolladas, buscando explicar los procesos allí observados. En muchos casos su aplicación al análisis de sociedades de capitalismo periférico ha impuesto limitaciones a la comprensión de los fenómenos en la región, dadas sus especificidades<sup>9</sup>.

Considerando sus limitaciones, Márquez y Godau (1984) proponen el estudio de la relación entre régimen e intervención estatal, la cual representa el programa de dicho régimen. La metodología supone el seguimiento detallado de las intervenciones y el análisis del funcionamiento burocrático existente tras éstas. Esto nos iluminaría sobre un funcionamiento burocrático no es mecánico, donde existen luchas internas y fallas ante la falta de control de los procesos, es decir, consecuencias no deseadas.

Para el análisis de políticas concretas proponen el estudio del proceso organizacional, entendido como mecanismos para la reproducción del proceso capitalista. Las organizaciones son estructuras históricamente definidas por la formación social. Consideran que las organizaciones tienen dos características importantes: a) expresan concretamente el proceso de acumulación capitalista y b) como tales, están sujetas a los procesos de dominación que apoyan la producción capitalista. "Esta dualidad se manifiesta por una racionalidad de finalidad productiva,

---

<sup>9</sup> / Algunas críticas a la teoría de las organizaciones (Márquez y Godau, 1984) han señalado como deficiencias la imagen de cohesión interna que plantea, el análisis de las organizaciones del trabajo productivo y la administración del aparato burocrático del Estado exclusivamente como instrumentos para la producción de bienes y servicios, limitando su sentido; el nivel de análisis, descriptivo y aislado del contexto social, de las proposiciones, lo que empobrece el conocimiento de las organizaciones.

limitada por una parte por la posición de dominación-dependencia de la formación social respecto al contexto internacional, y por otra, por la naturaleza del régimen político correspondiente."<sup>10</sup> El tipo de régimen político y de la configuración correspondiente de clases en el poder, determinará el uso de los recursos nacionales y la orientación general de las intervenciones estatales en todos los sectores de la actividad nacional.

Así se dan dos racionalidades: políticas económicas y políticas sociales en tanto los procesos de acumulación no son autónomos ni autosostenibles. Las políticas sociales funcionan como sosten del proceso económico, encauzan y limitan los enfrentamientos sociales que surgen del proceso de acumulación.

Estos autores conciben al estado como "el protagonista principal de las acciones destinadas a contrarrestar las consecuencias destructivas de las luchas y contradicciones inherentes en el proceso de acumulación." Las organizaciones no sólo se guiarán por principios de racionalidad productiva, sino que también satisfacen los requerimientos de ésta. Las burocracias públicas tienen por función "asegurar las condiciones de acumulación y ...mantener el control ideológico sobre este proceso". Las intervenciones de los actores "representan a su vez una estructura de oportunidad para las unidades organizacionales portadoras y gestoras de diferentes intereses."<sup>11</sup>

En América Latina el papel de la burocracias estatales tiene una importancia fundamental como "instrumentos de acción de los regímenes que sostienen; por un lado, constituyen mecanismos para llevar a cabo proyectos gubernamentales, y por otro, sirven a la vez de marco y de freno a la participación política de las organizaciones que representan a los sectores populares." Así mismo, son escenario de luchas entre los diferentes grupos y

---

<sup>10</sup> / Márquez y Gudau, Op. cit., 1984, p. 398.

<sup>11</sup> / Idem. p. 399-400.

fracciones dominantes. Estas luchas se reflejan en acciones estatales desarticuladas y contradictorias.

Estos aparatos burocráticos surgen históricamente desde el proceso de burocratización centralizadora vivido por las colonias españolas y portuguesas en América. El proceso de industrialización acelerada de la posguerra fue dirigido internamente, con algunas variantes, por burocracias altamente centralizadas, formalizadas y poco diferenciadas. Un ejemplo de ello es el caso de México<sup>12</sup>.

### El problema de la población en el Estado

En los estudios realizados en América Latina referentes al análisis de la población, y en concreto de su distribución territorial, pueden distinguirse según Rodríguez y Yocelévsky, tres enfoques: el "tradicional", el "marxista" y el "histórico-estructural", de acuerdo a la concepción de estado, proceso político y problema poblacional que manejan.

a) Enfoque "tradicional". Alude a investigaciones asociadas a las primeras etapas de la práctica institucionalizada de las ciencias sociales en América Latina que empleaban como marco de referencia el estructural-funcionalismo o teorías derivadas de éste.

Bajo este enfoque el Estado aparece como un aparato "técnico" con funciones administrativas cuyo fin es el equilibrio por medio de la estabilidad o el cambio. El carácter que va adquiriendo conforme cambia depende del contenido en las

---

<sup>12</sup> / "En el caso de México, por ejemplo, la tendencia general al formalismo y centralismo burocráticos se vio reforzada, por una parte, por la experiencia de la administración francesa, y por otra, por las luchas políticas hegemónicas entre tendencias regionalistas y centralistas que dividieron al país desde la independencia hasta el período posrevolucionario... El triunfo de las fuerzas centralistas, que culminó con el período posrevolucionario, consagró un Estado fuertemente centralizado, a pesar de la forma legal federalista que asumió"... (Márquez y Godau, 1984:395)

características técnicas de su acción, manifiesto en el cambio del tipo de personal del aparato estatal. La modernización del Estado sería el paso de una institución liberal con una burocracia contable, a una institución burocrática con una burocracia planificadora.

El proceso político se ve entonces como un ciclo en que se alternan períodos de estabilidad y de cambio como pasos en una sucesión de puntos de equilibrio, independientemente del sentido y contenido de los cambios.

El problema poblacional bajo este enfoque es definido autónomamente. La población es una variable independiente que puede llegar a ser problema como tal, en tanto afecta los límites físicos del sistema (tamaño de la población) y las funciones del aparato estatal-administrativo (distribuciones potencialmente desestabilizadoras). La población puede intervenir o ser fuente de períodos de estabilidad o inestabilidad, por lo que surge la necesidad de una acción estatal sobre ella.

b) Enfoque "marxista". En este enfoque, opuesto al tradicional, el Estado tiene funciones de dominación y está definido por el contenido social de esa dominación. El Estado es un aparato de dominación de clases, cuyo fin es la conservación y reproducción de tal dominación para, en el capitalismo, reproducir las condiciones de explotación que definen al sistema.

El proceso político es conceptualizado como conflicto entre dominadores y dominados, explotadores y explotados (clases sociales concretas en formaciones sociales concretas, determinadas por el modo de producción), representados por sus fracciones políticas portadoras de ideologías. Subordinadamente pueden generarse conflictos entre el capital y las formas residuales de modos de producción precapitalistas o entre fracciones del capital. Tal proceso se conforma en el transcurso de la dominación. El papel del Estado es, imponer la racionalidad del conjunto del sistema, que expresa también los intereses de la fracción dominante en la etapa capitalista que corresponda, por

sobre los intereses particulares y de las fracciones que deben ser subordinados. "Al expresarse ideológica y políticamente, estos conflictos dan lugar a procesos políticos y acciones estatales que se concretan en políticas del Estado"<sup>13</sup>.

En este enfoque el problema de la población no se constituye automáticamente. Se considera que en la etapa actual del desarrollo capitalista en América Latina se dan contradicciones que los representantes intelectuales y políticos de alguna de las fracciones de clase dominante "conceptualizan ideológicamente (en el sentido de deformación de la realidad)"<sup>14</sup>. Así, el estudio de las políticas de población se dirige a desmitificarlas y demostrar su ineficacia y su tendencia a reforzar las condiciones de explotación y dominación. Hay que demostrar que los problemas de población no existen como tales, sino que son resultado del desarrollo capitalista, el cual determina las necesidades de concentración de fuerza de trabajo bajo condiciones que hagan posible su explotación.

c) Enfoque "histórico-estructural". El autor denomina así a la "proposición de asimilación crítica de los instrumentos teóricos disponibles en más de una teoría social general en función de los problemas propios de la realidad latinoamericana."

Bajo este enfoque el Estado se aproxima más a la concepción marxista, privilegiando las funciones de dominación por sobre las de administración; aunque no supone que el contenido social de la dominación esté dada por grupos definidos por el modo de producción. Se parte de un "sistema de dominación definido en su acción relativamente autónoma por la correlación de fuerzas sociales, expresadas en bloques específicos que reflejan alianzas cambiantes. El Estado se concibe como proceso de dominación, no como aparato. En esta definición no se desestiman

---

<sup>13</sup> / Rodríguez, Daniel y Ricardo Yocelvezky. Política de población en América Latina. Revisión de los aportes del PISPAL. PISPAL/El Colegio de México, México, 1986; p. 30.

<sup>14</sup> / Idem.

las funciones de administración."<sup>15</sup> El proceso político se ve como el conflicto donde se definen los bloques y las alianzas que determinan la correlación de fuerzas que señala el carácter del Estado para un período determinado.

Aquí el problema de la población es un elemento no necesariamente objeto de la acción política, pero si relacionado con un tipo específico de Estado, presente o no en la acción de éste y en las ideologías que la orientan. La autonomía de la ideología demanda que su análisis avance por sobre la denuncia de su carácter deformador para que se incorpore su papel en el proceso político.

Con todo lo anterior podemos considerar que el Estado es una instancia de negociación entre las distintas fuerzas sociales. Su cristalización parcial en instituciones que se plantean como neutras, externas y de acción a posteriori es sólo una imagen. Esto nos permite plantear como una estrategia para el análisis de las políticas (en concreto las políticas de migración y redistribución de población) los siguientes puntos: el contexto social, las instituciones gubernamentales, los actores sociales interesados en la cuestión. En tanto el estado no es un sujeto, las instituciones pueden pensarse como unidades organizacionales, de acción no mecánica y con contradicciones internas y entre ellas. Parte de su hacer se encuentra rutinizado, otra parte no (digamos de corto plazo o coyunturas), pues depende de la correlación de fuerzas sociales cristalizadas en sujetos o actores sociales. Considerando ésto, para captar y analizar las relaciones entre las instituciones estatales y actores sociales es factible tomar como dimensiones: las instituciones encargadas de llevar a cabo la política de una forma explícita, la planeación y legislación, la inversión económica realizada, la negociación con otros actores sociales y el discurso gubernamental. Con ello se identificaría a los actores, sus proyectos y cual es la orientación del proceso resultante. La

---

<sup>15</sup> / Idem, p. 33.

planeación expresa el proyecto dominante y sus inconsistencias o contradicciones; la legislación, en tanto marco de referencia para todos los actores sociales aparece no forzosamente como instrumento de clase; la inversión gubernamental (en qué, dónde y cuándo) permite ver quién cuenta con recursos para realizar su proyecto y la distancia con los objetivos de la planeación. El discurso gubernamental y la negociación aluden a la interacción entre las distintas organizaciones y/o actores sociales en términos de táctica y estrategia.

### **Las políticas de población**

Atria y González<sup>16</sup> identificaron 32 definiciones de políticas de población que varían desde considerarlas iguales a las de desarrollo hasta aquellas que sólo reconocen a aquellas dirigidas a disminuir el crecimiento de la población mediante modificaciones en la fecundidad. Además, son definidas de acuerdo a criterios tales como su incidencia en la fecundidad, sus efectos demográficos, su intención explícita o no de incidir sobre la población, las medidas directas o indirectas que planteen.

Urzúa considera que las políticas de población deben reunir 3 elementos: a) ser diferentes de las políticas de desarrollo y ser más amplias que el intento de reducción de la fecundidad. b) Plantear la intención deliberada de alterar las variables demográficas, o bien, la aceptación de que se va a tener un efecto lateral sobre la población. c) Comprender acciones directas e indirectas.

Estos tres puntos se reúnen en la definición de Miró (1974) citada por Urzúa: "una política de población es la adopción por el gobierno de un país de medidas deliberadamente orientadas a influir sobre una variable demográfica, ya sea como un efecto

---

<sup>16</sup> / Atria, R. y González, J. C. Consecuencias políticas de las migraciones internas en América Latina. CELADE, Santiago de Chile, 1977.

principal de ellas o como un efecto lateral previsto."<sup>17</sup> Esta conceptualización excluye los efectos no previstos de políticas económicas y sociales; incluye toda acción pública que los gobiernos consideren adecuada para lograr ciertos objetivos demográficos: políticas de salud, de vivienda, de empleo, de educación, de distribución del ingreso -en la medida que persigan objetivos demográficos-, además de las políticas de desarrollo regional o de reforma agraria -que inciden principalmente en la distribución de la población-.

Alberts y Villa definen las políticas de población como las "medidas tomadas a nivel público para adecuar el tamaño, el ritmo de crecimiento, la estructura y la distribución espacial de la población a los objetivos del desarrollo económico y social establecidos por un país." De ahí que las políticas de población son "parte integrante de las políticas de desarrollo socio-económico" en tanto "contribuyen al logro de los objetivos del desarrollo." ..."para alcanzar ciertas metas demográficas, se requiere una acción concertada sobre múltiples factores económicos y sociales, razón por la que las políticas de población adquieren un carácter intersectorial." Luego entonces, los "objetivos finales de la política demográfica son, entonces, por definición, iguales a los objetivos de las estrategias de desarrollo."<sup>18</sup>

Suele distinguirse entre políticas explícitas e implícitas de población. Políticas explícitas son aquellas "que formulan claramente los cambios demográficos que son necesarios para lograr los objetivos de las estrategias de desarrollo." Las políticas implícitas "no explicitan metas demográficas, pero si

---

<sup>17</sup> / Urzua, Raúl. El desarrollo y la población en América Latina. Siglo XXI, editores, México, 1979.

<sup>18</sup> / Alberts, J. y Manuel Villa. Políticas de redistribución espacial de la población: una bibliografía anotada. CELADE, Informes de Progresos de Investigaciones, noviembre de 1976, p. I.

autores señalan que, puesto que las variables demográficas forman parte integrante e importante de las políticas de desarrollo entonces, aunque las medidas tomadas a nivel público no estén directamente destinadas a influir sobre variables demográficas, "se suele estar consciente de los eventuales efectos demográficos que puede tener su puesta en práctica."<sup>19</sup>

Rodríguez y Yocelvezky critican el concepto de políticas de población de Miró señalada por Urzúa (1979). Tal definición (la más común en América Latina) tiene por ventaja que "acota con precisión lo que se pretende estudiar" y "tiene una traducción operacional más o menos directa", en tanto se refiere a políticas explícitas. Las limitaciones que Rodríguez y Yocelvezky encuentran surgen al contrastar el concepto con los procesos reales: las investigaciones señalan que ciertos cambios demográficos son atribuidos a políticas o medidas de gobiernos que no han sido elaboradas deliberadamente ni tenían como efecto lateral previsto influir sobre una variable demográfica. Estas políticas no deliberadas son las llamadas políticas implícitas.

En marcos teóricos que dan mayor importancia explicativa a las políticas implícitas, la definición de Urzúa tendría escasa relevancia científica. Por otro lado, la definición no considera las llamadas "políticas por omisión" caracterizadas por un "dejar hacer" por parte del gobierno. Dicho autor concluye de esto que es necesario retomar la discusión teórica en tanto la escasa

---

<sup>19</sup> / Aquí objetaríamos, por una parte, que la dualidad "políticas explícitas" e "implícitas" es definida tautológicamente, en tanto las segundas corresponden a la negación de las primeras. Por otra parte, esa gran apertura en la definición de políticas implícitas, no permite distinguir a) procesos y políticas que -sin tener objetivos demográficos- tienen impactos poblacionales; y b) políticas demográficas que, por estrategia, no son enunciadas (*laissez faire*), o bien las acciones realizadas consciente y racionalmente que no son consistentes con los objetivos demográficos enunciados. En la definición señalada, no se considera que durante la aplicación de las políticas es factible llegar a consecuencias no esperadas (algunas veces deseadas y otras muchas no deseadas). Así, tal interpretación implica una gran carga de racionalidad y control de información por parte de los actores sociales.

evidencia indica que "todas las políticas públicas (aunque en diverso grado) afectan variables de población aún cuando la mayor parte de las políticas no se fijan como objetivo deliberado afectar variables demográficas." ... "debido a que al parecer la población es sujeto de todos los fenómenos sociales, y debido también a que al parecer todas las dimensiones de la vida social afectan a las variables de población (partes de estas dimensiones con frecuencia se expresan en 'políticas') no sería fácil delimitar un campo que sea específico de las políticas a partir de la definición citada por Urzua. ... De esta forma, cualquier política puede tener efectos demográficos. Si ello fuera así, en una hipótesis en extremo pesimista, carecería de sentido intentar teorizar sobre las políticas de población per se, pues se carecería de un objeto específico que sea el referente de esa teorización."<sup>20</sup>

#### Políticas de redistribución de población

Entre las políticas de población se encuentran las de redistribución de la población. Atria (1977) ha propuesto que la configuración de los patrones de asentamiento de la población, el perfil de la distribución espacial en un momento dado, y los flujos migratorios, son fenómenos demográficos que guardan una relación estrecha con lo que ocurre en la estructura política de esa población.

Considera que en la distribución espacial de la población es posible encontrar áreas de relaciones estratégicas con los elementos del sistema político y con el "estilo político" de desarrollo. Algunas de las áreas son:

1. Distribución espacial en relación con los procesos de acentuación o atenuación del regionalismo o del centralismo de acuerdo al estilo político prevaleciente:

---

<sup>20</sup> / Rodríguez, Daniel y Ricardo Yocelvezky. Política y población en América Latina. Revisión de los aportes del PISPAL. El Colegio de México/PISPAL, México, 1986; pp. 101-102.

- a) Estudio de los cambios en el inventario de recursos de poder que las diferentes clases sociales reconocibles en cada sociedad controlan, y las formas como movilizan esos recursos para mantener o modificar sus posiciones relativas en la estructura de poder y en el sistema político.
- b) Estudio de las formas que asumen las brechas y los conflictos en que tiende a polarizarse la estructura de poder y que condicionan el arreglo de poder que sirve de base al estilo político, desde el punto de vista de las alianzas políticas más o menos permanentes que es capaz de generar.

2. Estudio de las políticas de organización territorial del Estado, así como de localización de servicios públicos, de asentamiento regional de población (v.g. colonización), de bonificación territorial de los ingresos, de resguardo fronterizo, de generación o supresión de empleo en regiones económicas; todas ellas en la medida que contribuyen a la definición de las características de los estilos políticos, en cuanto gestación, contenido e implementación.

3. Análisis del comportamiento político de nuevos grupos que surgen como consecuencia de los flujos migratorios internos.

4. Estudio de los flujos migratorios vinculados a la incidencia del desempleo y el subempleo en regiones y grupos sociales diferenciados, en cuanto a situaciones generadoras de demandas políticas.

Con estos cuatro puntos, Atria abre una gama de relaciones entre política y migración, en las cuales se incluyen las "políticas de distribución de población".

Rodríguez y Yocelvezky (1986) consideran que en América Latina los estudios sobre política y migración han conformado tres temas principales, a saber: a) políticas de colonización, b) concentración urbana, y c) coyuntura política y migración.

Por su parte, Alberts y Villa definen como política de redistribución espacial de la población "al conjunto de medidas

que se toman al nivel público y que adecúan, en forma directa o indirecta, la migración interna y la distribución espacial de la población a los objetivos del desarrollo socio-económico nacional y regional de un país."<sup>21</sup>

A nuestro parecer existe una diferencia entre el concepto de "políticas de **redistribución** de población" y "políticas de **distribución** de la población". El primer término supone que la distribución de la población está dada (es estática) y se hace necesario organizarla nuevamente, es decir, redistribuir. El segundo término nos parece más flexible y general, en cuanto puede considerar a la distribución de la población como elemento integrante del proceso de conformación territorial, en una secuencia dinámica. Sin embargo es más común el uso del término "redistribución".

Se ha señalado que para la elaboración de las políticas es necesario disponer del conocimiento sobre los aspectos relacionados con el desarrollo socio-económico, los procesos demográficos y las posibles alternativas de acción pública para influir en dicha dinámica. La elaboración de políticas de redistribución espacial de la población debe partir, según los autores, del conocimiento profundo de los patrones de migración y de la distribución espacial (particularmente del proceso de urbanización), sus determinantes y sus consecuencias, en diferentes niveles de análisis:

i) Análisis histórico del desarrollo económico y social (ubicación del fenómeno en el espacio y en el tiempo).

ii) Identificación de los factores que determinan los procesos estudiados (determinantes globales, procesos microsociológicos y psico-sociales de la migración).

iii) Descripción de las características internas de los procesos.

iv) Evaluación o diagnóstico de las consecuencias de los procesos (a nivel nacional, en las áreas de rechazo y atracción)

---

<sup>21</sup> / Alberts, J. y M. Villa. Op. cit., 1976; p. I.

a partir del cual se decide la conveniencia de la aplicación de una política de redistribución espacial; así como la elaboración de prospectivas de los patrones migratorios, de la distribución espacial, y de sus consecuencias, partiendo de la situación socio-económica vigente y suponiendo ausencia de medidas que influyan, directa o indirectamente, en la distribución espacial de la población. A partir de estos elementos se entraría ya a la determinación de objetivos, metas e instrumentos de la política<sup>22</sup>.

Por otro lado, la base teórica de una política de redistribución espacial de población debería incluir un conocimiento sobre la eficacia de los cambios demográficos inducidos para alcanzar los objetivos establecidos.

Alberts y Villa clasifican las políticas de redistribución espacial de la población, como se señaló antes, en explícitas e implícitas. Ejemplifican las implícitas con dos líneas de políticas:

- Control estatal del mercado inmobiliario urbano, intensa explotación agropecuaria más industrialización dirigida a mercados regionales y extrarregionales.
- Políticas de desarrollo general: Reforma agraria, fomento a las industrias artesanales domésticas y a las pequeñas industrias locales, desarrollo de la industria ligera, de elaboración de productos agrícolas en las propias zonas de producción o en sus proximidades, establecimiento de industrias pesadas en zonas subdesarrolladas o particularmente afligidas por crisis económicas, las políticas de precios, de créditos y de aranceles aduaneros.

Las políticas explícitas de redistribución espacial de la población intentan influir directamente -a corto, mediano o largo plazo- en estos procesos a través del control, fomento o detención de flujos migratorios. En los objetivos de estas

---

<sup>22</sup> / Cf. Alberts, J. y M. Villa, Op. cit., p.II.

políticas se señalan los cambios necesarios en la distribución espacial para adecuarla al desarrollo. Los autores mencionan:

- a) Descentralización de la industria.
- b) Descentralización de la administración pública.
- c) Desarrollo de los polos de crecimiento.
- d) Construcción de nuevas ciudades.
- e) Remodelación de las grandes ciudades.
- f) Medidas que fomentan el desarrollo rural.
- g) Medidas que estén orientadas al retorno de los migrantes rurales.
- h) Medidas especiales para los migrantes potenciales.

Un señalamiento importante que hacen los autores es que "no existe una política única de redistribución espacial sino más bien un sistema de medidas directas e indirectas que varía de país a país"<sup>23</sup>, de ahí que el estudio de las políticas de redistribución espacial de la población no se tenga que limitar a las medidas directas que influyen en las migraciones y la distribución espacial<sup>24</sup>.

Uno de los obstáculos más serios que se presentan para la elaboración e implementación de estas políticas es la aparente carencia de instrumentos operativos. Es posible que la ineficacia total o parcial de los instrumentos se deba a: diagnósticos incompletos, una sobre-simplificación de los modelos interpretativos del crecimiento urbano y de la distribución espacial, el surgimiento de áreas conflictivas a nivel de los proyectos políticos de desarrollo, la ausencia de mecanismos

---

<sup>23</sup> / Idem, p. V.

<sup>24</sup> / "la redistribución espacial de la población nunca es el único objetivo de la política; es por esta razón que la información relevante sobre este tema se encuentra en forma dispersa en una gran cantidad de documentos sobre planificación del desarrollo regional, urbano y rural, frecuentemente de carácter oficial, no publicados o de circulación limitada." (Idem).

institucionales suficientemente flexibles, y una inadecuada coordinación entre las esferas de acción política y de diseño técnico.

Por su parte, Richardson<sup>25</sup> ha señalado que las políticas de distribución de la población, en el contexto de los países en desarrollo, se han dirigido a disminuir el crecimiento de la ciudad primada. Muchas de estas políticas implican la hipótesis de que la migración rural a dicha ciudad es excesiva. Este autor clasifica las políticas gubernamentales de acuerdo a su acción directa o indirecta sobre la migración:

A. Políticas directas.

Orientadas a los individuos:

1. Subsidios de migración y asistencia de relocalización de trabajadores.
2. Servicios sociales y de vivienda.
3. Inversión de recursos humanos y trabajo calificado.
4. Controles residenciales.
5. Programas de desarrollo rural.
6. Esquemas de colonización de tierras.

B. Políticas indirectas.

Orientadas a la inversión:

1. Subsidio y/o desarrollo de infraestructura pública.
2. Concesiones, préstamos e impuestos que incentiven las nuevas industrias y relocalización.
3. Restricciones directas y control sobre localización industrial.
4. Subsidios al trabajo y empleo.
5. Inversión estatal directa.
6. Ajuste a la tasa de transporte (y otros costos interregionales).
7. Estrategias centrales de crecimiento.

---

<sup>25</sup> / Richardson, H. W. "Population distribution policies", en Population Distribution, Migration and Development, Hammamet (Tunisia), 21-25 March, 1983, Naciones Unidas, New York, 1984; pp. 863-892.

#### IV. Hipótesis

Para el caso mexicano podemos establecer las siguientes hipótesis generales:

1. Las políticas de migración en México (Política de Retención de población, Reorientación de flujos migratorios y Relocalización de población), debido a su carácter indicativo han tenido una limitada aplicación y eficacia, manteniéndose el patrón de migración interna: fuertes flujos desde la zona centro y occidente hacia la zona centro-sur donde se localiza la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y flujos hacia las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey.
2. El bajo nivel de integración de éstas políticas a las de desarrollo regional hace que las políticas de migración no sean consideradas y las acciones gubernamentales se dirijan hacia el cumplimiento de las políticas económicas y urbanas.
3. La evaluación de la política migratoria por los procedimientos acostumbrados a nivel nacional (análisis de la planeación y atribución del cambio cuantitativo a la política) no es factible, dada la carencia de información en los diferentes niveles y la imposibilidad de atribuir todo el cambio o la persistencia de las tendencias a la acción gubernamental.

Como hipótesis específicas podemos considerar que:

-Los movimientos migratorios internos dependen entre otros factores del patrón de inversión gubernamental.

Las inversiones gubernamentales inciden en la producción, modificando el tipo de tecnología, el tipo de producto, la

tenencia de la tierra, el acceso a servicios. Estos cambios afectan el mercado de trabajo (oferta y demanda).

Un cambio en la organización de la producción que disminuya la demanda de mano de obra significará un incremento en la emigración. Un cambio en la organización de la producción que incremente la demanda de mano de obra significará incremento en la inmigración.

Frente a la intervención gubernamental se encuentran las fuerzas del mercado, movidas por agentes privados. Los movimientos migratorios dependen de la localización industrial. La acción gubernamental que incentiva la relocalización industrial modifica la orientación de los flujos migratorios.

patrón de inversión	→ producción →merc. trab →migración
gubernamental	→ servicios sociales → migración

## V. Metodología

De los elementos teóricos señalados antes y dentro del enfoque histórico-estructural, seleccionaremos tres conceptos básicos: migración, desarrollo, políticas de redistribución de la población.

Se entenderá la migración como los movimientos de carácter heterogéneo (rural-urbano, rural-rural, urbano-urbano), en su mayoría traslado de fuerza de trabajo y en menor medida en busca de servicios educativos. Los migrantes mantienen relaciones complejas con las zonas de origen y destino, observables en las relaciones familiares. Este es un fenómeno determinado por los procesos de desarrollo nacionales. Este concepto incluye las siguientes dimensiones: volumen, intensidad, dirección y selectividad. Tales dimensiones son captables por los indicadores: migrantes, emigrantes, tasa de migración, matriz de migración y caracterización de los migrantes (edad, sexo, grupo

social: nivel de ingresos, ocupación, actividad, nivel de educación, etc.).

El desarrollo será entendido bajo la concepción histórico estructural como un proceso que moviliza las dimensiones económicas, políticas y sociales. Supone el crecimiento económico, basado en la industrialización y la generación de bienes. Se enfatizarán los elementos económicos referidos al mercado de trabajo y organización de la producción.

Las políticas de redistribución de población, se concibiran incluyendo las siguientes dimensiones en tanto acción gubernamental: planeación, inversión, negociación, discurso, todo en tres niveles: nacional, estatal y municipal. Tales dimensiones pueden captarse por los indicadores siguientes: nivel de consistencia lógico-formal de la planeación, monto de la inversión, sectores y espacios regionales de inversión en los tres niveles señalados. La dimensión negociación puede captarse por la tasa de conflicto en términos de casos donde la resolución de ocupación del espacio fue impuesta, o bien se estableció el diálogo entre grupos interesados y autoridades gubernamentales. El discurso se captará por la existencia o no de campañas y programas que sugieren cambio en el comportamiento migratorio.

La estrategia general de trabajo considerará: 1. Análisis de la planeación; 2. Análisis de acciones concretas e inversión gubernamental; 3. Captación de algunos indicadores de desarrollo regional; 4. Análisis de información demográfica, ofrecida por la Encuesta de Migración (1987) del Consejo Nacional de Población, captada en un módulo anexo a la Encuesta Nacional de Empleo Urbano.

## CAPITULO 2. ANTECEDENTES DE LA POLITICA DE MIGRACION EN MEXICO

Una preocupación constante en el pensamiento político mexicano han sido los problemas de su población, su dinámica y distribución espacial, la defensa de su territorio y de su seguridad nacional.

En este contexto, distribución de población y migración han tenido una presencia constante, jugando un papel estratégico debido a su influencia en el volumen de la población y control territorial a través de su ocupación. De esta forma, volumen, distribución y movilidad poblacionales son elementos unidos estrechamente en el pensamiento político.

A continuación intentaremos identificar los antecedentes de la política de migración interna mexicana, considerando:

a) cómo se ha concebido y problematizado la migración y la distribución de la población en el territorio;

b) cuál ha sido la posición de los distintos gobiernos ante tal problema, cómo se percibe en relación a otros procesos demográficos y cuál sería el "ideal" deseado; y

c) cuál ha sido la instrumentación política para ello, es decir, ¿cómo actuar a través de legislación e instituciones para incidir en el fenómeno?

### La legislación colonial

El despoblamiento del territorio era un viejo problema. Tras la Conquista española, y con el inicio del proceso de explotación de la riqueza natural de los nuevos territorios, la decadencia demográfica de la población indígena<sup>26</sup> motivó el interés de

---

<sup>26</sup> / Factores que limitaron el crecimiento de la población fueron los tributos excesivos, los trabajos forzados para la reedificación de México y la minería. Cf. Loyo, G. La política demográfica de México, Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR, México, 1935.

repoblar la Nueva España. Para ello se pensó en la inmigración española y la protección a los indios.

Desde el inicio de la colonización se establecieron disposiciones legales reguladoras de los fenómenos demográficos, basadas en los hechos y la experiencia tenida en los primeros años. Sin embargo, estas disposiciones, en gran parte, no llegaban a realizarse en la práctica, o quedaban modificadas por otras leyes, cambiando su contenido. Otras más, a pesar de su carácter paternalista, resultaban inadecuadas dado que su base empírica era errada<sup>27</sup>.

Se intentó concentrar la escasa población indígena movilizada por la conquista y dispersa en las montañas, a través de la fundación de pueblos y ciudades. Esta se vió determinada por la riqueza de algunos lugares y por las necesidades militares, pero también estuvo limitada por los obstáculos naturales, tales como la aridez de la zona norte del territorio, donde la fundación de misiones, presidios, rancherías y pueblos resultó siempre insuficiente.

Los objetivos fiscales produjeron también cambios en la distribución de la población, en tanto los indios debían reunirse en pueblos y congregaciones para que se les cobrara los impuestos.

Otro factor que alteró la distribución de la población fueron las acciones de construcción de caminos y organización de transportes, así como la creación de un nuevo mercado interno y externo.

La política demográfica colonial se vinculó a la política de distribución de la tierra, que de parte de la Corona española

---

<sup>27</sup> / Ejemplo de ello son las disposiciones de Carlos V impidiendo el traslado de indios para la protección de su salud y vida; o las disposiciones para proteger a la población femenina, fijando una edad mínima al matrimonio y prohibición de su traslado si tenían hijos. Asimismo, se pedía a las autoridades eclesiásticas informes sobre el trato a los indios y si su número se incrementaba o disminuía. Cf. Loyo, G. La política demográfica de México, Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR, México, 1935.

se tradujo en leyes y disposiciones para dotar a los pueblos de tierras y limitar el latifundismo.

Las disposiciones de colonización del período buscaban varios fines: a) formar pueblos de indios para que éstos se beneficiaran con la instrucción y servicios religiosos; b) poblar las zonas desérticas del norte; c) disponer de mano de obra en las haciendas y en las minas; y d) mantener la seguridad pública<sup>28</sup>.

La combinación de todos estos factores en el proceso de institucionalización y el establecimiento de un nuevo sistema de producción y comercialización explican la densificación de la población en la regiones central y portuaria, donde surgirían ciudades de criollos, mestizos e indios.

#### La legislación migratoria en el período independiente

La preocupación por la defensa del territorio ante las incursiones de ingleses y franceses; y posteriormente de los Estados Unidos ya como nación independiente, fue heredada a México al lograr su autonomía de España.

Una población escasa en territorio extenso provocó la permanente inquietud del gobierno nacional por defender sus límites. La política de población explicitada tenía por objetivo el fortalecimiento del quantum demográfico de un país percibido como casi vacío. La estrategia tomada fue la inmigración europea y la distribución de la población en el territorio nacional, a través de la colonización y el desarrollo de regiones y fronteras. Migración internacional y distribución de población se encontraban unidas como partes complementarias de una misma estrategia.

Hacia 1821, México contaba con cuatro millones de kilómetros cuadrados, con tan sólo seis millones de habitantes. Así, durante el gobierno de Iturbide se opta por admitir colonos de origen extranjero, al igual que en el período colonial. A esta

---

<sup>28</sup> / Idem.

población se le sugerían territorios donde asentarse, en los cuales les eran dadas tierras en propiedad a condición de que cumplieran con requisitos tales como: profesar la religión católica, tener buenas costumbres, ser industriosos y traer sus propios utensilios de trabajo. Además, se ofrecía la facilidad de exención del pago de impuestos. En los territorios de la frontera norte, como es el caso de la colonización de Texas por Moisés y Esteban Austin, se les permitió la posesión de esclavos y prerrogativas administrativas y de impartición de justicia en la colonia, dados el aislamiento, la falta de personal administrativo y la carencia de ejército bien habilitado que defendiera la región<sup>29</sup>. Otro ejemplo de las acciones de colonización, fueron los trabajos del jalisciense Tadeo Ortiz sobre regiones limítrofes y estratégicas, como es el Istmo. La Secretaría de Relaciones del Interior y el Exterior fue designada como la institución responsable en la materia.

Esta serie de preocupaciones en torno al quantum y distribución poblacionales fueron recogidas en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Sin embargo, las disposiciones en materia de población fueron insuficientes para la diversidad de su problemática, resultando parciales y sin un enfoque global que les diera un manejo integral y permanente.

La apertura a la inmigración, durante el gobierno del Presidente Guadalupe Victoria, condujo a su regulación: en 1825 se expidieron pasaportes para controlar la entrada y salida del territorio; y en 1826 se expidieron reglas para la admisión, libre tránsito y establecimiento de los extranjeros en el territorio nacional. El perfil de los inmigrantes deseados correspondía a personas laboriosas, con capitales, artes e industria; se rechazaba a espías, vagos y aventureros.

Dicha apertura se permeaba de desconfianza en torno de los españoles y las tribus de indios bárbaros que mantenían una

---

<sup>29</sup> / Gutiérrez Ibarra, Celia. Documentos sobre la colonización de Texas, 1820-1835. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1989.

guerra constante en el norte del país; esto último ocasionó que algunos reos sentenciados fueran destinados a las fortificaciones de la frontera norte, a cuya sombra se desarrollaron nuevas aldeas.

Las concesiones otorgadas a algunas colonias permitieron la proliferación de especuladores de tierras, un incremento en la migración extranjera autorizada y el ingreso de numerosos migrantes sin autorización del gobierno mexicano. La delicada situación por la reciente separación de la Corona española, impulsó a una política de migración, a veces contradictoria pero siempre más selectiva. De esta forma, en tanto las disposiciones del 20 de diciembre de 1827 decretaban la expulsión de españoles, simultáneamente se daba autorización para proyectos de colonización. Tras una inspección a la frontera texana, entre México y E.U., realizada por el general Manuel de Mier y Terán en 1827, se expidió en abril 6 de 1830, una ley que prohibió la entrada a colonos de origen estadounidense, para frenar el ya rápido desarrollo de las colonias de extranjeros<sup>30</sup>.

Otra acción importante fue el inicio de la repatriación de la población mexicana, carente de recursos, localizada en Francia y Nuevo Orleans, la cual regresó al país gracias a recursos y ayuda destinada para ello por la disposición legal del 18 de enero de 1831.

En las siguientes décadas fueron corregidas los reglamentos para el ingreso al país, siendo firmado el Proyecto de Ley sobre Extranjeros por José María Gutiérrez de Estrada, el 24 de marzo de 1835. Este establecía las condiciones para que los extranjeros ingresaran al país, incluyendo a los "simples

---

<sup>30</sup> / Las medidas realizadas para una mayor selectividad de la política de migración, han sido interpretadas por otros autores como una ambivalencia de la acción gubernamental (Ver Sierra Brabatta, Carlos Justo. Antecedentes y comentarios a la Ley General de Población. México, 1988, (fotocopiado), p.4. Si bien ésta pudo darse en la práctica, a nivel de las disposiciones legales, la política fue consistente en la búsqueda de mayor selectividad.

viajeros" o turistas, para quienes se fijó la necesidad de un pasaporte que debía expresar el tiempo de su duración.

Las políticas sobre extranjeros y colonización, fueron estrategias paralelas y complementarias en la política poblacional. Sin embargo, no siempre se obtuvo los resultados esperados. En 1838, el Secretario de Relaciones, observando la inquietud política y la pérdida del territorio de Texas, expresaba que la franqueza y liberalidad con que se había favorecido la colonización en el norte del país había tenido resultados negativos<sup>31</sup>. A pesar de ello, las acciones de colonización vía inmigración europea continuaron. Esta política también permitió intentar establecer una posición conciliadora con los países interesados en México, antes de la intervención tripartita extranjera<sup>32</sup>.

Tras la pérdida de territorios del Norte del país y de las invasiones de los ejércitos norteamericanos, cobró importancia la necesidad de colonizar las zonas despobladas. El Presidente Juárez, en mayo de 1868, sugería el establecimiento de colonias fronterizas en el norte, para proteger las fronteras contra las incursiones de los indios salvajes, y consideraba que el aumento de la población de esos estados era indispensable para su progreso cultural y económico<sup>33</sup>.

La preocupación sobre la distribución de la población por parte de las autoridades del siglo XIX sólo se refería a las

---

<sup>31</sup> / Sierra Brabatta, Carlos Justo. Antecedentes y comentarios a la Ley General de Población, México, 1988 (fotocopiado). p. 6.

<sup>32</sup> / Benito Juárez, el 9 de mayo 1861, señalaba que los extranjeros disfrutaban en el país de "toda clase de garantías" y encontraban "fraternal acogida". Cf. Sierra Brabatta, C. J. Op. cit.

<sup>33</sup> / Velasco M. L., Ma. del Pilar, Las políticas de población en el siglo XIX. CRIM, UNAM, 1987, p. 15, citando a Benito Juárez. Clausura del segundo periodo de sesiones del Cuarto Congreso, 31 de mayo de 1868.

áreas despobladas y la necesidad de protegerlas<sup>34</sup>. Si bien ya era observable el patrón de concentración de población en la Ciudad de México y en algunos otros centros urbanos, ésto no era visto, en general, como un problema sino por el contrario, como algo deseable. Es de resaltar el mayor énfasis en las acciones para incrementar la población, cuya estrategia fue la inmigración extranjera, por sobre las que buscaban redistribuir la población a través de la colonización de tierras deshabitadas y fronterizas.

A mediados de la última década del siglo XIX se incorpora como nuevo elemento de la política de población, en materia de salubridad, el interés por descender los niveles de mortalidad. Con ello, se amplía el sentido de esta política, la cual dejaba de limitarse a migración internacional y distribución poblacional, para comprender también mortalidad.

El marco legal para las acciones en materia de población se fue conformando entre fines del siglo XIX y los principios del XX, concretándose en una primera ley referida fundamentalmente a la inmigración, a fines de la primera década del siglo XX<sup>35</sup>.

El marco general para ésta fue la Constitución Política de la República Mexicana, que desde 1836 estableció, como uno de los derechos del hombre, la libertad de tránsito en el territorio nacional y el de entrar y salir de la República, ratificado después en las constituciones de 1857 y 1917.

La constitución de 1857 estableció como facultad del Congreso, el dictar leyes sobre naturalización, colonización y

---

<sup>34</sup> / M. del Pilar Velasco señala que, hasta donde había desarrollado su investigación para el siglo XIX, no se había encontrado ningún documento, ley o reglamento que permitiera identificar una posición respecto al desmesurado crecimiento de algunos centros urbanos ni cuyo objetivo fuera el de desalentar el crecimiento acelerado de cualquiera de éstos o de la ciudad de México. Idem.

<sup>35</sup> / Cabrera Acevedo, Gustavo. "Cambio demográfico e implicaciones en el sistema político mexicano". México, agosto 1989 (fotocopiado).

ciudadanía; fijar las reglas para la ocupación y enajenación de terrenos baldíos; y expeler a los extranjeros perniciosos<sup>36</sup>. El control de la inmigración y la colonización se desarrollaron entonces, como ejercicio soberano y como fortalecimiento económico y poblacional.

Antecedentes legales en materia de migración y distribución de población son la Ley Provisional de Colonización de 1875 y su versión definitiva de 1883. En ellas se establecían como instrumentos principales del gobierno federal para impulsar la colonización el deslinde de los terrenos baldíos previo a su titulación eventual a particulares, y el empleo directo de los fondos del presupuesto en la compra de tierras, transporte e instalación de los colonos.

La Ley del 31 de mayo de 1875, siendo presidente Sebastián Lerdo de Tejada, autorizó al Ejecutivo Federal para iniciar la colonización, a través de su acción directa y por medio de contratos con empresas particulares. La ley establecía una serie de facilidades y condiciones para que las compañías atrajeran población extranjera y nacional a territorios deshabitados del país, para asentarlos y arraigarlos, y con sus habilidades e industria incrementar la riqueza de la zona.

Entre dichas facilidades se encontraban subvenciones a las compañías por el transporte, o desembarco, o establecimiento de familias inmigrantes; así como la posibilidad de que éstas adquirieran los terrenos colonizables con pagos a largo plazo y en un módico precio en abonos anuales; excepción de derechos de puerto a dichas embarcaciones; y una prima por el establecimiento de cada familia de raza indígena en las colonias de inmigrantes, y de cada familia mexicana en las colonias de la frontera. Las compañías estaban obligadas a garantizar el cumplimiento de sus

---

<sup>36</sup> / "Constitución Política de la República Mexicana" del 5 de febrero de 1857, en Leyes de Reforma, Gobiernos de Ignacio Comonfort y Benito Juárez (1856-1863). Empresas Editoriales, S.A., México, 1955, Colec. "El Liberalismo Mexicano", dirigida por Martín Luis Guzmán.

contratos y que los colonos disfrutaran, en lo que de ellas dependía, de las franquicias que la ley les concedía.

Por otra parte, se otorgaba a los colonos "la naturalización mexicana, y la ciudadanía en su caso, a los naturalizados; suplemento de los gastos de transporte y de subsistencia hasta un año después de establecidos, de útiles de labranza y de materiales de construcción para sus habitaciones; adquisición en venta a bajo precio, pagadero a largo plazo por abonos anuales, comenzando a hacerlo desde que termine el segundo año de establecidos, de una extensión determinada de terreno para cultivo y para casa; excepción del servicio militar y de toda clase de contribuciones, excepto las municipales; de toda clase de derechos de importación e interiores a los víveres, instrumentos de labranza, herramientas, máquinas, enseres, materiales de construcción para habitaciones, muebles de uso y animales de trabajo, de cría o de raza, con destino a las colonias, y exención también personal e intransmisible de los derechos de exportación a los frutos que cosechen; correspondencia franca de porte con su país natural o antigua residencia, por conducto del Ministerio de Relaciones, o por medio de sellos especiales; premios y protección especial por introducción de un nuevo cultivo e industria". Los colonos estaban obligados a cumplir sus contratos<sup>37</sup>.

El gobierno estableció comisiones exploradoras para obtener terrenos colonizables con los requisitos de medición, deslinde, avalúo y descripción. Se autorizaba que aquellos que habitaran un terreno baldío y reunieran los requisitos establecidos en la ley, podían obtener la tercera parte de dicho terreno o de su valor siempre que lo hicieran con la debida autorización.

---

<sup>37</sup> / Secretaría de Agricultura y Fomento. "Ley Provisional de Colonización del 31 de mayo de 1875", en Colección de Leyes sobre Tierras y demás disposiciones relacionadas con las mismas, 1863 a 1932. México, D.F., Talleres Tipográficos El Bufete, S.A., 1933.

Finalmente, la ley establecía que estas acciones correspondían en forma exclusiva a la competencia del Ejecutivo, el cual iniciaba a partir de ese momento acciones para adquirir y proporcionar los terrenos con base en un presupuesto designado para ello. Estas prerrogativas a las colonias se prolongarían durante 10 años, al fin de los cuales cesaría todo privilegio.

Esta ley manifestaba el gran interés del gobierno por llevar a cabo, a toda costa, la política colonizadora<sup>38</sup>. En 1877, el centro de la discusión no radicaba en la decisión de colonizar, sino en la estrategia para su exitosa concreción. El traer inmigrantes implicaba un fuerte costo para el gobierno, difícil de realizar para el apenas iniciado gobierno de Díaz. La cuestión era esperar ciertas condiciones previas a la inmigración (tales como algún grado de explotación de la riqueza pública y fáciles comunicaciones como el ferrocarril) o si sería ésta la que crearía esas condiciones. Así, antes del término del siglo XIX los problemas fundamentales para la Administración Pública, estaban orientados a la situación de los extranjeros, a la promoción colonizadora, y a la regulación del mercado inmobiliario<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> / Vicente Riva Palacio, ministro de Fomento, "inquirió en agosto de 1877 de los gobernadores de los Estados las posibilidades de la colonización: en la parte inicial de su cuestionario expuso la política oficial declarando que el gobierno estaba resuelto a 'hacer toda clase de sacrificios para atraer a los extranjeros honrados y laboriosos y procurar su establecimiento y radicación en nuestro privilegiado suelo'." Cf. González Navarro, Moisés. La Colonización de México, 1877-1910. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 1960; pp. 1-2.

<sup>39</sup> / Ejemplos de ello son: 1) las declaraciones hechas por Porfirio Díaz en su Informe al Congreso el 16 de septiembre de 1879, señalando el problema de la expulsión de extranjeros perniciosos, haciendo uso de la facultad concedida por el artículo 33 Constitucional, y recalcando que el ejercicio de este derecho no afectaría a los extranjeros "pacíficos y laboriosos que, como es notorio, sólo encuentran protección en nuestra patria y disfrutan de las mismas garantías que los mexicanos'" y 2) la declaración del Presidente Manuel González,

En 1880, el presidente Díaz reconoció que "hasta entonces no había tenido buen éxito la colonización, si bien confiaba en que al ser conocidos en el extranjero los recursos del país, surgiría una corriente de inmigrantes y, con ellos, el país lograría un precioso contingente de trabajo, capital e inteligencia." Una vez consolidada esa imagen, se delegaría a las empresas privadas la consecución de la colonización<sup>40</sup>.

Por otra parte, también se hicieron esfuerzos por traer peones y jornaleros, aunque se veía poco factible en tanto no podrían competir con el bajo salario de los indios mexicanos<sup>41</sup>.

En 1882 se hicieron declaraciones referentes al traslado de mexicanos a las colonias recién fundadas para "ligarlas a la vida del país y asegurar el mestizaje", buscando que los nativos aprendieran las artes de los extranjeros. Sin embargo, la práctica fue al revés<sup>42</sup>. A pesar de estos intentos, a mediados de 1883 subsistía como problema principal el acceso a tierras para la colonización<sup>43</sup>.

---

el 10. de abril de 1882, señalando que la inmigración extranjera inició su desarrollo favorecida por el Gobierno y era necesario trabajar el proyecto de ley propuesto sobre el ramo de colonización. Cf. Sierra Brabatta, C. J. Op. cit.

<sup>40</sup> / "Para el ministro Carlos Pacheco, si el ideal era la inmigración privada, la ayuda inicial del gobierno era necesaria para fundar el prestigio de México; esa ayuda, con el tiempo, se pagaría con usura." González Navarro, Moisés. Op. cit., p. 3.

<sup>41</sup> / Las primeras experiencias comenzaron a observarse en 1881. No obstante el pesimismo, se logró atraer un buen número de peones, principalmente del Caribe y asiáticos, generalmente con mayores salarios que los nacionales. Cf. González Navarro, M., pp. 79-80.

<sup>42</sup> / Cf. González Navarro, M. Op. cit., p 42.

<sup>43</sup> / "...el general Pacheco... pedía el 10. de abril de 1883 a los presidentes municipales noticias sobre tierras para colonos y explicaba que los grandes sacrificios pecuniarios hechos para traer colonos canarios e italianos demostraban que México acogía a los extranjeros. Traspuesto ese punto, Pacheco creía necesaria la inmigración atraída por particulares. El problema de la falta de tierras, sin embargo, quedaba en pie, pues ni el gobierno

Ocho años después de la expedición de la Ley Provisional de Colonización de 1875, se le sustituía por la Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883, que sigue en general a su antecesora<sup>44</sup>. La ley definitiva señala con mayor precisión, pero siempre con la misma franqueza, las condiciones del deslinde de los terrenos, su venta o cesión para colonización; la documentación necesaria para ser colono (siendo inmigrante extranjero, o residente en la República); las condiciones de admisión para serlo y las exenciones que gozarían por 10 años. Las Secretarías de Fomento y Hacienda quedaban como responsables de la vigilancia en la exención de impuestos y en las acciones para evitar el contrabando y el fraude, respectivamente. Era obligación de los colonos señalar la nacionalidad que adoptarían, estableciéndose con ello sus derechos y obligaciones.

La legislación introdujo como elemento innovador nacionalista la promoción de la colonización por población mexicana, junto con la extranjera, en los lugares destinados por el Gobierno Federal para nuevas poblaciones, ofreciendo un lote gratis a quienes quisieran establecerse como fundadores, adquiriéndolo en propiedad si antes de los dos primeros años de establecidos habían construido habitación en él.

La ley incorpora la repatriación de nacionales, estableciéndolos en los lugares desiertos de las fronteras de la

---

podía comprarlas, ni podía esperarse el término del deslinde de los terrenos baldíos." Cf. González Navarro, M. Op. cit. p. 3.

<sup>44</sup> / "Manuel Fernández Leal, como oficial mayor de la Secretaría de Fomento, envió a la Cámara de Diputados, el 29 de abril de 1881, un proyecto de ley de colonización; pero hasta el 12 de noviembre de 1883 no recibió un dictamen favorable sobre él. Las comisiones dictaminadoras encarecieron su importancia porque el inmigrante aumentaría la población y, por tanto, la riqueza de 'nuestro rico y vasto país'. El proyecto se aprobó sin discusión y con dispensa de todos los trámites. La comisión dictaminadora del Senado recomendó la aprobación de esta ley que venía a substituir las 'autorizaciones vagas e insuficientes' de 1875; con modificaciones insignificantes se aprobó por unanimidad. Esta ley se promulgó el 15 de diciembre de 1883." Cf. González Navarro, M. Op. cit. p. 9.

República, atrayéndolos con mayores concesiones: 1) cesión gratuita del terreno, y 2) goce por 15 años de las exenciones otorgadas por la ley. Otra concesión incorporada fue la ayuda en transporte a los colonos o inmigrantes, en general; y el derecho de los particulares a colonizar terrenos de su propiedad.

Finalmente establece las restricciones para la colonización de las islas, señalando que en dichas colonias siempre habrá un número de familias mexicanas, que no sea menos de la mitad del número total de las familias colonizadoras.

A pesar de los intentos colonizadores, en 1884 era observable el fracaso con los inmigrantes italianos, atribuido 1) a la mala selección de los colonos por gente inexperta y "de dudosa honradez", a su actitud poco emprendedora, a que no eran familias completas, a que no eran eficaces para la ruda agricultura nacional y que además desconocían el trabajo de siembra y cosecha; 2) a la mala dirección de las colonias por personas "acostumbradas a considerar a los emigrantes, ni más ni menos que como bultos de mercancía"; 3) a la elección de comarcas insalubres y de mal clima (resultado de malos inspectores que no supieron elegir una buena ubicación o que especularon con las tierras), a que esas tierras nuevas sólo podrían admitir cultivos extensivos, así como a su aislamiento y alejamiento de las vías de comunicación con los centros comerciales; y 4) a la suspensión de la ayuda pecuniaria a los colonos por parte del gobierno y los bajos jornales<sup>45</sup>.

En 1887, el ministro Carlos Pacheco, en un escrito justificaba la colonización de Baja California, argumentando que, supuestamente, la población nacional no podía aumentar por su crecimiento natural dada la fuerte disminución de la población

---

<sup>45</sup> / Cf. González Navarro, M. Op. cit., pp. 41-54 y 87.

indígena, mayor aún que el crecimiento de la mestiza<sup>46</sup>. Por otra parte, se esperaba obtener ingresos suficientes de la venta de los terrenos baldíos para pagar la deuda pública, lo cual no se logró. Los resultados de la colonización oficial contrastaban con los de la acción privada. Mientras las colonias del gobierno "apenas vegetaban", las particulares de Baja California y Chihuahua eran prósperas.

Para 1888 el deslinde de las tierras nacionales se había iniciado para favorecer la colonización; ésta fue cedida a las empresas privadas, mucho más eficaces que la acción oficial. Ya en la última década del siglo, en 1892, se había regularizado el pago de los abonos de las deudas de las colonias y se consideraba como el mejor instrumento para la colonización el ofrecimiento de tierras en propiedad particular a los colonos<sup>47</sup>.

En mayo de 1893, el ministerio de Fomento anunció a los gobernadores de los Estados el abandono de la colonización

<sup>46</sup> / Moisés González Navarro ha señalado que "...lo cierto es que la población mexicana crecía por la excedencia de la natalidad sobre la mortalidad, a pesar de que en algunos casos las cifras del registro civil indujeran a creer lo contrario; además, la inmigración era, ya desde entonces, inferior a la emigración." Idem. p. 4.

<sup>47</sup> / "...Todavía en 1892, cuando Manuel Fernández Leal fue ministro de Fomento, persistía la idea de que la primera necesidad era poblar el territorio; pero como los bajos salarios no estimulaban la inmigración, el gobierno se decidió a ofrecer tierras en propiedad particular a los colonos. Recordó que con ese motivo se dictó la ley de 20 de julio de 1863, ley que, sin embargo, suponía el conocimiento del denunciante acerca de la existencia y ubicación de las tierras objeto del denuncia y el tener los recursos para adquirirlas; estos supuestos no se daban en la mayoría de los casos. Por todo eso, no era 'fácil ni probable que la ley pudiera bastar para atraer la inmigración extranjera. Esta pide, no buscar, denunciar y deslindar los terrenos, sino adjudicarlos ya, fraccionados y deslindados.'" "...Esto explica la liberalidad con que se trató a las compañías deslindadoras. Por eso Fernández Leal creía que la ley del 15 de diciembre de 1883 era 'la más liberal y adecuada de cuantas en el país se habían expedido, y acaso la única que podía promover una considerable inmigración y fijación de colonos en la República.'" Cf. González Navarro, M. Op. cit. p. 11.

oficial debido a los altos costos que implicaba y su lentitud, además del cambio en favor de la colonización privada. El gobierno sólo mantendría y desarrollaría las colonias oficiales fundadas hasta entonces.

Como aliciente a la colonización privada se dotaría de terrenos preparados para un asentamiento estable a los colonos, convirtiéndolos en pequeños propietarios, eliminando las barreras del costo del fraccionamiento, desmontes y demás operaciones preparatorias, que habían impedido la utilización de la mayor parte de los terrenos baldíos ya deslindados. Se consideraba, además, que la coyuntura era propicia para impulsar la colonización, dadas las restricciones a la inmigración en los Estados Unidos y los trastornos que sufría sudamérica.

Como estrategia, se propuso a los gobernadores, se pidiera a los latifundistas fraccionaran su terrenos y los vendieran en lotes a las familias de colonos extranjeros, a precios equitativos y pagaderos en plazos entre diez y veinte años; y les ofrecieran animales, herramientas, semillas y materiales, pagando su importe a plazos. Esto convertiría a los colonos en pequeños propietarios y no en peones, además de compensar los gastos del fraccionamiento y obras preparatorias<sup>48</sup>.

Así, en 1893 y 1894 se reformó la legislación sobre terrenos baldíos liberalizando el mercado de la tierra y sus usos: el 18 de diciembre de 1893, se expidió un decreto que reforma la legislación sobre terrenos baldíos y el 26 de marzo de 1894 la Ley de Tierras y sus reglamentos<sup>49</sup>, referida a la ocupación y

---

<sup>48</sup> / Idem. p. 12-13.

<sup>49</sup> / Secretaría de Agricultura y Fomento. "Decreto del 18 de diciembre de 1893, que reforma la legislación sobre terrenos baldíos" y "Ley de Tierras de 26 de marzo de 1894 y sus reglamentos", en Colección de Leyes... Op. cit.

enajenación de terrenos baldíos<sup>50</sup>. En ellas se otorgaron mayores facilidades para el deslinde de los baldíos, en busca de atraer un número mayor de colonos. Sin embargo, entre las condiciones establecidas por las leyes cesaba la obligación de poblar, acotar o sembrar los terrenos, eliminando las restricciones para la formación de grandes extensiones territoriales.

Las opiniones sobre las riquezas nacionales y la inmigración variaban dentro del gabinete presidencial, sin embargo, la política colonizadora estaba clara en 1896: la ayuda oficial se limitaría a medidas indirectas, entre las que consideraban "todos los actos del gobierno y todos sus resultados: la paz, la seguridad, la justicia, las vías de comunicación y los demás progresos materiales y sociales que el país ha podido realizar... la prosperidad financiera, el crédito, el equilibrio de los presupuestos, la cordialidad de las relaciones exteriores, etc."<sup>51</sup>

Fuera del gabinete algunos pensaban, resaltando el valor de lo indígena, que éste era el elemento básico de la población, la cual no era tan escasa como se decía, pero que se encontraba mal distribuída en el territorio nacional. Así, la solución era redistribuirla por medio de la autocolonización; y antes de traer población extranjera era necesario repatriar a los nacionales

---

<sup>50</sup> / "Fernández Leal explicó con amplitud los motivos para modificar la legislación vigente hasta entonces. La experiencia había demostrado repetidamente que fijar el límite de 2,500 hectáreas a la parcela individual, si bien reconocía 'la mira sana y filantrópica' de evitar el acaparamiento e inmovilización de la propiedad, no había promovido la colonización. Las tierras agrícolas más productivas, de mejor clima y próximas a los centros poblados, eran objeto de una ocupación y de una propiedad inmemoriales; los terrenos baldíos lo eran y lo habían sido tanto tiempo por la clara razón de la falta de incentivo para adquirirlos. La experiencia de treinta años, desde la ley de 1863, era que tales limitaciones frustraban el logro de los fines perseguidos"... Cf. González Navarro, M. Op. cit. pp. 12-13.

<sup>51</sup> / González Navarro, Moisés. Op. cit., pp. 6-7.

radicados en Estados Unidos, y detener el flujo de braceros mexicanos que se dirigían a ese país<sup>52</sup>.

La presión que ejercieron estas posiciones frente a la gubernamental se reflejó en la legislación que explicitó y reglamentó la distribución y cesión en propiedad de terrenos baldíos o nacionales a pequeños propietarios mexicanos (labradores pobres) y que señaló el trámite institucional para el fomento y establecimiento de nuevas poblaciones<sup>53</sup>. En esta legislación se sustituyó la palabra indios por las de labradores pobres debido a que no se trataba "de favorecer a determinada clase social por razón de raza, sino por razón de la pobreza y con motivo de perfeccionar esas propiedades"<sup>54</sup>. Asimismo, era un intento de integrar a la población indígena, dos terceras partes de la población mexicana, a la vida económica del país, de la cual se les había mantenido al margen.

El uso del suelo para colonización debía ser sancionado por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Fomento; los gobiernos de los Estados y Territorios debían exponer la posibilidad y conveniencia del establecimiento de la nueva población, así como la extensión de terreno baldío o nacional requerida para ello. De esta forma, el Gobierno Federal se abrogaba el derecho de localización poblacional, a través del control de la tierra.

En 1900 se observaba en el discurso gubernamental un cambio aún más señalado hacia la acción oficial, afirmándose que "el gobierno nunca había creído posible una corriente migratoria, caudalosa, semejante a la de Argentina y Estados Unidos", sobre todo por la escasez de tierras bien regadas y la especie de

---

<sup>52</sup> / Cf. González Navarro, M., pp. 95 y ss.

<sup>53</sup> / Secretaría de Agricultura y Fomento. "Decreto del 28 de noviembre de 1896, por el cual se autoriza la cesión de terrenos baldíos o nacionales a labradores pobres" y "Reglamento de la Ley sobre cesión gratuita de terrenos baldíos y nacionales, de septiembre 6 de 1897", en Colección de Leyes... Op. cit.

<sup>54</sup> / González Navarro, M. Op. cit., p. 98.

trabajo servil en la Mesa Central, que generaba salarios bajísimos muy poco atractivos<sup>55</sup>. De tal forma, la política del gobierno consistía sólo en "remover obstáculos" y dar facilidades a los inmigrantes en tanto eran factor de progreso.

El resultado final fue el fortalecimiento del latifundismo y dar las condiciones para grandes especulaciones. Asimismo se separaba la legislación en materia de colonización, de aquella referente a la producción económica de la tierra. Si bien, durante el siglo, la legislación sobre tierras se había encontrado estrechamente ligada a la política de colonización, las reformas legales le daban mayor especificidad como parte de una estrategia económica, perdiendo importancia su relación con los objetivos poblacionales.

Asimismo, estas reformas ratificaban el derecho del Estado, como representante de la Federación, para legislar en la materia y controlar los usos de la tierra. Los fines explícitos eran la protección del territorio nacional, siendo la institución responsable la Secretaría de Fomento.

#### Legislación de migración en el siglo XX

Al inicio del siglo XX se formaliza el tratamiento legal a los procesos migratorios y a la distribución de la población. A lo largo del siglo se expiden diversas leyes que recuperan las antiguas preocupaciones sobre el quantum y distribución

---

<sup>55</sup> / "Para Fernández Leal, México no podía recibir una gran inmigración porque la meseta central estaba densamente poblada y no tenía tierras fértiles y bien regadas; no era nada fácil desviarla al Norte porque allí las tierras eran feraces, pero desiertas, insalubres y aisladas. Las dificultades crecían en la Mesa Central porque en ellas predominaba una especie de trabajo servil pues los peones trabajaban gustosos 'por salarios increíblemente bajos y que apenas bastaban para satisfacer las necesidades más apremiantes de la vida en un estado total rudimentario'." ... "La colonización se orientó por eso a darles tierras a los colonos, ya que no tenían ningún aliciente como jornaleros." Idem. p. 7, citando un discurso del ministro de Fomento Manuel Fernández Leal.

poblacional. Estas, partiendo de una amplia franqueza y liberalidad, se tornaron más rigurosas y detalladas en su reglamentación, institucionalización y organización burocrática.

La política de colonización adoptada durante el último período gubernamental de Díaz sostenía que, definitivamente, el gobierno debía abstenerse de colonizar, dejandola en manos de particulares, individuos y compañías; aunque en algunos casos la colonización privada había fallado debido a la acción especuladora de terrenos por parte de algunas empresas<sup>56</sup>.

Díaz reconoció que si las colonias oficiales subsistían, la prosperidad de las particulares era mayor, razón por la cual el gobierno había abandonado la colonización oficial en favor de la privada, fomentada por el progreso general del país alcanzado, a pesar faltar aun importantes acciones (irrigar el territorio, abrir caminos vecinales, difundir el crédito agrícola, crear centros de enseñanza y de consulta agrícola, etc.).

El problema de la especulación trató de resolverse a través del decreto del 30 de diciembre de 1902, por el cual sólo organismo oficiales harían en adelante el deslinde de los terrenos baldíos, desconociéndose, así, a las compañías privadas

---

<sup>56</sup> / El cambio en los presupuestos de colonización del Porfiriato corroboran el cambio de la política oficial: de 1880 a 1881 el presupuesto de colonización fue de 20,000 pesos (0.56% del presupuesto de la Secretaría de Fomento), aumentando el siguiente año a 400,000 pesos, y en 1882-83 a 1,040,000 pesos (14% del total del presupuesto de la Secretaría de Fomento). El siguiente años 1983-84 este presupuesto alcanzó su máximo, llegando a 725,179 pesos, a partir de entonces se observó prácticamente un descenso continuo en el presupuesto de colonización. El de 1910-11 fue igual al inicial: 20,000 pesos para la colonización (en números relativos disminuyó a 0.51% del total del presupuesto de la Secretaría de Fomento). De 1880 a 1911 el presupuesto para gastos de colonización fue de \$4,627,300. González Navarro señala que en los últimos cuatro o cinco años del Porfiriato y de 1887 a 1898, la partida de subvención a vapores fue superior a la dedicada directamente a la colonización y afirma que ésto revela el abandono de la colonización oficial y la preferencia por la privada y la inmigración en general. Cf. González Navarro, M. Op. cit., pp. 23-24.

y volviendo a la posición oficial de 1875. Esta nueva ley también prohibía el uso de los baldíos para pagar subvenciones, pues iban a reservarse par uso público o colonias.

Hacia 1907, la crisis económica en Estados Unidos y la suspensión de la construcción de los ferrocarriles generaron el retorno de braceros mexicanos, quienes ingresaron a México principalmente por Ciudad Juárez, y de ahí se dirigieron a sus hogares o a nuevos destinos. Esta experiencia aceleró la expedición del reglamento del servicio de inspección de inmigrantes, antecedente de la primera Ley de Inmigración, vigente desde el 10. de marzo de 1909.

La Ley de Inmigración de 1909.

El marco legal en materia de población se concretó en la Ley de Inmigración de 1909, cuyos principios alcanzan aún vigencia. Esta se dirigió a regular la inmigración, que accedía al país principalmente por los puertos marítimos en buque y por los puntos fronterizos terrestres por ferrocarril.

Dadas las condiciones sanitarias existentes en el país y los brotes de enfermedades contagiosas entre los miembros de algunas colonias, se impuso como limitación de ingreso el estado de salud. Se rechazó a todo extranjero que pudiera ser portador de pestes y fiebres, o algunas enfermedades desaparecidas actualmente, como el beri-beri o la tuberculosis. Se prohibió también el ingreso a ancianos, paralíticos, ciegos y mendigos. Sin embargo, tales restricciones se flexibilizaban en el caso de personas acusadas por infracciones al orden político.

La institución responsable de la materia de inmigración poblacional fue, a partir de esta ley, la Secretaría de Gobernación, sustituyendo a la de Relaciones del Interior y del Exterior, que había sido la responsable desde 1821. La compleja problemática poblacional y la ausencia de una Ley que reglamentara las acciones hacia ésta, habían despertado el interés de varias instancias gubernamentales, como era el caso de

las unidades hacendarias; de ahí que la nueva legislación evitaba su ingerencia.

Esta también incluyó diversas restricciones de carácter político, moral y ético, en defensa de la estabilidad del régimen dictatorial prevaleciente en la época. Así, frecuentemente se prohibió el ingreso a extranjeros miembros de sociedades anarquistas, o profesantes de doctrinas sobre la destrucción violenta de los gobiernos o el asesinato de los funcionarios públicos.

Simultáneamente al control de la inmigración, se seguía una serie de movimientos programados de colonización. Por ello, se estableció en la legislación un capítulo especialmente denominado "De los inmigrantes trabajadores y de las Empresas de Inmigración". El ingreso de éstos se daba bajo contratación para el servicio de empresas mineras, industriales o agrícolas. Los artículos de este capítulo se refieren sobre todo a medidas sanitarias más rígidas que debían cumplir los trabajadores. Las disposiciones eran válidas para quienes arribasen por la vía marítima o por ferrocarriles.

Un aporte administrativo importante, es que esta Ley concilió la creación de Consejos de Inmigración, como un cuerpo dependiente de la Secretaría de Gobernación, con la función de revisar las resoluciones de los inspectores respecto a la admisión, exclusión o expulsión de población. Los tribunales federales eran los encargados de la aplicación de las sanciones por causas violatorias de la ley.

En este ordenamiento quedaron fuera los conceptos explícitos sobre emigrados o movimientos poblacionales internos, aunque los movimientos programados de colonización implicaban la generación y orientación de los flujos y la distribución en el territorio de dicha población.

Paralelamente, como estrategia de apoyo a la colonización, se modificó la política de tierras, abrogándose la ley de 26 de marzo de 1894: se suspendió la facultad del Ejecutivo para enajenar terrenos baldíos y nacionales a pequeños agricultores,

en tanto los deslindes anteriores no fueran rectificadas por comisiones oficiales; estos terrenos baldíos y nacionales sólo podrían ser arrendados por un término no mayor de 10 años mediante el pago anual mínimo del 5% del valor del terreno, concediéndose a los arrendatarios el derecho del tanto en caso de venta; además, no podrían enajenarse a favor de una persona más de 5,000 hectáreas. Se estableció como uso prioritario la colonización de los terrenos, fines de interés general y preservación para bosques<sup>57</sup>. Con ello se buscaba recobrar el control oficial sobre la política agraria y colonizadora, tratando de evitar los problemas generados por la acción especuladora de las empresas privadas sobre las tierras libres y baldías colonizables, así como defender los intereses latifundistas, ocasionalmente dañados por el deslinde de baldíos<sup>58</sup>.

Poco después, en abril de 1910, la Secretaría de Fomento presentó una iniciativa de ley para que las subvenciones de obras de riego se destinaran al cultivo y colonización por mexicanos o

---

<sup>57</sup> / Secretaría de Agricultura y Fomento. "Decreto del 18 de diciembre de 1909 sobre terrenos", en Colección de leyes sobre tierras... Op. cit.

<sup>58</sup> / No todo el gabinete se encontraba de acuerdo con estas acciones. Algunos miembros, como Genaro Raigosa, reconocían que, el latifundismo "ha sido el instrumento más eficaz de la despoblación del territorio", generando una agricultura pobre, de salario bajo y producto caro, siendo necesario protegerla con altos aranceles. El latifundismo imposibilitaba, además, "la colonización espontánea, no obstante la notoria abundancia de sus recursos naturales y la vasta extensión del territorio, porque si bien el individuo aislado, provisto de aptitudes superiores al simple trabajo muscular, encuentra grandes oportunidades de vivir y prosperar en él, grupos o masas considerables de inmigrantes ni hallan mercados abundantes en donde vender su labor a precios remuneradores, ni campos en condiciones adecuadas para explotarlos provechosamente sin la ayuda de amplio capital". Cf. González Navarro, M. Op. cit., p. 21.

extranjeros, evitando con ello la especulación de tierras al mejorar su calidad<sup>59</sup>.

A pesar de estos intentos y su gran franquicia, la política de inmigración, tuvo un escaso efecto sobre el crecimiento poblacional. No obstante, las condiciones socioeconómicas, resultado de la política económica del régimen porfirista y el inicio de acciones en materia de salud, permitieron un descenso importante de la mortalidad y un crecimiento sustancial de la población nacional<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> / La subvención se otorgaría en superficies "mayores a 5,000 hectáreas, con un máximo de sesenta pesos por hectárea regada, cultivada y colonizada;" ocupándolas una familia (un matrimonio con uno o más hijos) por cada veinte hectáreas. Estos se instalarían en casas "convenientemente construídas", en solares de dos mil metros cuadrados, al menos; se vendería a cada jefe de familia un lote de cultivo de riego de un mínimo de cinco hectáreas, a pagarse máximo en diez años. Tres años después de terminadas las obras de riego, el concesionario debía mantener y dotar de agua a las colonias (que a partir de entonces se consideraban como poblaciones), bajo la vigilancia de la Sría. de Fomento. El incumplimiento de esta obligación causaba la caducidad del contrato y la pérdida de las obras hidráulicas a favor del gobierno. Cf. González Navarro, M. Op. cit., p. 22-23.

<sup>60</sup> / Se ha calculado que de 1878 a 1910 habrían venido 166,669 colonos extranjeros y 31,658 mexicanos; o sea, 198,327 en todo el período. De los 6,747 colonos que había en 1887, la tercera parte eran extranjeros y el resto mexicanos; el porcentaje de extranjeros se incrementó a 43% de 7,962 colonos en 1895; cinco años después disminuyó a 5,910 colonos, pero el porcentaje de extranjeros aumentó a 63%. Para 1904 y 1908 se registraron 6,585 y 8,481 colonos, respectivamente, aunque no se contó con datos certeros sobre su nacionalidad.

Considerando los 6,747 colonos que había en 1887, casi las dos terceras partes eran de colonias oficiales; "en 1895 las oficiales y particulares tenían casi igual número de colonos; cinco años después muy poco menos de las dos terceras partes de los colonos eran particulares; en 1904 los colonos particulares descendieron al 58%, aunque en números absolutos aumentaron de 3,723 en 1900 a 3,798 en 1904; por último, en 1908 los colonos particulares descendieron al 54% de total. En resumen, el número de colonos extranjeros fue aumentando paralelamente al de colonos particulares, y éstos fueron predominando en los últimos años del Porfiriato." ... "de las 60 colonias, 11 se establecieron en el Pacífico Norte; 20 en la zona norte; 11 en la centro, 7 en el Pacífico Sur y 11 en el Golfo de México. A lo largo de la

### Lo nacional vs lo extranjero en el período revolucionario

Al estallar este conflicto, las voces que durante el porfiriato renegaban de lo extranjero y hasta llegaron a proponer la autocolonización para solucionar el problema demográfico, encontraron eco entre todos aquellos que compartían el carácter eminentemente nacionalista de la Revolución. Con los años, la oposición a los extranjeros creció, la conciencia nacionalista llegó a manifestarse incluso violentamente. Es bien conocida la propuesta de contracción de las inversiones y propiedades raíces de los extranjeros.

Sin embargo, la creencia en la necesidad de atraer inmigrantes subsistió entre los diversos grupos que lucharon y ocuparon el poder<sup>61</sup>, considerando que estimularían a la población indígena. La xenofobia revolucionaria también fue criticada por los grupos porfiristas. En 1918, Carlos Díaz Dufoo, tachaba de extremo e incluso arbitrario el tratamiento a los extranjeros en

---

frontera con Estados Unidos y en Sinaloa, Durango, Puebla y Chiapas, se asentaron las colonias norteamericanas. En el Estado de Chihuahua se estableció el mayor número de colonias: de ellas 2 oficiales, con mexicanos; el resto de particulares, de las cuales dos de mexicanos, una belga, otra de boeros y 10 de norteamericanos." Además, de "1878 a 1910 se celebraron 156 contratos de colonización con la Secretaría de Fomento; en su mayor parte de 1882 ...a 1893...; en 1883 veinte, el número más alto de todos los años, trece en el siguiente, cartorce en 1892, etc. El mayor número de contratos y las mayores inversiones en la colonización oficial se hicieron durante el ministerio de Carlos Pacheco." La mayoría de los contratos se referían a trabajo agrícola, y sólo muy pocos a actividad manufacturera, pequeñas industrias, y explotación minera. Cf. González Navarro, M. Op. cit. pp. 28-36.

<sup>61</sup> / Un ejemplo es la propuesta de Antenor Sala en noviembre de 1912, que confiaba en que la rápida colonización con agricultores europeos tranquilizaría el país. Cf. González Navarro, M. Op. cit., p. 31.

la nueva Constitución "socialista" de 1917, sobre todo en su artículo 27<sup>62</sup>.

Durante los años de violencia revolucionaria los diversos caudillos exaltaron lo nacional, rechazando a los extranjeros, sobre todo a los norteamericanos. El creciente nacionalismo popular en oposición a la xenofilia oficial cuajó en el lema "México para los mexicanos", que fue retomado por diversos grupos<sup>63</sup>. El rechazo a los extranjeros incluyó también a los españoles<sup>64</sup>, pero la población más estigmatizada fue la china.

Se observaron conflictos regionales de rechazo a los inmigrantes extranjeros que arribaron como colonos o peones, sobre todo contra los chinos, debido a elementos que dificultaron su integración: tenían costumbres, religiones e idiomas diferentes a las nacionales; resultaban competencia para los trabajadores mexicanos; aquellos que no conseguían trabajo se

---

<sup>62</sup> / "La Asociación Americana de México, que por supuesto coincidía con este juicio de Díaz Dufoo, protestó en 1921 porque se podía privar a un ciudadano norteamericano de las tierras que ya tuviera adquiridas y porque para adquirir otras debería renunciar a su nacionalidad. De acuerdo con la legislación 'socialista' de la Constitución de 1917, no podía adquirir propiedades dentro de 60 millas de la frontera y 30 en las costas, precisamente las mejores tierras; lo que el gobierno mexicano perseguía era impedirles que adquirieran terrenos petrolíferos. Los clérigos norteamericanos no podían officiar en México, ni aun nacionalizándose; los extranjeros podían ser expulsados arbitrariamente, sin derecho a apelación judicial, mediante una simple orden presidencial. Por esas razones la Asociación pedía a su gobierno no reconociera al mexicano hasta que éste celebrara un convenio en el que se obligara a devolver a los ciudadanos norteamericanos los derechos de que habían sido privados por la Constitución de 1917." Cf. González Navarro, M. *Op. cit.*, p. 32.

<sup>63</sup> / "Victoriano Huerta lo recoge en su lucha contra el gobierno de Estados Unidos. Los constitucionalistas también utilizaron este lema en su lucha contra el gobierno norteamericano, pero ellos para justificar la limitación de los privilegios a los extranjeros." Cf. *Idem*, p. 87.

<sup>64</sup> / Ejemplo de ello fue el castigo y fucilamiento de españoles por tropas maderistas en 1911 y villistas en 1913. Cf. *Idem*, p. 94.

dedicaban a la mendicidad; otros, pudieron incluso controlar sectores económicos como el comercio y algunos cultivos específicos; introdujeron el consumo del opio; en algunas localidades, por su superioridad numérica sobre los mexicanos, se les veía como un problema político; además, estas tensiones propiciaron en numerosas ocasiones brotes de violencia. Tal fue el caso de los chinos en el estado de Sonora, desde 1900, continuando el conflicto a lo largo de toda la década y por lo menos hasta los años treinta en el Pacífico Norte: Sonora, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nayarit y Jalisco<sup>65</sup>.

Hacia 1913, José González Rubio presentó a la Cámara de Diputados un proyecto para fundar colonias, agrícolas o ganaderas en los terrenos baldíos o nacionales o en los de particulares que para ello adquiriera el gobierno. Se buscaba resolver tanto el problema demográfico como el agrario. González Navarro ha considerado a éste proyecto como de transición "entre la vieja concepción porfirista (resolver los problemas rurales mediante la inmigración extranjera y la irrigación) y la revolucionaria (transformación de la tenencia de la tierra)"<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> / ..."el ataque más violento ocurrió en Torreón en junio de 1911, donde fueron asesinados 303." A raíz de ésto, "la emigración china en México sobrepasó a la inmigración, algunos abandonaron el país por temor, otros expulsados por haber entrado ilegalmente. Sin embargo, en 1912 y 1913 llegaron varios centenares a Guadalajara, vía Manzanillo, para dirigirse al Centro y al Norte del país. En julio de 1911 corrió el rumores de que la cámara agrícola yucateca proyectaba llevar 3000 colonos chinos, ante la escasez de mano de obra producida por la emigración de coreanos y yaquis. La Confederación del Trabajo de Yucatán protestó contra ese proyecto." Cf. Idem, pp. 59 y 61.

Otro ejemplo de violencia fue el fusilamiento por Villa, en 1916, de varios chinos en Chihuahua.

<sup>66</sup> / En este proyecto daba preferencia los labradores pobres, de acuerdo con el decreto de 12 de febrero de 1912; "los mexicanos sobre los extranjeros; los vecinos sobre los no vecinos; y los peones, medieros y arrendatarios en las fincas que se fraccionaran." ..."Los lotes se venderían o se arrendarían; quienes fraccionaran sus propiedades estarían exentos del pago de las contribuciones prediales de diez a veinte años, según

Para 1917, al término de la Primera Guerra Mundial, el gobierno de Carranza admitió inmigrantes, principalmente europeos, proporcionándoles tierras baldías o nacionales o aún fraccionando grandes haciendas para distribuir las entre ellos<sup>67</sup>.

Otro problema señalado durante el período revolucionario fue la fuerte corriente emigratoria de mexicanos hacia los Estados Unidos. A fines del porfiriato, las autoridades la atribuían al deseo de obtener un mayor salario; en tanto la oposición política la atribuía al caciquismo. Un factor que favoreció estos desplazamientos fue la introducción del ferrocarril.

Para 1921, se presentó un proyecto para reformar la Ley de Inmigración de 1908, publicada en 1909, prohibiendo a los trabajadores extranjeros la entrada al país, cuando éste sufriera alguna crisis económica, si tal inmigración amenazaba la subsistencia de los trabajadores nacionales.

---

enajenaran la décima o la vigésima parte de sus tierras, por diez años de los derechos de exportación y por cinco de los de importación; del impuesto del timbre por ventas e hipotecas y del impuesto a herencias; también se concederían primas en efectivo por cada familia establecida, de acuerdo con la superficie de los lotes y con la categoría de la colonia." ... "De conformidad con el impulso que se dio en Jalisco al bien de familia, automáticamente lotes, semovientes y aperos adquirirían un carácter de inalienables e inembargables. Los colonos extranjeros gozarían, además, de exención en los derechos de importación de sus instrumentos y en el pago de los pasaportes, y de descuentos en los transportes." Cf. Idem, pp. 104-105.

<sup>67</sup> / Otra propuesta innovadora fue la hecha por Fernando González Roa y José Covarrubias en 1919, quienes escribieron que la colonización "no tenía por objeto aumentar el número de habitantes de un país ... sino su riqueza, y en México sólo era posible hacerlo transformando el latifundio en pequeña propiedad." ... y agregaba Covarrubias en 1922 que "así se elevaría el rendimiento de la tierra y 'la dignidad personal de los ciudadanos'. La colonización de las tierras templadas era previa a las calientes. Sólo buen clima y altos jornales, combinados, podrían atraer una inmigración en masa, pero además se necesitaba, en especial en la altiplanicie, incrementar la irrigación y los caminos; los colonos deberían recibir de 50 a 200 hectáreas bien regadas; en la Mesa Central deberían fraccionarse las haciendas." Cf. Idem, p. 106.

### Legislación de migración en el México postrevolucionario

Tras el período revolucionario, de 1910 a 1921, se inicia una etapa de reconstrucción, de reformas institucionales y políticas para la consolidación de los primeros gobiernos revolucionarios.

Una de estas acciones, ya hacia finales de la década, fue la repatriación de mexicanos que retornaban ante la crisis económica y política de la Primera Guerra Mundial<sup>68</sup>.

Por otra parte se dictaron disposiciones para regular y restringir la salida de trabajadores mexicanos a Estados Unidos, argumentándose la necesidad de proteger a los mexicanos, asegurar el cumplimiento de lo ofrecido en remuneración por sus servicios, y evitar los daños causados por el engaño de los enganchadores.

El Servicio de Migración se perfeccionó y amplió. En la zona del Norte se desplegó una escrupulosa vigilancia, a cargo de la Secretaría de Gobernación, para impedir el abigeato y toda clase de contrabandos, especialmente los de armas y municiones de guerra; se abrieron inspecciones en las ciudades colindantes como Laredo, Matamoros, Naco, Ciudad Juárez y Piedras Negras, reglamentándose la inmigración de nacionales y extranjeros.

La conclusión de la Guerra Mundial dirigió distintos flujos migratorios hacia México. Por ello, alrededor de 1919 fue revisada la Ley de Migración vigente, con objeto de reformarla. A pesar de cierta inestabilidad política aún existente en algunas regiones del país, se incrementó la repatriación gratuita de obreros mexicanos procedentes de los Estados Unidos, la emigración se redujo, y extranjeros con formación escolar, artística o científica comenzaron a internarse en el país.

---

<sup>68</sup> / En 1917, el Presidente Carranza, en su Informe de Gobierno, comentaba la ayuda ofrecida a través de pases de ferrocarril, por cuenta del Gobierno, a los repatriados pobres llegados a las fronteras para que pudiesen dirigirse al interior del país. A esa fecha se había repatriado más de diez mil personas. Cf. Sierra Brabatta. Op. cit.

El agudizamiento de la crisis económica estadounidense incrementó el retorno de trabajadores mexicanos. El consulado Mexicano en dicho país proporcionó a obreros y familias mexicanas subsidios pecuniarios y pasajes de ferrocarril hasta los poblados fronterizos, donde los agentes aduanales proveían de alimentación a los más necesitados, y los agentes de migración les extendían órdenes para que se les dieran gratuitamente pasajes de ferrocarril hasta los diversos puntos donde quisieran dirigirse dentro de la República.

Mientras la Secretaría de Gobernación se encargaba de los problemas inmigratorios, la Secretaría de Agricultura y Fomento atendía, entre otros, los asuntos de Colonización, siendo autorizada para otorgar subvenciones a los inmigrantes extranjeros<sup>69</sup>.

Esto fue reglamentado<sup>70</sup>, estableciéndose el trámite requerido para ello por los colonos inmigrantes y las compañías contratantes con fines colonizadores. Los Agentes consulares estaban encargados del trámite de inmigración y el fomento de la colonización, así como de la vigilancia y control de los bienes ingresados al país, para evitar el contrabando. Los Agentes de Colonización de la Secretaría de Agricultura y Fomento, llevarían registro de los colonos traídos por compañías o particulares y la colonia de destino, concentrando esta información en el Departamento de Colonización de la misma Secretaría. Con

---

<sup>69</sup> / Estas subvenciones consistían en el importe de su transporte íntegro en el interior de la República y 50% del costo de transporte de su equipaje (incluyendo instrumentos de trabajo y animales). Cf. Secretaría de Agricultura y Fomento. "Acuerdo del 27 de enero de 1921, autorizando a la Secretaría de Agricultura y Fomento para que subvencione a los inmigrantes extranjeros", en Colección de Leyes... Op. cit.

<sup>70</sup> / Entre los requisitos fijados a los colonos se encontrāba obtener un certificado de inmigración, contrato con compañía, carta de buenas costumbres, declaración de la ocupación previa y compromiso de dedicarse principalmente a la agricultura o la cría de ganado. Cf. Secretaría de Agricultura y Fomento "Reglamento provisional para la concesión de franquicias a colonos, 2 de mayo de 1921", en Colección de Leyes... Op. cit.

posterioridad se extendieron a los Agentes de Migración las funciones de colonización de los de Fomento, y se explicitaron obligaciones de las compañías en la preparación de las tierras para los colonos<sup>71</sup>.

Esto fue el marco legal para diversas acciones realizadas, en torno a la vigilancia y control de la inmigración, resguardo fronterizo y control de la emigración de mexicanos.

Hacia 1923, la presión hacia el empleo por parte de inmigrantes de distintas partes del mundo, así como el incremento de la emigración de mexicanos, condujo a una mayor selectividad de la política de inmigración, bajo el argumento de defensa del empleo de los mexicanos<sup>72</sup>; se estableció protección al empleo, salario y condiciones higiénicas a los trabajadores mexicanos en el extranjero por medio de los inspectores de Migración, Cónsules y otras autoridades, pensándose ya en un proyecto para renovar la Ley de Migración.

En el mismo período, se modificaron los marcos legales sobre tierras, para conjuntar la estrategia de política económica con los objetivos poblacionales. A través de la activación de tierras, y la creación de pequeños propietarios con producción agropecuaria, se generarían empleos. Esto permitiría retener población, evitando su emigración al extranjero y su regreso en peores condiciones, así como elevar sus niveles de bienestar<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> / Secretaría de Agricultura y Fomento. "Adiciones al Reglamento de la Ley de Colonización vigente, 25 de mayo de 1922", en Colección de Leyes... Op. cit.

<sup>72</sup> / Informe de Gobierno de 1923 presentado por Alvaro Obregón, citado en Sierra Brabatta, Op. cit.

<sup>73</sup> / Entre las consideraciones para el decreto de tierras libres, se encuentran dos señalamientos explícitos sobre los determinantes de la migración, a saber: a) "Considerando: que el movimiento de rehabilitación económica en favor del hombre que trabaja en el campo sólo ha tenido hasta hoy resultados directos en las restituciones y dotaciones de ejidos a los pueblos, mientras un gran número de proletarios campesinos emigra constantemente de nuestro país hacia otros lugares en busca de mejor suerte, ya que no encuentra en el trabajo asalariado

Quedaba encargada de estas acciones la Secretaría de Agricultura y Fomento por medio de la Dirección de Tierras, y cuando fuere necesario, contaría con la ayuda de la autoridad municipal. Esta misma reglamentación establecía como criterio la distribución de dicha población hacia zonas de baja densidad<sup>74</sup>. Asimismo, se corrigió el decreto con el fin de evitar nuevamente el acaparamiento de tierras, con la restricción de venta o hipoteca de los terrenos hasta después de 10 años de expedido el título de propiedad<sup>75</sup>. Esta legislación sólo fue aplicada durante tres años, siendo suspendida el 26 de julio de 1926<sup>76</sup>.

La magnitud de la problemática conducía ya a la creación de nuevos conceptos a incluir en las legislaciones. El problema del bracerismo contenido conducía a incrementar la pobreza de la población que intentaba penetrar, incluso ilegalmente, a E.U.

---

esperanzas para su salvación, ni oportunidades que se le brindan para cultivar por sí mismo la tierra en provecho propio." y b) "Considerando: que el poder público emanado de la Revolución está en el deber de procurar que las tierras nacionales y baldías que se encuentren inactivas sean trabajadas en su mayor parte por mexicanos, para contribuir de esta manera al mayor bienestar de ellos y para evitar que sigan emigrando del país hacia el extranjero, de donde regresan generalmente al cabo de algunos años en peores condiciones que las que tenían antes de su espontánea expatriación." Cf. Secretaría de Agricultura y Fomento. "Decreto facultando a todo mexicano mayor de diez y ocho años para la adquisición de Tierras Nacionales o Baldías, de 2 de agosto de 1923", en Colección de Leyes... Op. cit.

<sup>74</sup> / El art. 23 de dicho decreto señala: "...en las tierras nacionales y baldías que se encuentren cerca de los centros de población de relativa importancia, vías férreas, litorales o vías fluviales navegables, siempre, la proporción indicada en el artículo 30. se reducirá a la tercera parte de las que en él se fijan haciéndose la misma reducción en aquellas zonas donde las tierras nacionales o baldías son escasas." Idem.

<sup>75</sup> / "Decreto adicionando el de 2 de agosto de 1923, relativo a la apropiación de tierras libres; 11 de septiembre de 1924". Idem.

<sup>76</sup> / Secretaría de Agricultura y Fomento. "Decreto declarando en suspenso la aplicación de la ley de Tierra Libre del 2 de agosto de 1923", en Colección de Leyes... Op. cit.

Entre las acciones para solucionarla, el gobierno estableció oficinas de orientación para tratar de evitar engaños (1924); asimismo, la participación de representantes de nuestro país a la Conferencia Internacional sobre Migración (Roma, mayo 15) se consideró una experiencia provechosa para la elaboración de proyectos de leyes relativas al ramo de Migración.

Hacia 1925, México era considerado plataforma de grandes cantidades de inmigrantes europeos que se dirigían a los Estados Unidos; y se hablaba de las zonas fronterizas como de desorden, vicio y delincuencia. Esta situación condujo al endurecimiento de la política mexicana en torno a la inmigración extranjera y a la emigración de mexicanos indocumentados.

El endurecimiento de la legislación se realizó a través de la derogación de la subvención a inmigrantes y de las franquicias a los colonos, bajo el razonamiento de que si bien la colonización con elementos extranjeros era importante para el desarrollo de las riquezas naturales del país, debía darse sobre bases técnicas perfectamente estudiadas, para el mejor aprovechamiento de los fondos de la Nación, y que respondiera satisfactoriamente la erogación tendiente a colonizar terrenos con mexicanos, extranjeros o repatriados nacionales, resultando en una efectiva colonización<sup>77</sup>.

Esto dio margen a la revisión y elaboración de una nueva legislación que regulara sobre la amplia problemática. El 15 de enero de 1926 fue expedida la Ley de Inmigración, y el 5 de abril del mismo año la Ley Federal de Colonización, suspendiéndose la aplicación de la Ley de Tierras Libres (de agosto 2 de 1923) en junio 10 de 1926, por la cual se establecía el arrendamiento de tierras nacionales, en tanto la Ley de Colonización actuaría sobre el mismo tipo de terrenos que la de Tierras Libres.

La Ley de Inmigración incluía como innovaciones principales la fijación de reglas para la inmigración y emigración aérea; se

---

<sup>77</sup> / Secretaría de Agricultura y Fomento. "Acuerdo a la Secretaría de Agricultura y Fomento de 26 de marzo de 1925", en Colección de Leyes... Op. cit.

estableció el impuesto del inmigrante y se otorgó al Ejecutivo Federal amplias facultades para restringir la inmigración de trabajadores a aquellos lugares del país donde hubiese escasez de trabajo, evitando así la competencia para los nacionales. Se consideraba la materia de salud, y de manera muy precisa el establecimiento del Registro de Extranjeros y Nacionales; asimismo estableció la obligatoriedad de la tarjeta de identificación y dio un carácter específico a la condición del turista. Dentro de las condiciones prohibitivas para ingresar al país, se estableció en la fracción VI del artículo 29 que no podrían internarse los toxicómanos y los que se dedicaren al tráfico ilegal de drogas enervantes, lo fomentaren o explotasen.

Se fijó como condición ineludible para los inmigrantes trabajadores, la exhibición del contrato de trabajo. Esta Ley se orientó, fundamentalmente, a ser exigente con ellos y su preocupación fue tal que consignó un capítulo especial a la inmigración por puestos marítimos, por vías terrestres y de la entrada y salida de pasajeros por vías aéreas -sobre este último renglón se habló de espacio territorial-; además se estableció otro capítulo dedicado al asunto de la inmigración de colonos y trabajadores en grupos mayores de diez.

La Ley Federal de Colonización de 1926 declaraba de utilidad pública la colonización de propiedades agrícolas privadas que reunieran con las condiciones señaladas por dicha ley. Eran materia de colonización: 1) los terrenos propiedad de la Nación y los que ésta adquiriera por aplicación de la Ley Federal de Irrigación o por cualquier otro título; 2) los terrenos que adquirieran para el efecto el Banco Nacional de Crédito Agrícola; y 3) los terrenos de propiedad particular en los términos de dicha ley.

En los dos primeros tipos de terrenos, los trabajos de colonización se emprenderían por el Gobierno Federal, por el Banco Nacional de Crédito Agrícola y por empresarios o compañías colonizadoras. En el tercer tipo de terrenos, se llevaría a cabo por los propietarios. La Secretaría de Agricultura y Fomento

calificaría la conveniencia económica del proyecto de colonización.

Las franquicias establecidas se encontraban condicionadas a reglas rígidas para el cumplimiento de la colonización: a) tiempo para el inicio de los trabajos; b) pago de los terrenos, y c) acondicionamiento de los terrenos.

La colonización se llevaría a cabo con elementos nacionales y extranjeros, estableciéndose por reglamento la proporción de estos últimos que podrían establecerse en cada colonia. Se definía quienes tenían preferencia (de acuerdo a su ocupación y relación con el predio) para ser admitidos como colonos; las características que debían llenar, y las condiciones legales de usufructo y propiedad de la parcela en la colonia<sup>78</sup>. Así, se formalizó y se hizo más escrupulosa la reglamentación sobre la materia, que implicaba un mayor control del uso y usufructo del suelo y la disminución de las franquicias ofrecidas a colonos, compañías y particulares colonizadores.

Hacia 1927, la materia de inmigración se consideraba, explícitamente, un elemento de desarrollo de la población y la economía nacional. Se estableció un registro de extranjeros para

---

<sup>78</sup> / Para ser admitido como colono era necesario realizar una solicitud para realizar un proyecto de colonización, certificado médico de buena salud, carta u otro medio suficiente que comprobara la buena conducta y experiencia en trabajos agrícolas del solicitantes. Debía, además, demostrarse se tenían elementos para los trabajos del primer año agrícola o crédito para conseguirlos. Entre los colonos de origen extranjero tenían preferencia para ser admitidos los de razas que tuvieran mayor facilidad de adaptación a costumbres y climas y que por su cultura, pudieran considerarse elementos útiles para la enseñanza de los agricultores nacionales. La SAYF determinaría en cada proyecto de colonización, las nacionalidades que estimara conveniente para formarla, y la proporción de extranjeros que pudieran ser admitidos como colonos. Asimismo, dicha secretaría reglamentó la administración de la colonia, en cuanto a producción, vigilancia, obligaciones y derechos de los colonos. Las franquicias se establecerían anualmente por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Cf. Secretaría de Agricultura y Fomento. "Ley Federal de Colonización, 10 de mayo de 1926", en Colección de Leyes... Op. cit.

tener una estimación real y plausible para el fomento en el ingreso de elementos útiles. Se hicieron ajustes a otras leyes para evitar lo más posible las contradicciones resultantes. Ejemplo de ello es el Acuerdo a la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización del 8 de agosto de 1928, en el cual se señala que:

"Con el objeto de hacer efectiva la colonización con terrenos nacionales y que las colonias ya establecidas llenen completamente el objeto para que fueron creadas, y considerando que al formarse los respectivos proyectos se tuvo en cuenta que la superficie de los lotes fuera la necesaria y suficiente para el sostenimiento y mejoramiento de una familia, así como que la Ley de Colonización vigente establece que por ningún motivo se podrá enajenar a una sola persona superficies mayores que las fijadas en su Art. 8o. he tenido a bien acordar que en las Colonias ya establecidas, aun cuando las superficies de los lotes sean inferiores a los máximos fijados por la Ley de Colonización vigente, no se enajenen a una sola persona más de un lote de cada categoría."

Ello implicaba control en las colonias para evitar el acaparamiento. Asimismo, el 16 de agosto de 1928, se reformó la Ley de Tierras Libres de agosto 2 de 1923, con el fin de agilizar la dotación de tierras en los casos iniciados antes de la suspensión de dicha Ley. Se otorgaba el derecho de ser sujeto de cesión de la parcela al término de dos años consecutivos de trabajar ésta en agricultura, cría de ganado o industria derivada, sin ningún otro trámite, teniendo una extensión máxima de 25 has., o en su caso, un pago por titulación por cada hectárea excedente.

Para el fin de la década se habían realizado diversas modificaciones a la legislación sobre tierras, con el fin de agilizar su dotación, liberalizar su mercado y proteger tierras nacionales en fronteras, litorales y zonas de reserva natural. El servicio de migración fue mejorado bajo dicha Ley. Sin embargo, la problemática de la inmigración condujo a reformar la Ley de Inmigración en 1930. El sentido de esta legislación fue

ampliado, considerando también la emigración, de ahí que el nuevo marco legal fuera llamado "Ley de Migración".

#### La Ley de Migración de 1930.

La experiencia de años pasados señalaba los riesgos de la inmigración como estrategia de poblamiento, así como el problema de la salida de numerosos contingentes que abandonaban el campo y una pequeña parte de una industria muy incipiente. Es en este contexto en que es publicada la Ley de 1930 y en la que se destacan el tránsito de extranjeros y el establecimiento en la República del Registro de los mismos.

Sus dos primeros capítulos se dirigieron a normar horarios, tránsito y estructura administrativa del Departamento de migración, al que se le asignaron funciones de dirección, administración y vigilancia. Se crea, en el capítulo III, el Consejo Consultivo de Migración, que contaba con una estructura intersecretarial, primer antecedente del actual Consejo Nacional de Población.

Esta Ley contiene definiciones más precisas en lo referente a la migración, con mayor énfasis en la inmigración. El problema de la salida de trabajadores también fue atendido con gran interés, tratándose en un capítulo especial. La Secretaría de Gobernación quedaba como institución responsable de dictar las medidas necesarias para garantizar los intereses de la comunidad, en lo relativo a despoblación.

Hacia 1932, la crisis norteamericana condujo a Leyes severas que obligaron a gran cantidad de mexicanos a salir de los Estados Unidos y repatriarse. El Presidente Pascual Ortiz Rubio, en su Informe de Gobierno de 1933 expresó que se mantenía control de la migración y la inmigración recibida, la cual estaba constituida por una población seleccionada, tanto de turistas, como de inmigrantes, entre ellos inversionistas, técnicos, y expertos en ramos industriales; los inmigrantes tenían la obligación de impartir sus conocimientos. Con ello se pretendía impulsar y perfeccionar la incipiente industria nacional y elevar el nivel

de aptitud de los obreros mexicanos.

La Ley representaba un avance, pero en ella era inexistente una visión amplia y clara de la cuestión migratoria en el país. Dicho Gobierno veía a la migración no exclusivamente como un fin, sino como un factor manejable con flexibilidad que podía influir para solucionar el problema de la escasez poblacional y de su irregular distribución.

### Los cambios del período Cardenista

Durante el gobierno del Presidente Cárdenas, 1934-1938, grandes cambios de política económica y social, tales como una importante reforma agraria y el inicio del proceso de industrialización, mejoraron el nivel de vida de la población.

A través del Primer Plan Sexenal (1934-1940), aprobado por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en diciembre de 1933, se establecieron cuatro objetivos principales de política nacional:

a) Aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales y adecuado desarrollo de las energías humanas; b) alza de los salarios de los trabajadores para obtener su rehabilitación física, intelectual y moral; c) creación de oportunidades de trabajo, fomentando la industrialización que permitiera activar el intercambio de productos en el campo y la ciudad; y d) fundación de una economía propia, autónoma, dirigida por la inteligencia y el trabajo de los mexicanos<sup>79</sup>.

El plan daba líneas generales para la orientación de la acción a nivel nacional, aunque no establecía objetivos sectoriales definidos. Las preocupaciones en materia del volumen poblacional, migración y distribución de la población aparecieron tanto en una nueva política demográfica como en las políticas económicas y sociales.

La política demográfica, incluida en el rubro de desarrollo social, buscaba favorecer el crecimiento de la población, a

---

<sup>79</sup> / Cf. Solís, Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social en México. Secretaría de Educación Pública, Colec. SEPSETENTAS, México, 1975.

través de su mejoría y adecuada distribución en el territorio, así como el fomento de la inmigración de extranjeros fácilmente asimilables, preferentemente de cultura latina, de agricultores dotados de cierta preparación que ayudaran al desarrollo del campo y de técnicos que contribuyeran al desarrollo de las industrias nacionales. La inmigración sería fuertemente controlada por el Estado, impidiendo la permanencia ilegal de los extranjeros en el país, así como cuidando la cantidad y calidad de los inmigrantes legales.

Este plan representa un gran avance tanto en la concepción como en la instrumentación de la política demográfica. Se hacían explícitas las interrelaciones entre la economía, la organización social y los fenómenos demográficos; y, a través de su comprensión, se proponían instrumentos operativos a distintos niveles.

La política restringía la emigración de obreros mexicanos, en tanto significaba una pérdida cuantitativa y cualitativa; además se establecería un servicio de repatriación de trabajadores nacionales, especialmente de los que se encontraban en los Estados Unidos. El plan pedía el estudio y elaboración de una ley que permitiera a las autoridades intervenir para efectuar traslados de contingentes humanos de las zonas excesivamente pobladas o en las que hubiera crisis de trabajo, a otras menos pobladas o que ofrecieran mejores condiciones de vida.

La emigración sólo se autorizaría en forma colectiva cuando se hubiese hecho contrato con empresas o asociaciones patronales que prestasen garantías suficientes a los braceros nacionales. Sus contratos debían ser por más de seis meses y con salarios suficientes para satisfacer todas sus necesidades; y, tanto su traslado, como la venta de boletos para el mismo debían ser supervisados por las autoridades mexicanas. Esta secretaría era responsable de informar a los emigrantes mexicanos sobre las

condiciones de trabajo en el extranjero y la documentación que debían presentar<sup>80</sup>.

Se indicaba hacer recomendaciones y dar instrucción a los Gobiernos locales para que prestaran seguridades, garantías y posibilidades de trabajo a los mexicanos, al efecto de evitar su emigración. Por último se haría "Labor de ilustración y persuasión para convencer a los trabajadores nacionales de los perjuicios que les reporta su emigración"<sup>81</sup>. Se reconocía que para ello era necesaria una fuerte inversión y la necesidad de un buen sistema de informaciones sobre el mercado de trabajo, que facilitara los movimientos estacionales y accidentales de los trabajadores, con ayuda estatal, de zonas donde no eran absorbidos, a otras donde escaseasen.

La política demográfica sería desarrollada bajo la vigilancia de la Dirección Nacional del Movimiento de la Población, que sería establecida; como auxiliar de esta dependencia nació el Consejo Consultivo de Población compuesto por una representación intersecretarial. Entre otros elementos referidos a la familia, la fecundidad y la mortalidad consideró fomentar la corriente migratoria hacia el interior del país, tendiendo a limitar la que se dirigiera hacia los centros densamente poblados; y se refirió ampliamente al Servicio Nacional de Identificación.

Por otra parte, se atribuía a la falta de seguridad y garantías del caciquismo la fuerte emigración, por lo que el Gobierno Federal vigilaría constantemente para evitar sus abusos. En cuanto al desarrollo del sector agropecuario, se consideraba necesaria la dotación y restitución de tierras, el fraccionamiento de los latifundios y la redistribución de la

---

<sup>80</sup> / Cf. Martínez García, Gerónimo, 1986, pp. 15-16.

<sup>81</sup> / Cf. Loyo, Gilberto. La política demográfica de México, PNR, 1935, pp. 28-31.

población rural<sup>82</sup>. Al Banco Nacional de Crédito Agrícola le correspondió la colonización y administración de los distritos nacionales de riego, puestos en operación por la Comisión Nacional de Irrigación. Las Agencias de Colonizaciones y Bolsas de Trabajo tendrían un papel importante en la movilización de los trabajadores.

La política de población se alcanzaría también a través de las acciones de política económica, cuyo fin era la elevación de los niveles de vida de la población, y en cuya estrategia se incluía el establecimiento del salario mínimo y el control de los precios. Con ello se lograría un corto y efectivo mejoramiento del nivel de vida de la población trabajadora, una disminución en la mortalidad general e infantil, y la reducción de la emigración de mexicanos a los E.U.

El fraccionamiento de los latifundios, la colonización interior, y el acceso a tierras por los peones acasillados, -acciones tendientes a la constitución de la pequeña propiedad de cultivo- contribuirían a la redistribución de la población rural en busca de nuevas regiones agrícolas con posibilidades reales de desarrollo. Esta obra, que requería de grandes recursos, se encontraría a cargo de la Dirección de Colonización, creada en la Secretaría de Agricultura y Fomento, la cual daría preferencia a la colonización con mexicanos. Estas acciones en materia agraria serían coordinadas con las de colonización del interior, evitando contradicciones.

En 1934 fue reinstalado el Consejo Consultivo de Migración, encargado de revisar todas las disposiciones vigentes en la materia y se permitió la intervención de las Cámaras de Comercio en los asuntos migratorios.

---

<sup>82</sup> / El reparto de tierras empezó en La Laguna y Yucatán, y se utilizó la apertura de tierras de cultivo. El total de hectáreas repartidas durante 1935-1940 fue de 20'107,044 que beneficiaron a 763,900 ejidatarios, superficie mucho mayor a la distribuidas durante el período 1916-1934. Cf. Solís, Leopoldo. Op. cit., p. 108.

1936, primera Ley General de Población.

En 1936 la política de población presentó una formulación explícita y más elaborada con la expedición de la Ley General de Población, promulgada el 24 de agosto de 1936, que venía a sustituir la Ley de Migración de 1930.

Esta Ley constituyó el nuevo marco institucional en el que actuaría un gobierno sólido, resultado del movimiento revolucionario, y que intentaba rescatar al país del atraso económico por medio de un proyecto nacionalista. Por ello, se sustituyó la estrategia de crecimiento sólo a través de migración extranjera, a una nueva estrategia basada en el fomento de la fecundidad, el abatimiento de la alta incidencia de la mortalidad general e infantil, la redistribución de la población al interior y, en menor grado, la repatriación de nacionales.

Sus objetivos primordiales fueron el incremento poblacional, el control de su distribución "racional", y lograr la integración nacional.

Se ocupaba de los siguientes problemas: el aumento de la población y su distribución racional dentro del territorio; la fusión étnica de los grupos nacionales entre sí; el acrecentamiento del mestizaje nacional por la asimilación de extranjeros; la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales mediante disposiciones migratorias; la protección de los núcleos indígenas para constituir mejor aporte físico, económico y social desde el punto de vista demográfico; y la protección, conservación y mejoramiento de la especie<sup>83</sup>. Una parte importante en esta ley es lo referente a la migración internacional y la migración interna.

En el art. 30. se señala que la aplicación y ejecución de los procedimientos para fines de la política demográfica nacional correspondía a las dependencias del Poder Ejecutivo o gobiernos

---

<sup>83</sup> / Ley General de población de 1936. Cámara Nacional de Comercio e Industria de la Ciudad de México, México, 1937.

locales, pero "la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de las labores de dichas dependencias o gobiernos locales en materia de movimiento poblacional corresponderá exclusivamente a la Secretaría de Gobernación"<sup>84</sup>.

La estrategia de aumento de la población sería el crecimiento natural, la repatriación y la inmigración. En un apartado especial sobre la migración se señalan las facultades de la Secretaría de Gobernación: podía impedir o restringir la emigración de nacionales, traer extranjeros, delimitar los sectores o lugares en donde radicarían los extranjeros admitidos en el país y "promover, estimular y realizar el traslado de contingentes humanos de las zonas muy pobladas de la República, hacia regiones de débil densidad de población, después de prepararlas, previos los estudios correspondientes y los arreglos con las autoridades competentes, para una radicación fácil y permanente"<sup>85</sup>.

Los objetivos en cuanto a la redistribución de la población eran desconcentrar las áreas de alta densidad poblacional y arraigar a la población movilizada hacia las áreas de baja densidad; redistribuir la población hacia las fronteras con baja densidad, legalizando la intesión expresada en el Plan Sexenal de proteger el territorio nacional.

La política de migración internacional tenía en esta ley un papel importante. La Secretaría de Gobernación tenía la función de promover el acceso de extranjeros al país que ayudaran a enfrentar las necesidades económicas o culturales específicas. La misma Secretaría se encargaría de elaborar y publicar tablas diferenciales que indicaran las características de los extranjeros admisibles. En su elaboración se preveían diversas

---

<sup>84</sup> / Idem.

<sup>85</sup> / Idem.

condiciones para evitar que los extranjeros pudieran convertirse en factor de desequilibrio<sup>86</sup>.

Con el objeto de preservar la soberanía sobre el territorio nacional, la Ley pedía que se establecieran fuertes núcleos de población nacional en zonas fronterizas escasamente pobladas, y preveía el suministro de los recursos necesarios para el efecto<sup>87</sup>.

Dos años después de la expedición de la Ley, en 1938, se advertía como problema la competencia de los extranjeros con los nacionales en materia comercial. Por ello se inició la instrumentación del rechazo de extranjeros que no se dedicasen a la agricultura, la industria o el comercio de exportación<sup>88</sup>.

La guerra española influyó en la flexibilización de la aplicación de la Ley. Algunos españoles residentes en México no pudieron regresar en los términos legales y por ello se les expidió una franquicia que amplió el plazo original de dos años. También se concedieron permisos a ciudadanos españoles como asilados políticos, y se dio apertura a los perseguidos políticos del hitlerismo provenientes del centro de Europa.

En un discurso de Ignacio García Tellez, Secretario de Gobernación en el período, frente al Consejo de Población, se resume la significación de la población en el pensamiento político de la época:

---

<sup>86</sup> / Idem.

<sup>87</sup> / En 1937 fue escrito el trabajo "Algunos problemas de población" del Mayor de Infantería Luis Ramírez Fentanes, en el cual se señalan como principales problemas el de la identidad mexicana, el de la migración interna y el de la emigración de trabajadores y familiares a los Estados Unidos. Además de señalar algunos puntos del país, principalmente en el norte, donde se habían fundado colonias, propone una estrategia puntualizada de apoyo a los colonos para conquistar esas áridas regiones. Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Tomo 47, Nos. 3-5, México, 1938.

<sup>88</sup> / Sierra Brabata, C. J. Op. cit. p. 27.

"Los problemas relativos a la población, son primordiales de toda organización social, porque hacia su conservación y bienestar giran las soluciones de todos los demás problemas, ya que el uso de los bienes, las relaciones económicas y los sistemas políticos se organizan teniendo como finalidad el destino humano y no el de objetos encaminados, pues se han hecho éstos para el servicio de los hombres y no para su esclavitud a la materia."<sup>89</sup>

Las condiciones provocadas por la Segunda Guerra Mundial influyeron en el ejercicio y aplicación de la Ley de Población, imprimiéndole variaciones que se recogieron en una nueva disposición<sup>90</sup>.

En 1940, el proyecto del Segundo Plan Sexenal (1941-1946) fue formulado por el comité central del entonces Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Este plan establecía con mayor precisión objetivos e instrumentación sectoriales. Sin embargo fue poco operativo al reorientar la estrategia económica hacia la formación privada de capital y la industrialización como parte de la política de unidad nacional. Se distinguen en él cuatro líneas centrales: a) evitar la injusticia social en la distribución de la riqueza; b) proteger el ingreso real del pueblo y elevar los salarios de los trabajadores mexicanos para mejorar su condición económica y social; c) impulsar el desarrollo industrial del país; y d) consolidar la independencia económica nacional, por medio de una creciente dirección del Estado.

---

<sup>89</sup> / Idem.

<sup>90</sup> / "Para el año de 1939 el Presidente Cárdenas defendió la inmigración española, tan dramáticamente víctima, y dijo que esa política de puertas abiertas para la población asimilable, contrastaba con la actitud restrictiva asumida ante otras inmigraciones que generalmente se mantenían divorciadas de los elementos nacionales a los que desplazaban de sus actividades económicas, concentrándose en los centros urbanos y administrando sus capitales especulativos sin asociarse definitivamente a los destinos de país." Sierra Brabatta, op. cit. p. 28.

En materia de distribución de población, se seguiría la estrategia económica establecida en el sexenio anterior de reforma agraria; en materia de colonización interior, ésta se desarrollaría afectando las tierras y aguas necesarias, incluso nacionales para acomodar a la población campesina que no hubiera alcanzado a ser dotada de tierras afectables en su zona de residencia.

Durante el sexenio, la distribución de tierras fue menor que en el anterior, siendo repartidas sólo lo equivalente a la cuarta parte del primero (5,306,922 has.). En cambio, las obras de riego fueron grandemente impulsadas. Los terrenos regados por las obras construidas por el Estado se destinarían al acomodo de la población campesina, preferentemente ejidal<sup>91</sup>. Dado el contexto internacional, la economía del país se orientó al desarrollo industrial, creándose nuevos empleos en actividades industriales que, junto con la contratación de braceros en los E. U., permitieron un aumento importante en la ocupación.

En general, fue apoyado el sector económico, permitiendo el incremento salarial y la elevación del nivel de vida de los trabajadores; así como el sector social por medio de servicios de salud y educación, con énfasis también en medidas higiénicas. Ello permitió un fuerte descenso en los niveles de mortalidad.

Una acción gubernamental de importancia en la política de migración internacional fue el decreto del 23 de julio de 1942, que estableció las atribuciones de diversas dependencias de nuestro gobierno en lo relacionado a la migración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos. La Secretaría de Relaciones Exteriores se encargaría de realizar las gestiones diplomáticas para asegurar las garantías fundamentales de las personas involucradas; la de Trabajo y Previsión Social tendría la responsabilidad de los arreglos de carácter económico, la de

---

<sup>91</sup> / Durante el gobierno de Avila Camacho fueron terminadas obras importantes, como las presas El Palmito, en La Laguna; la Angostura, en el río Yaqui; y la Marte R. Gómez, en Tamaulipas. Cf. Solís, Leopoldo; Op. cit. pp. 121-134.

Gobernación evitaría la emigración ilegal de trabajadores mexicanos, protegería y controlaría a los trabajadores en tránsito e impediría abusos por parte de los reclutadores; la de Agricultura se ocuparía de que los implementos agrícolas propiedad de los braceros que el gobierno norteamericano entregara a México, fueran recibidos por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, y formularía un plan de colonización para los trabajadores que fueran regresando al país; y la Secretaría de Salubridad Pública se responsabilizaría de que la salud de los trabajadores fuera básicamente buena<sup>92</sup>.

Con base en este decreto se suscribió el primer acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos para la inmigración temporal de trabajadores el 4 de agosto de 1942, llamado Programa Bracero. Este convenio establecía que México proporcionaría trabajadores a Estados Unidos durante la crisis, en tanto que éste se comprometía a respetar los derechos de los trabajadores mexicanos, de acuerdo a los principios establecidos en nuestra Constitución.

Las acciones de colonización también fueron adecuadas por medio de una nueva Ley Federal de Colonización, expedida el 30 de diciembre de 1946. Esta ley consideraba de utilidad pública la colonización de la propiedad rural, nacional o privada, susceptible de mejoras que asegurasen el establecimiento normal de nuevos centros de población, y el incremento de la producción agrícola o ganadera<sup>93</sup>. Señalaba las tierras colonizables y hacía responsable de su aplicación a la Secretaría de Agricultura y Ganadería por conducto de la Comisión Nacional de Colonización. Esta y los particulares o sociedades mexicanas legalmente

---

<sup>92</sup> / Cf. Martínez García, Gerónimo. Evolución de la política de población en México. México, CONAPO, 1986. p. 24; y Ponencia presentada en la III Reunión Nacional de Investigación Demográfica, organizada por la SOMEDE, 1986 (fotocopiado).

<sup>93</sup> / Cf. Secretaría de Agricultura y Ganadería. Comisión Nacional de Colonización. Ley Federal de Colonización. México, 1948.

constituídos, podrían llevar a cabo una colonización, independientemente o en cooperación. Se establecían los requisitos a las compañías colonizadoras, entre éstos el acondicionamiento previo de los terrenos; y las condiciones de ocupación por los colonos.

En el art. 24 se señala que la colonización se llevaría a cabo con elementos nacionales, o con nacionales y extranjeros, conjuntamente. Requisitos para ser admitido como colono eran: ser casado civilmente, o mayor de veintiún años, siendo soltero; estar apto para los trabajos del campo; no padecer enfermedades crónicas; ser de buena conducta; no estar procesado por delito que merezca pena corporal; y obligarse a cumplir el Reglamento de la Colonia. La Comisión Nacional de Colonización determinaría la forma en que deberían administrarse las colonias. El ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a propuesta de la de Agricultura y Ganadería, fijaría lo objetos, maquinaria y materiales que en el arancel de importación no causarían esta clase de derechos, por estar destinados a los fines de colonización; y podría suministrar los gastos de transporte en favor de los colonos dentro del país.

En 1946, al finalizar la guerra, se plantearon nuevos problemas por el incremento de la inmigración, haciéndose necesario reformar la Ley de Población, publicada a fines de 1947.

#### La Ley General de Población de 1947

El Presidente de la República, Miguel Alemán Valdés, en el discurso de toma de posesión el primero de diciembre de 1946, planteó seguir una política adecuada de colonización y apertura de nuevas tierras de cultivo para incrementar la producción y solucionar el problema de sobrepoblación campesina en algunas regiones del país y, asimismo, promover el desarrollo industrial del país. La conyuntura mundial generó la demanda de trabajadores mexicanos por empresas norteamericanas, sobre todo a

partir del ingreso de los Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial.

La Ley General de Población promulgada el 23 de diciembre de 1947<sup>94</sup>, siguió muy de cerca los planteamientos de la de 1936, en tanto percibía problemas similares: crecimiento de la población, abundancia de recursos explotables por una población numerosa y bien calificada. Reafirma la intención de aumentar el volumen demográfico del país a través del crecimiento natural y la inmigración tanto de extranjeros como de repatriados. La institución responsable de la materia fue el Consejo Consultivo de Población, dependencia de la Secretaría de Gobernación, integrado por un representante de cada una de las 8 Secretarías y Departamentos de Estado<sup>95</sup>.

Esta ley desarrolla más ampliamente la cuestión de la migración internacional, como una forma de colaboración internacional, pero primordialmente como mecanismo de desarrollo nacional. La política de inmigración marcaba controles para resguardar los intereses de los ciudadanos mexicanos. Siendo uno de sus objetivos el poblamiento del país, se le confería mayor importancia a la inmigración colectiva por sobre la individual, pues era más fácil de controlar y encauzar hacia las zonas de menor densidad de población.

Recogiendo la experiencia de los años pasados, hizo hincapié en la asimilación de extranjeros al medio nacional y la protección de los nacionales en sus actividades económicas, profesionales, artísticas o intelectuales; conservó además

---

<sup>94</sup> / Secretaría de Gobernación. Ley General de Población 1947. México, D. F., 1948.

<sup>95</sup> / Las Secretarías y Departamentos de Estados eran: Gobernación, Economía Nacional, Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Agrario. La Ley consta de cinco capítulos: Organización y competencia, Demografía, Inmigración, Emigración, y Sanciones. Cf. Ley General de Población de 1947, op. cit.

objetivos de integración nacional por medio del mestizaje y la preparación de los núcleos indígenas.

En cuanto a la emigración, aunque la actitud formal del Estado mexicano había sido la de evitar la salida de nacionales, ésta era permitida legalmente con base en el respeto de los derechos humanos y laborales de los migrantes.

En cuanto a la distribución de población, no sólo se señalaba la importancia de facilitar el traslado de población de zonas de alta densidad a aquellas de baja densidad, y el establecimiento de fuertes núcleos de población en zonas fronterizas, sino que se cooperaría con la Secretaría de Agricultura y Ganadería y con los organismos federales y locales correspondientes, para la fundación de colonias agrícolas en las cuales se radicaran los contingentes repatriados que en forma colectiva se internaran en el país. Se presentarían sugerencias a los Gobiernos de las entidades federativas sobre la conveniencia de crear nuevos centros de población, preveer a su establecimiento y prestarle la ayuda necesaria. Igualmente se especificaban los puntos básicos en torno a los cuales se elaborarían estudios sobre migración y distribución de la población<sup>96</sup>.

Para 1949 se había dado calidad de inmigrados a 4,800 extranjeros y puesto en marcha su registro a nivel nacional<sup>97</sup>. Asimismo, la legislación sufrió modificaciones, por decreto del 24 de diciembre de 1949<sup>98</sup>, fundamentalmente en el capítulo de inmigración y parcialmente en el de emigración, las cuales especificaban en forma detallada las condiciones de ingreso, permanencia y expulsión de los extranjeros, y explicitaban la organización institucional para su tratamiento.

---

<sup>96</sup> / Art. 13 de la Ley General de Población de 1947. op. cit.

<sup>97</sup> / Cf. Sierra Brabatta, op. cit.

<sup>98</sup> / Secretaría de Gobernación. Ley General de Población, con sus reformas y reglamento de la misma. México, 1950.

La inmigración y la repatriación tuvieron un impacto relativamente bajo en comparación con el del crecimiento natural, que determinó el inicio de un fuerte incremento de la población hacia principios de los años cincuentas; en ese mismo período comenzó a observarse, también, una clara tendencia a la concentración poblacional y la migración hacia grandes núcleos urbanos desde las zonas rurales.

En 1953, el Presidente Ruíz Cortinez señaló alarmadamente el crecimiento inusitado de la población en un 30%<sup>99</sup>, en la década iniciada en 1940, por lo que consideró la necesidad urgente de abrir fuentes de trabajo en las zonas escasamente pobladas, como eran las tropicales y costeras, para que absorbieran la población excedente en varias entidades federativas; se refirió también a la desproporción entre el crecimiento demográfico y los recursos de subsistencia y concedió vital importancia al aumento de la producción de alimentos básicos. Estas propuestas se coordinaban con el resto de los objetivos y estrategia económica planteados en el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958.

Se pensó reducir la emigración de los trabajadores agrícolas hacia E.U. por medio del desarrollo, y su consecuente crecimiento en el empleo, de las zonas litorales. La marcha al mar se puso en operación y se cambió el acento de la inmigración a la creación de fuentes de trabajo, invitando a ese propósito a la iniciativa privada.

#### Nuevas concepciones, nuevas posiciones.

Debido a la presencia de factores que habían hecho un tanto más lento el crecimiento económico en la última parte de la década de los años cincuenta, y que se agudizaron durante 1961, el gobierno elaboró un programa de corto plazo, llamado Plan de Acción Inmediata 1962-1964, con el fin de reactivar la economía. Los acuerdos de la Alianza para el Progreso implicaban la

---

<sup>99</sup> / Cf. Sierra Brabatta, op. cit., pp. 29-30.

elaboración de planes de desarrollo que concordaran con sus objetivos y fueran parte del trámite necesario para créditos internacionales, que facilitarían la cooperación interamericana.

Diversos elementos conformaron, desde el principio de la década de los sesenta, un contexto que permitió cambios en la política de población; entre ellos una fuerte polémica, sobre la capacidad del desarrollo estabilizador para solucionar la problemática económica y sociopolítica.

La percepción sobre la población comenzó a cambiar, discutiéndose su acelerado ritmo de crecimiento como posible factor negativo para el desarrollo. Si bien se aceptaba que éste no es el factor determinante del desarrollo, se consideraba que sí podría limitarlo<sup>100</sup>.

En esta discusión dos posiciones opuestas eran claras: una en contra del establecimiento de una política de población explícita, que podría ser coercitiva y sustituir las estrategias de desarrollo nacional. Y la otra, a favor de la política, que sostenía la necesidad de nuevas estrategias de desarrollo, pero también de acelerar el cambio demográfico para, en menor tiempo, facilitar el equilibrio entre ambos, siempre respetando las libertades y derechos humanos. Ambas posiciones coincidían en evitar la injerencia y presiones extranjeras y preservar la absoluta soberanía nacional.

La indiferencia por parte del Estado en materia de control natal, reflejada en la ausencia de un marco institucional adecuado para ello, generó un campo libre de acción, o no acción, por parte de diversos actores sociales. Así, en México los primeros programas de planificación familiar empezaron a aplicarse en 1959, a partir de la fundación de la Asociación para el Bienestar de la Familia. Este tipo de programas continuaron

---

<sup>100</sup> / Cf. Wionczek, Miguel S. y Jorge E. Navarrete. "El pensamiento mexicano sobre crecimiento demográfico y desarrollo" en Comercio Exterior, Vol. 15, Suplemento, pp. 23-28, 1965.

aplicándose a lo largo de la década por distintas instituciones privadas<sup>101</sup>.

Por otra parte, se inició un período de pérdida de consenso político que explotó con el conflicto estudiantil del 68. El desarrollismo fue entonces un intento de ampliación de la respuesta política.

Hasta 1970, el discurso gubernamental conservaba una concepción poblacionista, a pesar de la corriente de pensamiento malthusiana surgida del análisis de la evolución económica del país, de las proyecciones económicas y demográficas para el período 1965-1980, y de la situación política interna. Todos estos elementos, coincidentes con factores externos, conducirían más tarde al cambio explícito de la política poblacionista por otra que acepta establecer programas de planeación familiar, perdiéndose el énfasis en la inmigración extranjera como estrategia de desarrollo.

En 1972 la nueva posición de gobierno mexicano fue expuesta por el candidato a la presidencia de la República, Luis Echeverría, quien al asumir dicho cargo inició los trabajos para la elaboración de una nueva legislación con orientación controlista.

---

<sup>101</sup> / Ma. Eugenia Zavala de Cosío señala que la Asociación para el Bienestar de la Familia, luego Asociación Pro-Salud Maternal, "abrió la primera clínica en la ciudad de México en 1960, implementó tres programas rurales en 1963 y uno de investigación sobre anticonceptivos hormonales." En cuanto a la acción de otras instituciones indica que "En 1965, la Fundación para Estudios de la Población A.C. (FEPAC) empezó también a ofrecer sus programas de planificación familiar: disponía de cuatro centros en la ciudad de México en 1966, que pasaron en 1974, a 29 en el Distrito Federal y 69 en los estados."..."Llegó a proporcionar el 80% de los servicios antes de que se desarrollara el programa oficial. También era la más influyente a través de la promoción hecha por distinguidos médicos, economistas y políticos." Esta institución, además, realizó algunos de los estudios sociales pioneros sobre planificación familiar en México. Cf. Zavala de Cosío, M. E. "Políticas de población en México", en Revista Mexicana de Sociología, año LII, núm. 1, enero-marzo de 1990, Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM: pp. 18-19

Diversos trabajos<sup>102</sup> han señalado este cambio en la política de población como resultado de un giro, que algunos consideran imprevisible, en la posición del Presidente de la República y que su validación política se logró gracias a mecanismos tradicionales, autoritarios y patrimonialistas. Sin embargo, considerando el también tradicional pragmatismo del Estado Mexicano, podría decirse que tal cambio respondió al nuevo contexto nacional, en busca del consenso y la legitimación perdidos a raíz del conflicto de 1968.

Las acciones gubernamentales se dirigieron a buscar consenso en torno a esa nueva política<sup>103</sup>, eliminando trabas legales que la hicieran inaplicable o entrar en contradicción<sup>104</sup>, así como elaborando un marco jurídico en el cual se integrara lo demográfico a los grandes objetivos de la planeación del desarrollo económico y social.

Finalmente, el cambio de política se dio al comprobar que diversas instituciones sociales, como la iglesia, no se opondrían a los programas de planificación familiar, y se tendría apoyo de diversos sectores sociales.

---

<sup>102</sup> / Cf. De Miguel, Amando. Ensayo sobre la población en México. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1983; Leñero Otero, Luis, México 1989; Warwick, Donald P. Bitter pills. Population policies and their implementation in eight developing countries. Massachusetts, Cambridge University Press, 1982.

<sup>103</sup> / Un desarrollo más amplio puede encontrarse en Brachet-Marquez, V. "Le planning familial au Mexique. Processus de formation d'une politique publique." y Zavala de Cosío, M.E. "Les politiques de population au Mexique (Commentaire)", ambos en Sciences sociales et santé, Vol. III, no. 1, Francia, febrero 1985. Un desarrollo más amplio también es presentado en la Tesis doctoral de Ma. Eugenia Zavala de Cosío.

<sup>104</sup> / "A partir de 1972, se desarrollan actividades de 'paternidad responsable' en las instituciones del sector público de salud." ... "El nuevo código sanitario del 26 de febrero de 1973 autorizó desde entonces la propaganda y la venta de métodos anticonceptivos, anulando así el artículo 24 que los prohibía." Zavala de Cosío, M. E., "Políticas de población...", en Revista Mexicana de Sociología, Op. cit., pp. 20-21.

Contribuyeron también los avances sistemáticos en investigación sociodemográfica, y la presencia e interés, de organismos internacionales como el Fondo de Población de Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud, para proporcionar asistencia técnica y apoyo económico en la realización de estos programas.

El gobierno se basó en una pluralidad ideológica para legitimar la política de población, que incluía conceptos como el de "paternidad responsable" de la Iglesia Católica, o la necesidad de la intervención del Estado en la conducción demográfica, dentro de la planeación del desarrollo; la preservación de la soberanía nacional, de los derechos humanos y de la libertad de decisión de las parejas.

Con estas acciones gubernamentales, el proyecto de la nueva Ley General de Población fue presentado al Congreso de la Unión, aprobado en pocos meses y puesto en vigor en enero de 1974<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> / Cabrera Acevedo, Gustavo. Fertility change in México as related to population policies. Ponencia presentada en el Seminario Politics Aspects of Population Policies, with Special Attention to Family Planning. Bellagio, Italia, febrero 1990 (fotocopiado).

### La Ley General de Población de 1973.

La nueva Ley General de Población de 1973<sup>106</sup>, establece las bases jurídicas para "regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional" con "el fin de lograr que participe justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social"<sup>107</sup>. Sin embargo, el sentido de la Ley no es generar o sustentar una política demográfica que sustituya la de desarrollo, sino generar una que forme parte y complemento a aquélla.

La Ley faculta a la Secretaría de Gobernación para dictar, ejecutar o promover medidas para adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población. Tomando en cuenta las nuevas condiciones socioeconómicas y demográficas del país, se propone modificar las tendencias de crecimiento natural, orientándolo hacia su descenso y estabilización, así como lograr el mejor aprovechamiento de los

---

<sup>106</sup> / La Ley General de Población vigente (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974) fue promulgada el 11 de diciembre de 1973 y entró en vigor el 7 de febrero de 1974. Otros documentos legales en que se apoya esta nueva política de población son los artículos 4o., 11 y 73, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella se consagran derechos individuales y sociales, como son el derecho a la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y la información, con el fin de elevar el nivel de vida de la población mexicana, y que ésta pueda realmente llevar una existencia política y social digna. El artículo 11 otorga a toda persona el derecho a la libertad de tránsito en la República y el 73, en su fracción XVI, faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, y salubridad general de la República. Cf. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. y CONAPO. Memoria de labores 1982-1988, México 1988.

<sup>107</sup> / "Ley General de Población" 1974, art. 1o.

recursos humanos y naturales del país<sup>108</sup>. Esto representa un cambio importante en materia de fecundidad y ritmo de crecimiento poblacional. Por ello, también se faculta a dicha secretaría para dictar, ejecutar o promover medidas para realizar programas de planeación familiar, vigilando que dichos programas y los realizados por organismos privados, respeten los derechos fundamentales del hombre.

Otros objetivos considerados por la ley son la disminución de la mortalidad; la integración de la mujer a los procesos económico, educativo, social y cultural; y la integración de los grupos marginados al desarrollo. Añade como innovación el objetivo de coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, y de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre<sup>109</sup>.

En cuanto a la migración y distribución de la población en el territorio, tiene por objetivos: sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio; busca además restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional lo exija; procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran; estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados; procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población; y promover la creación de poblados, con la

---

<sup>108</sup> / Cf. "Ley General de Población" 1974.

<sup>109</sup> / Idem. Artículo 3o.

finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados<sup>110</sup>.

La Ley de 1973 mantiene la preocupación de la de 1947 sobre la migración internacional, presentando una amplio desarrollo en la materia. Sin embargo, tiene un sentido diferente al de aquélla, en tanto ya no es la estrategia clave para el cambio demográfico. Asimismo, se mantiene la preocupación en relación a la movilización de la población entre las distintas regiones de la República, con el fin de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo de cada una de ellas. Sin embargo, desarrolla con mucho menor amplitud este tema que el de la migración internacional. Esta preocupación se funda en la idea de la existencia de desequilibrios entre población y recursos naturales y niveles de desarrollo y la necesidad de lograr el equilibrio entre ellos. De esta forma busca racionalizar el incremento y la distribución de los habitantes del país, tratando de modificar el desequilibrio entre el campo y la ciudad.

La institución responsable de la planeación demográfica del país sería desde entonces el Consejo Nacional de Población (CONAPO), órgano recién creado, de carácter intersecretarial del gobierno, dependiente de la Secretaría de Gobernación<sup>111</sup>, con el objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector

---

<sup>110</sup> / Cf. Ley General de Población 7 enero 1974. art. 10 a 30.

<sup>111</sup> / "Ley General de Población". Arts. 50. y 60. Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1974.

En ese sentido, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación también preceptúa que a dicha Secretaría le corresponde formular, regular y conducir la política de población. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976 y 21 de agosto de 1985.

gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos<sup>112</sup>.

El interés por la fuerte problemática de la distribución de la población en el territorio nacional y los conflictos intraurbanos vividos en la década, se concretó en la elaboración de una legislación específica, que se coordinaría y subordinaría a la Ley General de Población. Podemos considerar así, que un elemento más que antecede a la actual política de migración y distribución de población es la Ley General de Asentamientos Humanos. Más adelante se presentará un análisis más detallado de la Ley General de Población, base fundamental de la política de migración vigente.

#### Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH).<sup>113</sup>

La Ley General de Asentamientos Humanos fue aprobada el 20 de mayo de 1976. A ésta se le adicionó un capítulo acerca "De la tierra para la vivienda urbana" el 27 de diciembre de 1981. Dos años después, el 27 de diciembre de 1983 volvió a ser objeto de reformas y nuevas adiciones, siendo ésta la versión vigente.

En forma similar a como se ha solido interpretar el cambio hacia una política de población controlista, por una decisión individual que refleja el presidencialismo, existen algunas

---

<sup>112</sup> / El Consejo se integra, según dicta el artículo 60., por un representante de la Secretaría de Gobernación que será el titular del ramo y que fungirá como presidente del mismo, y un representante de cada una de las Secretarías de Estado: Educación Pública, Salubridad y Asistencia -actualmente de Salud-, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, de la Presidencia -desde 1976 Secretaría de Programación y Presupuesto- y de la Reforma Agraria -desde 1975 substituye al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización- que serán los titulares de las mismas o los Subsecretarios que ellos designen. CONAPO. Memorias de labores 1982-1988, México 1988 pp. 20-21.

<sup>113</sup> / Para la exposición de esta legislación retomaremos la interpretaciones de Juan Manuel Ramírez Saiz, además de la consulta directa del texto de la Ley General de Asentamientos Humanos.

versiones que consideran el establecimiento de la LGAH como interés del presidente Echeverría para usarla como plataforma a un puesto en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) al término de su período presidencial. Otras versiones se han referido al uso de dicha ley para servicio de la carrera burocrática de algunos tecnócratas.

Estas interpretaciones simplifican el proceso de surgimiento e institucionalización de una política, dejando de lado el contexto social en que aparece, se concretiza y adquiere significado la legislación<sup>114</sup>.

Si bien estas pueden ser manifestaciones del presidencialismo o mecanismos de ascenso político, hay que señalar que la LGAH se inscribe en un proyecto económico y político más amplio, que intentaba recuperar para el Estado un mayor margen de intervención en la actividad económica; restablecer la legitimidad perdida desde fines de los sesenta; y reducir el poder político que iban adquiriendo monopolios y sectores financieros, todo ello mediante la búsqueda de la participación de la sociedad civil y el establecimiento de instancias negociadoras de intereses de los sectores identificados.

Es claro en la exposición de motivos e iniciativa de la Ley, la percepción del agotamiento del modelo económico de desarrollo estabilizador, que se reflejaba en el crecimiento del déficit de la balanza de pagos, incremento de la deuda externa, una estructura industrial ineficiente, el deterioro del mercado

---

<sup>114</sup> / Juan Manuel Ramírez Saiz presenta en varios documentos una serie de elementos económicos, políticos y sociales que clarifican las motivaciones del proceso de surgimiento de la Ley General de Asentamientos Humanos. Ver Ramírez Saiz, Juan Manuel. "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)", en Garza, Gustavo (comp.) Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. El Colegio de México, 1989; pp. 27-53. Para mayor detalle sobre el proceso de elaboración y discusión en torno a la LGAH ver Ramírez Saiz, Juan Manuel. Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, IIS-UNAM, 1983.

interno; el incremento del desempleo y la profundización de las desigualdades regionales y urbanas<sup>115</sup>.

La Ley es parte de la estrategia para reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos, obstáculos al crecimiento económico. No sólo es parte del marco de la planificación urbana, sino que se integra a una serie de medidas encaminadas a impulsar las economías rural y urbana, abrir perspectivas de empleo, generar mejoras habitacionales, y buscar el reordenamiento territorial iniciando la descentralización.

La LGAH<sup>116</sup> de 1976 se integró por cuatro capítulos: I. Disposiciones generales, artículos 1 a 7; II. De la concurrencia y de la coordinación de autoridades, artículos 8 a 17; III. De las conurbaciones, artículos 18 a 27; y IV. De las regulaciones a la propiedad en los centros de población, artículos 28 a 47.

El objeto de la Ley es: I.- Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; II.- Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y III.- Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios (art.1)

Tras definir asentamiento humano, centros de población y Sector Público Federal, señala que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural. Ello mediante 11 propuestas, que pueden entenderse como objetivos específicos de la ley y que esbozan una estrategia de planeación:

---

<sup>115</sup> / Cf. Friedmann, J.; N. Gardels y A. Pennink. "The politics of space: five centuries of regional development in Mexico". pp. 335-339.

<sup>116</sup> / SPP y Fondo de Cultura Económica. Antología de la Planeación en México, 1917-1985. Vol. 5. México, 198 , pp. 576-583.

I.- El aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública;

II.- El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano;

III.- La distribución equilibrada de los centros de población en el Territorio Nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional;

IV.- La adecuada interrelación socio-económica de ciudades en el sistema nacional;

V.- La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente, la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso;

VI. El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano;

VII.- La descongestión de las grandes urbes;

VIII.- El mejoramiento de la calidad de la vida en la comunidad;

IX.- La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos;

X.- La regulación del mercado de los terrenos. Además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y

XI.- La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna.

Asimismo la ley establece la estructura de la planeación y la jerarquía de los planes y programas, indicando como instrumentos de ordenación y regulación de los asentamientos humanos el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; los Planes Estatales de Desarrollo Urbano; los Planes Municipales de

Desarrollo Urbano; y los Planes de Ordenación de las zonas conurbadas. Presenta como innovación la incorporación de la población, en tanto sociedad civil, a la planeación, si bien ésta haría únicamente consultas y sugerencias de modificación a los documentos elaborados por las distintas instancias gubernamentales.

El Capítulo II, De la concurrencia y de la coordinación de autoridades de los municipios, entidades federativas y federales, da el marco legal para el abordaje de los problemas urbanos por varias autoridades a distintos niveles. Estas tienen la facultad de dictar las disposiciones para que las tierras, según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados conforme a la función que se les haya señalado en los planes respectivos; elaborar y llevar a ejecución los planes de desarrollo urbano, que deberán prever las acciones e inversiones públicas necesarias; realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano; regular el mercado de los terrenos y el de los inmuebles destinados a vivienda popular; y proveer a la exacta observancia de la planeación urbana.

La Ley General de Asentamientos Humanos se encuentra supeditada a la Ley General de Población en materia de política demográfica, de manera que la ordenación de los asentamientos humanos debe llevarse a cabo de acuerdo a lo establecido por la Ley General de Población.

Por ello el Plan Nacional de Desarrollo Urbano deberá basarse entre otras consideraciones, en las siguientes:

I.- Las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;

II.- El diagnóstico de la situación del desarrollo urbano en todo el país;

III.- La problemática de los asentamientos humanos, estableciendo sus causas y consecuencias;

IV.- La estrategia general para alcanzar estas metas de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país y bajo la condición de que tales metas sean

compatibles con los recursos y medios disponibles para lograrlas.

La LGAH fue adicionada el 27 de diciembre de 1981, por un nuevo capítulo (V. "De la tierra para la vivienda urbana"), el cual subsanó algunas de las lagunas más importantes de la ley en cuanto a una política sobre suelo urbano, en especial el exigido por los programas de habitación popular.

Las reformas y adiciones de realizadas en 1983 trataban de adecuar la LGAH a la modificación del art. 115 constitucional y a otras leyes sectoriales (planeación, administración pública), al Sistema Nacional de Planeación Democrática y al Plan Nacional de Desarrollo.

Estas últimas reformas y adiciones no son únicamente de orden formal o administrativo. Por una parte, se retoman y amplían las competencias urbanas municipales que se habían planteado en forma limitada en el anteproyecto de LGAH y que fueron restringidas en la versión aprobada de 1976 y, por otra, se operacionaliza la relación entre tierra y proceso de urbanización.

CAPITULO 3. LEGISLACION EN MATERIA DE MIGRACION INTERNA:  
UN ANALISIS DE COHERENCIA INTERNA, ALCANCES Y SIGNIFICACION.

En el capítulo anterior se han señalado las leyes que anteceden a la actual legislación poblacional y, a grosso modo, se esbozaron las fuerzas sociales del contexto socioeconómico y la discusión existente durante la década anterior a la elaboración de la Ley General de Población (LGP), las cuales intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición. Con ésto se buscó indicar los elementos que dieron origen a la Ley General de Población de diciembre de 1973. Asimismo se hizo una breve descripción de los capítulos y artículos referidos a la migración y distribución de población contenidos en ella y una legislación derivada, a saber la Ley General de Asentamiento Humanos.

Tras esa revisión histórica de las diversas leyes que tocan explícitamente la materia migratoria, en este capítulo abordaremos el análisis más detallado de la legislación vigente. Partimos del análisis global de la coherencia interna de la Ley General de Población y de su Reglamento, para después ubicar lo referente a la materia de migración interna y distribución territorial de la población en relación al cuerpo total de la Ley<sup>117</sup>.

Para el interés demográfico que nos hemos establecido, lo que nos preocupa es conocer la efectividad y no sólo la apariencia formal de las reglas y de las instituciones. Los análisis dogmáticos sobre los fenómenos jurídicos, restringen su campo a la Ley, el juicio o la decisión administrativa. De ahí

---

<sup>117</sup> / Para desarrollar esta sección consideramos como nivel de análisis a la Política de población; como unidad de análisis a las leyes relativas a la población y a su política; y utilizamos como unidad de registro las disposiciones y preceptos jurídicos o normativos contenidos en las leyes de población relativos al fenómeno de migración interna. Hacemos así un análisis de contenido desde la perspectiva de la sociología jurídica.

una abundante serie de trabajos analizando las funciones de la ley, su prestigio, la difusión de su conocimiento, la imagen de los jueces entre el gran público, su origen social, la lentitud de la justicia, etc. Este enfoque del análisis jurídico deja fuera una amplia gama de fenómenos sociales que comprenden algún elemento del derecho, aunque no en estado puro.

Una concepción no dogmática del derecho, que recupera esos fenómenos, ha orientado un tipo de investigación que parte de las reglas para posteriormente investigar la forma en que éstas son alimentadas, o vaciadas, de sustancia por los usos sociales y los procesos económicos, políticos, culturales, etcétera, así como la posibilidad de efectos perversos<sup>118</sup> ante la ejecución de la norma. Esta forma de análisis nos permite una mejor comprensión del fenómeno<sup>119</sup>.

En nuestro caso, partiremos de una concepción de Sociología jurídica que busca descubrir las causas sociales que han producido a las reglas de derecho, así como los efectos sociales que ellas producen, esto es, su génesis y su aplicación.

Para interpretar la ley, suele recurrirse a la historia legislativa, o examen de los trabajos preparatorios o antecedentes, así como a la apreciación de las consecuencias.

---

<sup>118</sup> / Boudon, Raimond. Efectos perversos y orden social.

<sup>119</sup> / Diversas líneas de investigación se han derivado de este enfoque:

a) análisis de fuentes tales como las reglas de derecho, el juicio, los mandatos y fenómenos primarios portadores de un influjo de autoridad, estudiados por sí mismos, o incluyendo a los hombres que participan en ellos o agentes del derecho. De allí se han derivado numerosas investigaciones sobre los juristas como clase, sobre los prácticos del derecho y sobre los magistrados, así como investigaciones acerca de los efectos de los fenómenos primarios sobre los gobernados.

b) Esto último da pie a otra línea de investigación interesada en el conocimiento de la ley, el proceso y sus plazos, la imagen de la justicia en el gran público, etc. Se busca así el análisis de la dinámica del derecho, es decir, las transformaciones del derecho en sus relaciones con las transformaciones generales de la sociedad. Cf. Carbonnier, Jean. Sociología jurídica. Ed. Tecnos; Madrid, España; 1982.

Ello permite reconocer las necesidades sociales a que responde la Ley, así como los cambios sociales que ella entraña o genera. Esta parte del análisis la hemos realizado en el capítulo anterior; en otro apartado intentaremos señalar las implicaciones e impactos de la coherencia de la Ley en la planeación y su ejecución, reconociendo sus alcances y significación social.

Las siguientes notas buscan 1) describir la naturaleza y objetivos de la LGP; 2) realizar una evaluación acerca de la coherencia lógica entre objeto y objetivos al interior de la estructura de la ley, y 3) efectuar un esbozo sobre sus principales implicaciones en la legislación en materia de migración interna y distribución territorial de la población.

Se espera obtener una visión acerca de la finalidad central de la ley, de su coherencia interna y de sus consecuencias para la política de migración.

### I. Naturaleza de la Ley General de Población.

Los fenómenos jurídicos son evidentemente heterogéneos. Estos pueden clasificarse, siguiendo distintos criterios, en diversas maneras<sup>120</sup>.

En nuestro caso, la LGP y su Reglamento pueden calificarse como fenómenos primarios porque todos los demás derivan de ellos (como fenómenos secundarios) y, en una jerarquía de fenómenos jurídicos que descienda de lo general a lo particular, estas reglas de derecho se encuentran al más alto nivel de generalidad. De esta manera son continentes o estuches, cuyos contenidos,

---

<sup>120</sup> / Existen diversas clasificaciones: considerando la jerarquía se clasifican en primarios y secundarios; considerando causalidad, en generadores y derivados; en relación al poder, en fenómenos de poder y bajo el poder; por su forma, en fenómenos institución y fenómenos caso; o bien en individuales y colectivos; o contenciosos y no contenciosos. Cf. Carbonnier, Jean. Op. cit.

disposiciones y ejecución pueden entenderse como fenómenos secundarios o causados fragmentariamente por los fenómenos primarios o generadores.

#### Vinculación con otras leyes no poblacionales

En diciembre de 1973, cuando fue aprobada la Ley General de Población, existía como antecedente otra Ley General expedida en 1947, la cual sería sustituida. La Ley señala algunas de las relaciones que mantiene con otros elementos legislativos. No siempre menciona cuales son, sin embargo, insertándola en el contexto o sistema jurídico nacional, podemos señalar las siguientes relaciones:

La Ley General de Población se encuentra subordinada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto debe acatarse a los lineamientos establecidos en los artículos 4o., 11 y 73 fracción XVI, referentes a las garantías individuales y sociales. Estos artículos se refieren al derecho a la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y la información, a la libertad de tránsito en la República y a la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, y salubridad general de la República.

Por otra parte, la Ley General de población también se encuentra subordinada a la Ley de Planeación (aprobada en enero de 1983), en tanto que ésta es la instancia mayor que norma todo lo relativo al campo de la planeación pública del desarrollo económico y social.

De esta relación se establece también la subordinación de la aplicación de la LGP al Sistema Nacional de Planeación Democrática, derivado de la Ley de Planeación, y al cual se supeditan todos los programas sectoriales; y al Plan Nacional de Desarrollo, en cuanto es instrumento operativo del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La LGP se encuentra subordinada también a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976, en tanto esta última asigna funciones determinadas a las diversas Secretarías de Estado y organismos gubernamentales y afecta la coordinación entre las secretarías responsables de los diversos aspectos demográficos y los organismos y entidades encargados de la ejecución de la LGP.

Esta Ley señala en su artículo 27, fracción XXV que la Secretaría de Gobernación es la responsable de formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo, sediendo esta funciones, excepto la materia de turismo, a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Esta misma Ley, señala en su artículo 37, como competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país;
- II. Planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional;
- III. Promover el desarrollo de la comunidad;
- IV. Formular y conducir los programas de vivienda y de urbanismo;
- V. Proyectar, construir, administrar, operar y conservar los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los Centros de población, a partir de los sitios convenidos con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- VI. Construir, reconstruir y conservar los edificios públicos, monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la Federación, excepto las encomendadas expresamente por la Ley a otras dependencias;
- VII. Proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras

públicas, de fomento o interés general, que emprenda el Gobierno Federal, por sí o en cooperación con otros países, con los Estados de la Federación, con los Municipios o con los particulares, y que no se encomienden expresamente a otras dependencias;

En las fracciones VIII a XXII se refiere a la construcción y conservación de edificios, caminos, puentes y aeropuertos; y a la organización y administración de parques nacionales y bienes federales.

Por otra parte, la Ley General de Asentamientos Humanos, que tiene un carácter sectorial, debe subordinarse a los lineamientos de la Ley General de Población sobre política demográfica para la ordenación de los asentamientos humanos.

#### Jerarquía de la Ley General de Población

En relación a la jerarquía de la LGP, su rango respecto a otras leyes y disposiciones poblacionales particulares, se encuentra definido por su propio título, es decir, en tanto ley general o norma estructurante en la materia poblacional. Así, la ley indica en su artículo 10. que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en la República.

El carácter generador de la LGP consiste en que ofrece una serie de normas básicas y comunes, como marco para la política general de población, en la que se incluyen, por supuesto, los aspectos de migración y distribución de la población. Si bien antes de la expedición de esta última ley ya existía otra ley también de carácter general en la materia que ofrecía un marco de referencia, esta nueva ley da un giro a las posibilidades de acción y disposiciones de índole poblacional.

La LGP de 1973 presenta algunas innovaciones importantes de destacar, que son propuestas en su objeto y atribuciones. Estas innovaciones le dan a la Ley, al derecho, el carácter de promotor de cambio social generalizado: cambio en el comportamiento reproductivo de amplios sectores sociales y cambio en la distribución territorial de la población, a través de la

introducción de nuevas prácticas sociales de regulación (planificación familiar e integración del elemento demográfico a la planeación general y sectorial del desarrollo).

## II. Coherencia interna de la legislación en materia poblacional

### A. LEY GENERAL DE POBLACION

#### Objetivo de la Ley General de Población

A continuación revisaremos el objeto de la Ley, así como sus objetivos específicos y los instrumentos que se permite; la evaluación lógica de los objetivos al interior de la estructura de la ley; y las implicaciones para su Reglamento.

La Ley tiene como objeto<sup>121</sup>, entendido como el fin, intento o propósito que se establece en el terreno poblacional:

"regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social."

En este párrafo puede entenderse como objetivo global o general (meta que se pretende lograr y a la que se encamina la acción de regulación; futuro deseado) el que la población "participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social."

---

<sup>121</sup> / "Objeto es, por una parte, el fin, intento o propósito que se establece en cualquier terreno y, por otra, la materia o asunto propio de una ciencia. Objetivo es lo relativo al objeto y, asimismo, la meta que se pretende lograr y a la que se encamina una acción, es decir, el futuro deseado; los objetivos pueden ser: generales, básicos o globales y específicos, complementarios o secundarios." Cf. Ramírez Saiz, Juan Manuel. "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)", en Garza, Gustavo (comp.) Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. El Colegio de México, México, 1989. Pp. 27-53.

En el artículo 10. el término objeto tiene el sentido de propósito (regular) y al mismo tiempo de señalar la materia o asunto sobre los que legisla: legisla sobre la regulación de los fenómenos que afectan a la población en su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio.

Esta materia se encuentra definida en lenguaje demográfico. Así, habría que preguntarse cuáles son los fenómenos que, para la Demografía, afectan a la población en tales aspectos.

Desde la perspectiva demográfica hay dos tipos de fenómenos que afectan a la población: unos de tipo estrictamente poblacional y otros referidos a los contextos socioeconómicos y políticos en que se inserta la población. A saber, la fecundidad, mortalidad y migración; y por otra parte, las distintas variables sociales, culturales, económicas y políticas. Ello implica que la Ley se plantea una amplia gama de fenómenos sobre los cuales legislar para su regulación.

En su objetivo general se presenta el elemento inspirador de la Ley, que es la participación justa y equitativa de la población en los beneficios del desarrollo económico y social. Al mismo tiempo, se subordina toda acción en materia poblacional, y por tanto toda política de población, a la política general del desarrollo económico y social igualitario.

Inmediatamente, en el artículo 20., la Ley indica la entidad gubernamental encargada del cumplimiento del objeto y objetivo general, la Secretaría de Gobernación, facultándola para resolver los problemas demográficos nacionales.

El artículo 30. faculta a la Secretaría de Gobernación para actuar directamente (en tanto dicte y ejecute medidas) o indirectamente (a través de la promoción ante otras dependencias competentes o entidades correspondientes) para establecer medidas, para alcanzar una serie de situaciones deseadas en los distintos fenómenos determinantes de la dinámica demográfica.

Esta serie de situaciones puede ser entendida como objetivos específicos, planteados por la Ley para alcanzar el objetivo general de la Ley.

Dichos objetivos son los siguientes:

- I.- Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;
- II.- Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país;
- III.- Disminuir la mortalidad;
- IV.- Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan;
- V.- Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural;
- VI.- Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional;
- VII.- Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio;
- VIII.- Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional lo exija;
- IX.- Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar la eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran;
- X.- Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados;

- XI.- Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población;
- XII.- Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados;
- XIII.- Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre; y
- XIV.- Las demás finalidades que esta Ley u otras disposiciones legales determinen.

En tanto objetivos específicos, los anteriores implican niveles de concreción mayores que los objetivos generales, que son más abstractos; también tienen una forma específica, es decir, definida por verbos que recaen en objetos que concretan el objetivo general.

El denominarlos "objetivos específicos" conlleva asumir ciertos problemas, pues por el carácter estructurador y general de la Ley, estos no son suficientemente precisos, no mantienen jerarquías definidas entre ellos, ni establecen alcances ni criterios sobre los plazos y recursos. Esto puede ser salvado a través de los planes y programas, que por su carácter operativo son mucho más detallados.

La lógica de los objetivos al interior de su estructura

La versión analizada de la Ley se compone de 123 artículos estructurados en siete capítulos: I. Objeto y atribuciones, II. Migración, III. Inmigración, IV. Emigración, V. Repatriación, VI. Registro de Población e Identificación Personal, VII. Sanciones. El objeto y objetivos de la ley se formulan en el capítulo I. A continuación los vincularemos y analizaremos.

El objeto general de la Ley (regulación de los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio) es demasiado global, demasiado abstracto. En la medida en que la definición del objeto es amplia, no se resuelve claramente en los capítulos de la Ley.

Los capítulos se refieren a los procesos de migración internacional, con pequeñas alusiones al encadenamiento de la migración interna con la internacional, y ésta última con la distribución territorial de la población. Estos fenómenos, efectivamente, inciden en el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población en el territorio nacional. Sin embargo no son los únicos fenómenos que afectan esas características de la población. Los distintos capítulos no aluden a esos otros fenómenos.

Esto puede considerarse como una limitación de la Ley. En este sentido, su objeto general no es resuelto en los capítulos que conforman la Ley, sino sólo parcialmente. Esto manifiesta que no existe una fuerte coherencia interna entre los planteamientos del artículo 1 acerca del objeto y objetivo general de la ley y la estructura restante de la misma.

El problema radica en el nivel en que se intenta resolver la coherencia formal. Por una parte, el objeto de la Ley abre un gran abanico de opciones, en el cual entran todos los fenómenos que inciden en la población, se mencionen o no sean mencionados en ésta. Ello implica que en la práctica, cualquier situación problematizada en relación a la población puede ser incluida en el marco de referencia que constituye la Ley, y por tanto, las entidades, organismos y dependencias facultados por ella, puedan intervenir en la cuestión.

Esto es una ventaja, en cuanto no deja situaciones problematizadas en la materia fuera de la cobertura de la Ley. Ello le da un carácter amplio y flexible al campo a legislar.

Por otra parte, los capítulos que conforman el cuerpo restante de la Ley presentan un alto nivel de concreción en una

materia específica. En ellos se señalan entidades, organismos, dependencias responsables y otros sujetos de la Ley, así como las facultades y obligaciones de los mismos en cuanto migración internacional.

Esto puede deberse a la tradición o línea política aplicada en materia poblacional antes de 1973. La política de población en México, como se ha mencionado en el capítulo anterior, tuvo durante mucho tiempo el objetivo de incrementar y fortalecer el quantum demográfico, por medio de una estrategia de inmigración internacional y retención de población. Este viejo objetivo permitió un fuerte desarrollo de la legislación sobre ese aspecto de la dinámica demográfica, el cual en el espíritu del derecho fue rescatado en la Ley. Todo este avance no fue desechado, sino que se incorporó.

Así, la aparente falta de coherencia entre el objeto y los capítulos de la Ley, nos habla más bien del escaso desarrollo de la legislación referente a todos los demás aspectos que inciden en la dinámica demográfica.

Podría pensarse que el objeto de la Ley se resuelve limitadamente en el mismo capítulo I, a través de los objetivos específicos planteados y el señalamiento de las entidades, organismos y dependencias facultadas para actuar sobre la materia.

Sin embargo, en tanto la Ley tiene el carácter de norma estructurante, su escaso desarrollo en ciertos aspectos, puede ser cubierto por otras legislaciones derivadas de la misma o los planes y programas desarrollados para su cumplimiento.

En cuanto a los objetivos específicos es conveniente señalar los elementos o conceptos propios del área de conocimiento demográfica a la que alude cada uno, para ganar claridad en su significado.

Comenzando por el objetivo I (Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población),

encontramos que es un elemento que le da un carácter innovador a la legislación en materia poblacional.

La propuesta de que los planes y programas se supediten a las necesidades definidas por las características demográficas de la población, es una manifestación de la etapa de consolidación de la institucionalización de la planeación del desarrollo en el país.

En ese contexto, el elemento demográfico se presenta como una condición o circunstancia (variable independiente), la cual incide sobre otros procesos sociales planeados y programados. El no adecuar dichos planes y programas a tal variable implica diversas posibilidades de fracaso. Así, el objetivo propone una forma de incorporación de la variable demográfica en la planeación del desarrollo.

En el objetivo II (Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país) se busca incidir en el fenómeno de la fecundidad.

Se proponen como instrumentos los servicios educativos y de salud pública gubernamentales, aunque no se eliminan los servicios privados -que como hemos mencionado en otro capítulo, fueron antecedentes de dicha política. Asimismo, se establece como limitación a la actividad de planificación los derechos fundamentales del hombre y la dignidad de las familias.

En este objetivo específico se introduce una finalidad última de la planeación familiar, que es la regulación racional y estabilización del crecimiento poblacional. Por una parte, el concepto "racional" es relativo, existen distintas racionalidades en el tiempo y el espacio. En este caso puede interpretarse como la conciencia de los fines, esto es, la regulación se establece

con un arreglo a fines, metas o imágenes deseadas, también factibles de variación. El concepto "estabilización del crecimiento poblacional" proviene del campo de la Demografía, y se refiere al concepto desarrollado por Lotka, quien denominó "población estable" a aquella que presenta constancia, invariabilidad o estabilidad de las leyes de mortalidad y de fecundidad por edad, y que por tanto, a largo plazo, mantendrá un ritmo de crecimiento constante, sin variaciones. Los nacimientos crecerán de manera exponencial con una tasa invariable en el tiempo; de ahí que la dinámica demográfica permanezca constante o estable en el tiempo, excepto el monto de la población y sus eventos. Por tanto, estos últimos continuarán creciendo, pero siempre al mismo ritmo a lo largo del tiempo (a la misma tasa de crecimiento).

La otra finalidad última se refiere al mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país. En ella subyace el supuesto de que entre población y recursos naturales existe la posibilidad de mantener equilibrios; los desequilibrios entre ambos elementos se observan entonces como efectos perversos. Se incluye además la idea de optimización de ambos recursos.

El objetivo III (Disminuir la mortalidad) busca incidir en el otro elemento fundamental de la dinámica demográfica y alude a un deseo universalmente aceptado. Este objetivo se resuelve parcialmente en el Capítulo II, artículos 15, 16 y 17; Capítulo III, artículos 37, 62, referentes a las restricciones de ingreso al país por condiciones sanitarias o de salud pública, tratando de mantener el control de enfermedades erradicadas del país o inexistentes en él.

El objetivo IV (Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan) nos señala, primero, el carácter dependiente de la variable población. Es decir, además de que la población influye como variable independiente sobre

otros fenómenos, ella también es factible de ser modificada, convirtiéndose en una variable dependiente incorporable a la planeación del desarrollo.

En segundo término, nos lleva al tipo de instrumentos que se permiten para la política de población: instrumentos de carácter no coercitivo, entre los que se encuentra el convencimiento de la población y su toma de decisión.

El objetivo V (Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural), es un claro ejemplo del papel del derecho como promotor de cambio social. La modificación de los roles asumidos por el hombre y la mujer en la sociedad tendría consecuencias sociales y demográficas. Por una parte incorpora a la población femenina (alrededor de la mitad de la población total del país) al proceso de desarrollo económico y social. Por otra parte, puede verse como un elemento coadyuvante al cambio en los patrones reproductivos, al tiempo que implica la búsqueda de la igualdad de oportunidades para la mujer ante el hombre.

El objetivo VI (Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional) aparece como un objetivo de la política de desarrollo económico y social que busca la incorporación de la población marginada a los beneficios del desarrollo. Además, implica un proceso de integración social, por el cual dichos sectores también contribuyan con su trabajo al mismo.

El objetivo VII (Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio) aborda la tercera variable demográfica, la migración, en su nivel internacional. Este objetivo se resuelve en el Capítulo II, artículos 13, 18, 19, 20, 21 a 31; y el Capítulo III. En él se da apertura a cambios en las modalidades de inmigración extranjera de acuerdo a la variación de circunstancias; insiste en la asimilación de éstos a la sociedad nacional (búsqueda de eliminación de conflicto); y vincula la

inmigración con el proceso de distribución territorial de la población, donde el término "adecuada" distribución al ser relativo, permite variaciones en la política de distribución territorial de los inmigrantes.

El objetivo VIII (Restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional lo exija) aborda nuevamente la variable migración internacional. Este objetivo se resuelve en el Capítulo II, artículo 13 y 20; y el Capítulo IV.

La restricción de la salida de mexicanos al extranjero está condicionada al interés nacional, el cual es relativo. Ello da amplias posibilidades de acción en la materia a las entidades encargadas. En este objetivo no se indican los instrumentos, los cuales son más claramente definidos en los capítulos siguientes de la Ley, aludiendo al papel de las autoridades de Migración y la Secretaría de Gobernación, condicionamientos a la emigración por ciertas características de la población y las regulaciones establecidas por otras disposiciones aplicables a la materia.

El objetivo IX (Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar la eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran) se refiere a la distribución territorial de la población. Este objetivo se resuelve parcialmente en el Capítulo II, artículos 20, 34, 36; el Capítulo IV, artículo 76; y el Capítulo V, en los artículos 82 y 83.

Este objetivo presenta un carácter menos urgente que los otros objetivos: ello es notorio en el verbo "procurar", dando un sentido propositivo, de sugerencia y eliminando toda imposición. A mi parecer se debe al carácter y sentido de la acción estatal: evita la idea de "planificación de la sociedad" con un ejercicio autoritario o rígido del poder. Usar el término "planificar" como verbo principal, en este caso, implicaría una imagen no

deseada del estado<sup>122</sup>. Dicha planificación es propuesta en busca de una prestación eficaz de los servicios públicos a la comunidad.

El objetivo X (Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados) alude también a la distribución territorial de la población, pero además incluye el viejo interés de la defensa territorial de la nación. Ello resalta al adjetivar a la población que se busca asentar, con la característica de la nacionalidad mexicana.

Este objetivo se resuelve parcialmente en los artículos referentes a la ubicación de la población inmigrante nacional y extranjera y a los referentes a la procuración de la planeación de los centros urbanos en el país, ya señalados antes.

El objetivo XI (Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población) se refiere tanto al fenómeno de migración interna, como al proceso de distribución territorial de la población. Este objetivo se resuelve parcialmente en el Capítulo III, artículo 34, 36; en el Capítulo IV, artículo 76, frac. I; y en el Capítulo V, artículos 82 y 83, que sólo abordan la distribución de la población que ingresa al país, omitiendo casi toda referencia a la migración interna.

Nuevamente encontramos el verbo "procurar", que elimina cualquier carácter impositivo o coercitivo por parte del Estado en relación a la movilización. Ello puede explicarse por el

---

<sup>122</sup> / La Ley General de Asentamientos Humanos no fue tan afortunada en el manejo de su terminología. Varios grupos de empresarios, terratenientes y casatenientes, así como el Partido Acción Nacional (partido de derecha), consideraron en el momento de su expedición que dicha ley reflejaba una posición autoritaria, socialista e incluso comunista del Estado. Para mayor detalle sobre esta discusión véase J. M. Ramírez Saíz, Op. cit..

respeto a la libertad de tránsito en la República, garantía individual plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la idea de movilización de la población entre las diferentes regiones con el fin de adecuar la distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, subyace el supuesto de encontrar equilibrio entre el elemento poblacional y el desarrollo regional. Se propone como instrumento programas especiales de asentamiento.

El objetivo XII (Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados) se refiere también al proceso de distribución territorial de la población. México se ha caracterizado por un alto grado de primacía urbana, manifiesto en la concentración en tres centros urbanos principales. Pero el resto de la población se encuentra asentada en comunidades pequeñas y dispersas. Ello implica un fuerte problema, en términos económicos, para el Estado, pues el suministro de servicios urbanos a dicha población se hace más costoso. La propuesta de agrupar a las pequeñas poblaciones tiene entonces un sentido de optimización de recursos. Este objetivo no se encuentra desarrollado en el resto del cuerpo de la Ley, aunque dicha problemática puede insertarse en los artículos referidos a la distribución de la población en el territorio.

El objetivo XIII (Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre) faculta a la Secretaría de Gobernación para la acción directa o indirecta, como máxima autoridad, y ejercer la toma de decisiones en caso de emergencia. Alude a un problema de seguridad y sobrevivencia elementales. Si bien el resto del cuerpo de la Ley concede una serie de facultades complementarias a la Secretaría de Gobernación para la ejecución de este objetivo, en ningún capítulo se desarrolla específicamente.

Finalmente, el objetivo XIV (Las demás finalidades que esta Ley u otras disposiciones legales determinen) faculta también a la Secretaría de Gobernación para la ejecución amplia de las disposiciones de la misma, sin eliminar o contradecir las facultades, derechos y obligaciones que establezca cualquier otra legislación que considere como depositaria de su normatividad a dicha entidad gubernamental.

Tras esta revisión, encontramos que los objetivos específicos de la Ley abordan las siguientes materias:

#### LEY GENERAL DE POBLACION. MATERIAS QUE ABORDAN LOS OBJETIVOS ESPECIFICOS

Objetivo	Materia
I.	Incorporación de la población a la planeación del desarrollo.
II.	Fecundidad.
III.	Mortalidad.
IV.	Incorporación de la población a la planeación del desarrollo.
V.	Modificación de los roles del hombre y la mujer en cuanto al trabajo, educación, y condiciones de vida.
VI.	Cambio social, condiciones de vida, integración social.
VII.	Migración Internacional, distribución territorial de los Inmigrantes.
VIII.	Emigración (migración internacional).
IX.	Distribución territorial de la población.
X.	Distribución territorial de la población, protección de fronteras.
XI.	Migración interna y distribución territorial de la población.
XII.	Distribución territorial de la población.
XIII.	Seguridad de la población.
XIV.	Compatibilidad con otras legislaciones para no restringir las facultades establecidas para que la Secretaría de Gobernación ejecute los objetivos de la Ley.

#### Sujetos de la Ley General de Población

En esta sección trataremos de identificar tanto a los agentes del derecho como a aquellos a quienes se dirige la Ley General de Población, indicando las funciones y la jerarquía que se establecen entre ellos. A continuación proponemos una clasificación o listado agrupando jerárquicamente las distintas instancias responsables de su ejecución y que ejercen la

autoridad (agentes del poder), así como los distintos sujetos de la Ley (individuos bajo el poder).

La Ley establece, en sus artículos 2 a 6 , como agente de mayor jerarquía en la materia al Ejecutivo Federal, haciéndose representar por la Secretaría de Gobernación. Esta entidad gubernamental es facultada para dictar, promover y coordinar en su caso las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales, coordinando al resto de las entidades del Sector Público. Asimismo, es facultada para ser la única con capacidad para definir normas, iniciativas de conjunto y coordinación de los programas de dichas dependencias en materia demográfica. Con ello se dan amplias facultades a la Secretaría de Gobernación para actuar sobre la materia poblacional, con la mayor jerarquía de entre todas las dependencias del Poder Ejecutivo y del resto de las entidades del Sector Público.

Como siguiente instancia en la jerarquía, se encuentra el Consejo Nacional de Población a cuyo cargo está la planeación demográfica del país y su integración a la planeación del desarrollo.

Las funciones del Consejo, siguiendo el artículo 45 del Reglamento de la Ley General de Población son:

I. Formular planes y programas demográficos y vincularlos con los objetivos de los de desarrollo económico y social del sector público conforme a las necesidades que planteen los fenómenos demográficos;

II. Recopilar, clasificar y jerarquizar información;

III. Promover, apoyar y coordinar estudios e investigaciones que se efectúen para los fines de la política demográfica;

IV. Elaborar y difundir programas de información y orientación públicos, así como las bases para la participación y colaboración de los mismos de otras personas y organismos;

V. Asesorar y asistir en materia de población a toda clase de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, locales, federales o internacionales y celebrar con ellas los acuerdos que sean pertinentes;

VI. Preparar, elaborar y distribuir material informativo y publicar información sobre la materia;

VII. Organizar o participar en toda clase de eventos que sirvan a sus fines;

VIII. Contar con el auxilio de consultorías técnicas y de especialistas en problemas de desarrollo y de población;

IX. Formular e impartir cursos de capacitación en materia demográfica;

X. Evaluar los programas que llevan a cabo las diferentes dependencias y organismos del sector público de acuerdo con los planes demográficos que se hayan formulado y proponer las medidas pertinentes al cumplimiento de dichos planes, y

XI. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento y ejecución de sus fines y funciones.

Los sujetos de la Ley se enlistan a continuación: Mujer y grupos marginados; personas en tránsito y aquellas que entran y salen del país; representantes o funcionarios de gobiernos extranjeros que se internen en el país en comisión oficial con sus familias y empleados; población que hace tránsito diario entre las poblaciones fronterizas y las colindantes del extranjero; tripulantes de transportes marinos, aéreos y terrestres que pretendan internarse o salir del país; empresas de transportes marítimos y aéreos; extranjeros: a) que pretendan entrar al país (aquellos que sufran persecuciones políticas o investigadores, científicos y técnicos) y b) aquellos que se encuentren internados en el país; instituciones que consulte la Secretaría de Gobernación para distintos fines; personas que pretenden emigrar del país (trabajadores mexicanos o cualesquiera otros); patronos o contratistas de trabajadores mexicanos en el extranjero; Cónsul del país extranjero en donde prestarán sus servicios los trabajadores mexicanos; repatriados; individuos residentes en el país; nacionales residentes en el extranjero;

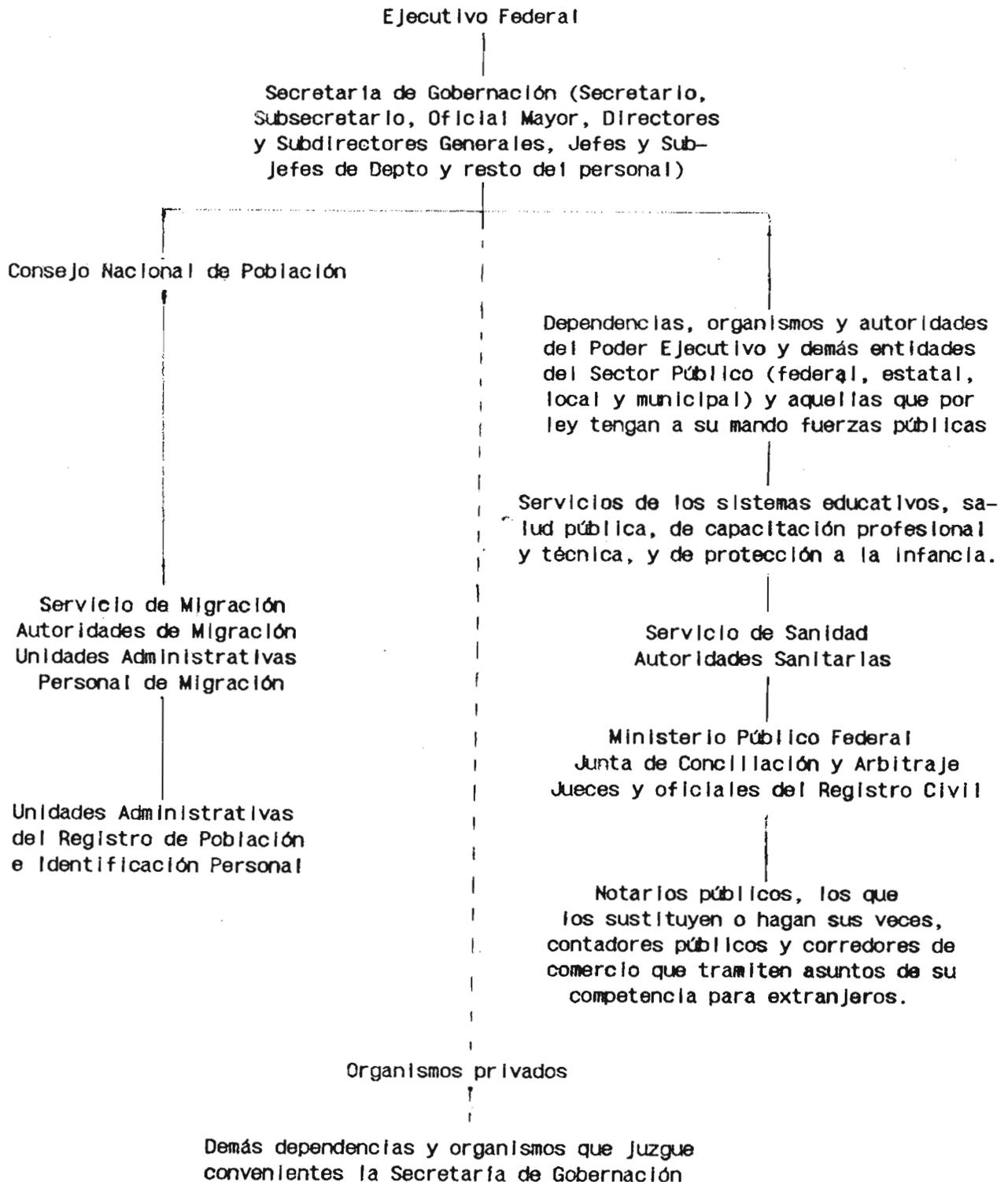
refugiados<sup>123</sup>; funcionario, judicial o administrativo, que incurra en violación de la Ley o su Reglamento; nacionales o extranjeros que incurran en violación de la Ley o su Reglamento.

A continuación presentaremos un esquema donde se muestra al resto de los instancias responsables de la ejecución de la Ley y sus vinculaciones de jerarquía; y enlistaremos a los sujetos de la Ley (Ver p. 130).

---

123 / Nueva categoría incorporada a la Ley General de Población en diciembre de 1991.

## INSTANCIAS RESPONSABLES DE LA EJECUCION DE LA LEY GENERAL DE POBLACION



## B. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION

### El objeto del Reglamento

Las disposiciones del reglamento son de orden público. En su artículo primero se señala como objeto o propósitos del reglamento:

"regular, de acuerdo con la Ley General de Población"

- 1) "los principios de la política de población,
- 2) "las actividades del Consejo Nacional de Población,
- 3) "la entrada y salida de personas al país,
- 4) "las actividades de los extranjeros durante su estancia,
- 5) "la responsabilidad migratoria en materia de transporte y
- 6) "la emigración y repatriación de los nacionales."

Define como entidad responsable a la Secretaría de Gobernación, y la faculta para la ejecución de la Ley y Reglamento y para dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias para la aplicación de dicho Reglamento. Establece, además, como auxiliares, es decir, coloca en un nivel de subordinación para los fines establecidos en la materia, a:

- 1) las demás dependencias del Ejecutivo Federal;
- 2) Los ejecutivos locales;
- 3) Los ayuntamientos;
- 4) Las autoridades judiciales;
- 5) Los notarios públicos, corredores de comercio y, en cuanto a los actos en que tengan fe pública, los contadores públicos; y
- 6) Las empresas e instituciones en los casos y en la forma que determine la Ley o su Reglamento.

El objeto del Reglamento puede ser entendido como el propósito y el asunto del que tratará. En este caso se encuentra compuesto por los seis elementos mencionados. A continuación analizaremos cómo se resuelve cada uno de ellos a lo largo del Reglamento de la Ley General de Población.

## Resolución del objeto del Reglamento

1) "regular, de acuerdo con la Ley General de Población, los principios de la política de población".

a) Sobre la política de población.

Este primer elemento del objeto del Reglamento, se encuentra desarrollado en el Capítulo Segundo, sobre la Política de Población, Sección I.- Planeación Demográfica. Antes de señalar los principios de la política de población, los artículos 5 a 8 establecen el objeto o propósito de la política, su jerarquía y su carácter, y las entidades y organismos encargados de ella. Así, la política de población tiene por objeto o propósito, según lo define el artículo 5, "elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de los habitantes del país atendiendo a su número -crecimiento o disminución-, evolución, estructura, o actividades y su racional distribución geográfica en el campo o en las comunidades urbanas." El asunto o materia específica de la política tiene un carácter demográfico, esto es, el crecimiento o disminución de la población, su evolución, estructura, actividades y distribución territorial. Las variables demográficas que determinan esta dinámica son la fecundidad, la mortalidad y la migración, además de las variables socioeconómicas, políticas y culturales.

El propósito de la política, de "elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de los habitantes del país" la subordina a la política global de desarrollo económico y social. Esta subordinación se expresa en la incorporación de los instrumentos de la política demográfica dentro de los planes y programas sectoriales, como señala el artículo 60. El Reglamento confirma las facultades otorgadas a la Secretaría de Gobernación para el cumplimiento de los objetivos específicos de la Ley (artículo 7), y encarga a dicha secretaría la gestión de la inclusión de los acuerdos o programas demográficos realizados por el Consejo en los planes de desarrollo económico y social de las dependencias, entidades, instituciones y organismos del

sector público. En otras palabras, la Secretaría de Gobernación es la encargada de promover la integración del elemento demográfico a la planeación del desarrollo.

b) Sobre los principios de la política de población

Los principios de la política de población son señalados puntualmente en el artículo 9, que a la letra dice: "El respeto a los derechos humanos, libertades, garantías, idiosincracia y valores culturales de la población mexicana, serán los principios en los que se sustentan la política y los programas que se apliquen en materia de población." Estos principios, así como las estrategias y los resultados de los planes del Consejo se mantendrán en proceso de evaluación, para adecuarlos a los cambios que planteen las estructuras sociales y económicas del país (Artículo 12). Si bien los principios señalados presentan márgenes de flexibilidad y diversas posibilidades de jerarquización, que permitan la acción en distintas situaciones, el artículo 12 amplía esos márgenes a situaciones extremas, donde sería factible modificarlos, incluir otros principios o bien optar por una jerarquización diferente para resolver dichas situaciones de excepción.

Otro elemento que expresa o manifiesta los principios y carácter no coercitivo de la política de población, es el interés por la formación de una conciencia pública de la misma y el fomento de la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan (artículo 13). Asimismo se subraya el carácter nacional de la política de población en el artículo 14, que señala: "Los recursos, bienes, inversiones, becas, intercambios o programas que en materia de población se originen en el extranjero, para su aceptación, aprovechamiento o aplicación por personas, dependencias e instituciones públicas o privadas, deberán ajustarse a los planes y programas demográficos oficiales y a las prioridades e inversiones propuestas por el Consejo. Para ello, deberán obtener previamente la opinión de este Organismo." Esta política nacionalista, requiere tanto del

esfuerzo público como del privado para la preservación del medio ambiente, mejorar las condiciones de higiene y reducir la mortalidad y la morbilidad.

2) "regular, de acuerdo con la Ley General de Población, las actividades del Consejo Nacional de Población".

a) Regulación de las actividades y funciones administrativas del Consejo.

El segundo elemento del objeto, la regulación de las actividades del Consejo Nacional de Población, se encuentra parcialmente desarrollado en el Capítulo Segundo, Sección I, en el artículo 6. En él se señala 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 las diferentes dependencias y entidades públicas incluyan en sus programas de desarrollo económicos y sociales, los servicios y recursos que se requieran para cumplir con aquellos planes."

En ese sentido, las actividades del CONAPO se dirigen a apoyar o instrumentar el primer elemento del objeto del Reglamento, es decir, contribuye a la regulación de los principios de la política de población. Pero también contribuye a la regulación de los objetivos específicos de la Ley General de Población, en tanto los planes técnicos de la política demográfica implican incidir en los fenómenos que afectan a la población. Este artículo, además, esclarece el sentido de la política de población, al insistir en la incorporación de los elementos demográficos a nivel instrumental dentro de los planes y programas sectoriales. Estos últimos tienen que incluir los servicios y recursos para que se cumplan los planes de la política demográfica. Esto habla también del carácter de los instrumentos de la política demográfica. Si bien son específicos, se encuentran subordinados a la instrumentación de la planeación y programación sectorial. Otra de las funciones del Consejo es su colaboración con los distintos organismos y

entidades del sector público para la elaboración de los planes de desarrollo económico y social sectoriales (art. 8).

Otros artículos en los que se resuelve parcialmente la regulación de las actividades del CONAPO, son los artículos 10, 11, 15, 16 y 17. Además, también se encuentra desarrollado en el Capítulo Tercero, sobre el Consejo Nacional de Población. En dicho capítulo se señalan sus funciones y la organización administrativa a seguir, algunas de las cuales ya han sido mencionadas en párrafos anteriores.

b) Regulación de las actividades de planeación del CONAPO: Sobre las Secciones II.- Planeación Familiar; III.- Familia, Mujer y Grupos Marginados; y IV.- Distribución de la Población.

El Consejo Nacional de Población tiene a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población dentro de los programas generales de desarrollo económico y social, contribuyendo a su progreso y a elevar sus condiciones de vida (Ver artículo 44 y artículo 45, frac I).

En el objeto de la política de población subyace la necesidad de incidir en las variables demográficas, de ahí que se le haya conferido al Consejo Nacional de Población (como medio del Ejecutivo Federal, en primer término, y de la Secretaría de Gobernación en segundo término) la formulación de los planes técnicos de la política demográfica del país.

Los planes formulados por el Consejo atenderán a las necesidades del volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, y procurarán eslabonarse con las acciones desplegadas en esta materia por las políticas sectoriales.

Asimismo, estos planes y programas, deben responder a las medidas requeridas para cumplir las acciones previstas en el artículo tercero de la Ley, es decir, sus catorce objetivos específicos antes analizados.

El Consejo, con base en las evaluaciones que se efectúen del estado que guarde el desarrollo nacional, debe proponer las

prioridades y objetivos de los planes y programas demográficos y jerarquizar los recursos e inversiones que para ellos se requieran.

Aunque en el Reglamento no se especifica de dónde derivan las secciones de planeación familiar, mujer, marginados y distribución territorial de la población, puede inferirse que derivan de su función de planeación, esclareciendo o regulando algunos de los objetivos específicos de la Ley.

La sección sobre Planeación Familiar se resuelve en los artículos 18 a 30, indicando qué se entiende por planeación familiar, su carácter indicativo, los instrumentos que se permite, la garantía del ejercicio de la libre determinación de la población, el respeto a principios universales y los medios para su difusión e integración con otras políticas sectoriales.

La sección sobre Familia, Mujer y Grupos Marginados se resuelve en los artículos 31 a 33, donde se señala el papel que desea el Estado juegue la familia a su interior; en relación con los miembros de la comunidad y en los roles del hombre y la mujer; la generación de igualdad de oportunidades de la mujer ante el hombre y de los grupos marginados en el medio laboral, educativo y familiar, revalorando sus actividades.

La sección sobre distribución de la población se resuelve en los artículos 34 a 43. En ellos se justifica el motivo de la intervención en la materia, y el papel de la migración interna en ese proceso. Este tema lo desarrollaremos más ampliamente en la sección siguiente.

El tercero, cuarto, quinto y sexto elementos del objeto del Reglamento no se desarrollan en el mismo. Esto puede interpretarse como una laguna grave, aunque es salvable por los desarrollos hechos en el mismo documento de la Ley General de Población.

### III. La Legislación en Migración y Distribución Territorial de la población.

En esta sección desarrollaremos más ampliamente lo referente a la legislación en los aspectos de migración y distribución territorial de la población, señalando además, algunas de las implicaciones de la forma de la legislación en población sobre esos aspectos particulares.

#### Implicaciones de las relaciones de la Ley General de Población con otras legislaciones no poblacionales

La subordinación de la LGP a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le impone como limitación el respeto a la libertad de tránsito en la República, pero también le da facultades al Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de migración internacional y las condiciones de internación de los migrantes.

La subordinación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace que la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (hoy SEDUE), tengan asuntos de competencia similares, empalmándose algunos de ellos.

Como vimos en las secciones anteriores, a la Secretaría de Gobernación le compete la política de población, excepto lo referente a colonización y asentamientos humanos. Por otra parte, a la SEDUE le competen la política general de asentamientos humanos, la distribución de la población y ordenación del territorio y los programas de vivienda y urbanismo, entre otros asuntos.

Las acciones de la SEDUE en esta materia están regidas por la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual se subordina a la Ley General de Población.

Esto implicaría que, aunque la colonización, asentamientos humanos, distribución de la población, ordenación del territorio

y los programas de vivienda y urbanismo sean asunto o competan a la SEDUE (antigua SAHOP), sus acciones deben subordinarse a los lineamientos de la Ley General de Población.

Lo que hace la Ley Orgánica de la Administración Pública es, por una parte, cambiar la entidad responsable del ordenamiento del territorio; y con ello, disminuir las competencias de la Secretaría de Gobernación, cediéndole el asunto a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Eso no menoscaba los lineamientos que establece la Ley General de Población; tampoco retira la responsabilidad sobre migración interna a la Secretaría de Gobernación. Finalmente, dada la estrecha relación entre el fenómeno migratorio y la distribución territorial de los centros urbanos, la separación de las responsabilidades requiere para su solución la coordinación entre ambas entidades gubernamentales.

#### El aspecto migración en la LGP

Profundizando en materia migratoria, la Ley General de Población de 1973 da continuidad a las consideraciones sobre la materia contenidas en la ley anterior (1947), aunque incluye modificaciones importantes. Abandona el objetivo de incremento demográfico y mejoramiento de la especie por inmigración extranjera. Ahora, el papel de ésta sería fortalecer la población, ser instrumento al servicio de los anhelos de desarrollo sostenido e independiente.

En la exposición de motivos del proyecto que el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión se incluían argumentos sobre la necesidad de que la política migratoria se constituyera en un instrumento de desarrollo autónomo.

Dicha política debía ser consistente con los intereses nacionales: ser restrictiva cuando fuera necesario proteger, con particular énfasis, la actividad económica, profesional o artística de los mexicanos; y, por el contrario, ser abierta, en la medida en que pudiera resultar conveniente alentar la

internación de extranjeros cuyo desempeño trajera consigo beneficios de diversa índole.

La iniciativa se regía por la idea de que sólo serían admitidos a la vida nacional los extranjeros que desearan sumarse a los esfuerzos de desarrollo del país y compartir sus experiencias con los mexicanos<sup>124</sup>.

En su Capítulo II sobre Migración, artículos 7o. a 31, se señalan las facultades y obligaciones de la Secretaría de Gobernación, que se refieren a la organización y coordinación de los distintos servicios migratorios; la vigilancia y regulación de la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y la revisión de la documentación de los mismos, así como la aplicación de esta Ley y su Reglamento.

En su Capítulo III sobre Inmigración, artículos 32 a 75, se señala como responsabilidad de dicha secretaría la fijación, previos estudios demográficos, del número de extranjeros que podrán internarse en el país, ya sea por actividades o por zonas de residencia, y sujetar a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros, según sean sus posibilidades de contribuir al progreso nacional.

El perfil del inmigrante a que se da preferencia es a los científicos y técnicos dedicados o que se hayan dedicado a la investigación o la enseñanza en disciplinas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por mexicanos, así como a los inversionistas<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> / Martínez García, Gerónimo. Op. cit., pp. 27-28.

<sup>125</sup> / Se refiere a la definición hecha en el artículo 48, fracción II de la misma Ley, que caracteriza a los inmigrantes inversionistas como aquellos individuos que se internan en el país para "invertir su capital en la industria, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que la inversión contribuya al desarrollo económico y social del país." La misma fracción caracteriza a los inmigrantes también como: rentista, profesional, por cargos de confianza, científico, técnico y familiares.

Es notorio el énfasis en la integración de recursos humanos altamente capacitados al país, al condicionar la internación y permanencia en el país de científicos o técnicos extranjeros a que cada uno de éstos instruya en su especialidad a un mínimo de tres mexicanos, así como la obligación de dejar copia de sus trabajos de investigación en el país. Según la ley se darán facilidades a los Turistas para internarse en el país.

A diferencia de las leyes anteriores, que otorgaban una serie de amplias franquicias a los inmigrantes, la ley de 1973 señala que la admisión al país de un extranjero lo obliga a cumplir estrictamente con las condiciones que se le fijan en el permiso de internación y las disposiciones que establecen las leyes respectivas. También suprime la autorización para la inmigración colectiva, aunque mantiene dicha modalidad en caso de repatriación.

Se estipula la reglamentación de la internación de inmigrantes, siendo establecidas por la Secretaría de Gobernación las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de residencia de los extranjeros que se internen en el país. La misma secretaría debe cuidar de que los inmigrantes sean elementos útiles para el país y de que cuenten con los ingresos necesarios para su subsistencia y en su caso la de las personas que estén bajo su dependencia económica<sup>126</sup> y asume el compromiso de tomar las medidas necesarias para ofrecer condiciones que faciliten el arraigo y asimilación en México de investigadores, científicos y técnicos extranjeros. Se mantienen las restricciones sanitarias para ingreso al país<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> / Cf. "Ley General de Población" 1974, artículo 34.

<sup>127</sup> / Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Sanidad Internacional: "cuando una persona ingrese al territorio nacional con la intención de radicar en él de manera permanente, además de los exámenes que practique la Secretaría de Salud, deberá presentar certificado de salud obtenido en su país de origen, debidamente visado por las autoridades consulares

Se establece, como facultad de la Secretaría de Gobernación, la suspensión o prohibición de la admisión de extranjeros, de acuerdo al interés nacional. Por otra parte, en respeto a los derechos humanos y el derecho internacional, la ley establece que los "extranjeros que sufran persecuciones políticas serán admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración con la obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso."

Como defensa al empleo de los nacionales se prohíbe dar ocupación a extranjeros que no comprueben previamente su legal estancia en el país sin haber obtenido la autorización específica para prestar ese determinado servicio.

Sólo en condiciones excepcionales, la Secretaría de Gobernación podrá dictar medidas para otorgar máximas facilidades en la admisión temporal de extranjeros.

En su Capítulo IV sobre Emigración, artículos 76 a 80, se establecen como competencia de la Secretaría de Gobernación:

"I. Investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales y dictar medidas para regularla; y

II. Dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendiente a la protección de los emigrantes mexicanos"<sup>128</sup>.

Como medidas de protección a los trabajadores mexicanos en el extranjero, establece que 1) será necesario que comprueben ir contratados por temporalidades obligatorias para el patrón o contratista y con salarios suficientes para satisfacer sus necesidades; 2) el personal de Migración exigirá las condiciones de trabajo por escrito, aprobadas por la Junta de Conciliación y

---

mexicanas y además señala, que no podrán internarse al territorio nacional, hasta en tanto no cumplan con los requisitos sanitarios correspondientes, las personas que padezcan alguna de las siguientes enfermedades: cólera, fiebre amarilla, peste, y cualquier otra que determine la Organización Mundial de la Salud." (CONAPO. Memoria de labores 1982-1988 p. 12)

<sup>128</sup> / Idem. Artículo 76.

Arbitraje dentro de cuya jurisdicción se celebraron y visadas por el Cónsul del país donde deban prestarse los servicios; y 3) el traslado en forma colectiva de los trabajadores mexicanos, deberá ser vigilado por personal de la Secretaría de Gobernación, a efecto de hacer cumplir las leyes y reglamentos respectivos.

El Capítulo V sobre Repatriación, artículos 81 a 84, tras definir a los repatriados como los "emigrantes nacionales que vuelvan al país después de residir por lo menos dos años en el extranjero." (art. 81) o aquellos "nacionales que por virtud de situaciones excepcionales, requieran el auxilio de las autoridades de dicha Dependencia, para ser reinternados al país." (art. 82), señala que la Secretaría de Gobernación estimulará la repatriación de los mexicanos, y promoverá su radicación en los lugares donde pueden ser útiles de acuerdo con sus conocimientos y capacidad.

Al señalarse que a los inmigrantes y repatriados se les localizaría en los lugares donde puedan aprovecharse sus conocimientos y capacidad, el objetivo de redistribuirse e incrementar las densidades de zonas despobladas es relegado y sustituido por un criterio de optimización de recursos humanos.

Se considera que la Secretaría de Gobernación coopere con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y con los demás organismos federales, locales y municipales que correspondan, para distribuir en los centros de población existentes y en los que se creen, a los contingentes de repatriados que en forma colectiva se internen al país; y que la misma secretaría proponga a las dependencias oficiales y empresas particulares las medidas que estime pertinentes a fin de que se proporcione a los repatriados el mayor número de facilidades para el buen éxito de las labores a que se dediquen.

En su Capítulo VI se hace referencia al del Registro de Población e Identificación Personal, artículos 85 a 92, sus objetivos y la institución responsable.

Finalmente, el séptimo y último capítulo se refiere a las

sanciones por violación a los preceptos o ejercicio de dicha ley, artículos 93 a 123.

Por otra parte, encontramos que los objetivos específicos de la Ley General de Población aluden a la migración interna y distribución territorial de la población, señalando 4 puntos:

IX. Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar la eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran;

X. Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados;

XI. Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población;

XII. Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados<sup>129</sup>.

Como mencionamos en otra sección, dentro de la Ley hay un fuerte contraste en el desarrollo de la migración interna y de la migración internacional, observándose una escasa reglamentación de la migración interna; sin embargo, se hace un esfuerzo por encadenar los procesos de migración internacional a los procesos internos.

Este escaso desarrollo se ve paliado por el Reglamento de la Ley General de Población, que aborda las 4 líneas propuestas en la Ley de la siguiente forma:

Los planes de distribución de la población establecerán las medidas para el aprovechamiento racional de los recursos humanos y naturales del país con el objeto de elevar económica y socialmente las condiciones de vida de los habitantes y mejorar el rendimiento de los bienes y satisfactores con el objetivo de

---

<sup>129</sup> / Subrayado nuestro.

que la población pueda ejercer plenamente sus libertades fundamentales.

Estas medidas procurarán la coordinación de las disposiciones que existan en materia de contaminación ambiental, salud pública, conservación, uso y aprovechamiento de agua, flora, fauna, bosques y parques nacionales.

Los programas de distribución de la población, a través de los planes de desarrollo económico, social y cultural del sector público, estimularán la creación de oportunidades para la población campesina, con objeto de fortalecer el apego a sus actividades y al lugar de residencia, y de que tome conciencia que ello permitirá su evolución personal y la superación de la comunidad.

Las políticas sobre distribución de la población, fomentarán el desarrollo de las regiones marginadas y comprenderán las inversiones que favorezcan a las actividades rurales.

Las medidas para el desarrollo regional, procurarán alcanzar los siguientes beneficios:

I.- Mantener una adecuada proporción entre la población requerida para satisfacer la ocupación en las tareas agrícolas con la oferta de empleo en las zonas urbanas e industriales;

II.- Establecer la compatibilidad entre las necesidades de la industria y las actividades agropecuarias;

III.- Favorecer la creación, crecimiento y consolidación de núcleos humanos en los lugares fronterizos con escasa densidad de población.

Las autoridades adecuarán sus planes y programas de desarrollo económico y social de manera que exista un intercambio equilibrado de los bienes y servicios entre la población urbana y rural.

Los programas de desarrollo regional, de acuerdo a las condiciones sociales de sus habitantes, deberán considerar los beneficios económicos, sociales y ambientales que generen, así como la equidad de su distribución.

Los planes del Consejo propondrán políticas que favorezcan la creación de actividades generadoras de empleo en aquellos lugares en que éste sea escaso o en donde lo requieran los planes de desarrollo del sector público.

El Consejo, en los planes que formule, tomará en cuenta las necesidades de desarrollo de las diversas regiones socioeconómicas del país, con objeto de que las autoridades competentes puedan, para el cumplimiento de los programas sobre distribución de la población, promover la planificación de los centros urbanos, la movilización de la población o el agrupamiento de los núcleos que vivan geográficamente aislados.

La planificación de los centros de población deberá asegurar el abastecimiento, operación, funcionamiento y desarrollo de la comunidad, y tomará en cuenta los diferentes destinos de uso del suelo en relación con los demás recursos naturales y con el acondicionamiento del medio.

El Consejo adoptará en sus planes, medidas para la migración interna y la distribución de la población en el territorio nacional con el fin de promover el crecimiento y desarrollo armónico de los centros urbanos, de acuerdo a los recursos naturales que existen o puedan generarse en las diversas regiones del país y la estrategia de la política de desarrollo nacional.

De estos señalamientos sobre distribución de población, pueden extraerse los siguientes seis principios de política:

1. Búsqueda del aprovechamiento racional de los recursos humanos y naturales, a través del desarrollo regional, con mayor apoyo a zonas marginadas (artículos 34 y 36).
2. Retención de la población rural (artículo 35 y 36).
3. Solución al problema del empleo urbano y rural (escasez y exceso de mano de obra), generando equilibrios o adecuaciones entre campo y ciudad (artículos 37, 38 y 40) y limitando las migraciones rural-urbanas.

4. Poblamiento y densificación de las zonas fronterizas y aquellas de asentamientos dispersos (art. 37 y 41).

5. Planificación de los centros urbanos en su funcionamiento y desarrollo interior, como en el equilibrio entre ellos en el territorio nacional (artículos 42 y 43).

6. Consideración de los beneficios económicos, sociales y ambientales de los programas de desarrollo regional y equidad en su distribución (artículo 39).

Se plantea, además, como estrategia básica la implementación y coordinación de planes y programas de distribución de población con los planes de desarrollo económico, social y cultural del sector público.

El desarrollo se lograría así, por los planes y programas regionales y por políticas de distribución de población que lo fomentaran. Estos planes deben considerar básicamente empleo, recursos naturales y planeación urbana.

De aquí que los instrumentos de la política de migración interna y distribución territorial de la población no sean propios, sino que sus objetivos se alcancen a través de la planeación del desarrollo económico y social regional.

Ello demanda una fuerte coordinación entre las dependencias competentes o entidades correspondientes sobre los programas de desarrollo económico y social, y las Secretaría de Gobernación y CONAPO, encargados de la política de migración interna, elemento fundamental para definir la distribución territorial de la población y el ordenamiento del territorio.

#### Relación entre la Ley General de Población y su Reglamento con la Ley General de Asentamientos Humanos

La Ley General de Asentamientos Humanos tiene capacidad para incidir en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, igual que la Ley General de Población. La primera también debe fijar las normas para planear la fundación,

conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. En ese sentido define con más claridad los aspectos en que incidirá en relación a la distribución poblacional y ordenamiento del territorio. En cambio, la LGP es más ambigua al respecto (sólo señala explícitamente los lugares fronterizos y habla en forma muy general de la planeación de los centros urbanos).

Así, la LGAH es mucho más específica en la materia de ordenamiento territorial. Sin embargo, esta Ley no se refiere explícitamente a la migración interna, aunque llega a hablar de la descongestión de los grandes centros urbanos, el fomento de ciudades medias y la distribución equilibrada de los centros de población dentro del sistema urbano.

El desarrollo del documento de la LGHA, confirma la omisión explícita de la migración interna, en tanto se centra en los procesos intraurbanos y los cambios en los usos del suelo en las periferias de las urbes.

Esto deja huecos en la coordinación interinstitucional, que se reflejan en la operacionalización y efectividad de la política de migración y distribución territorial de la población.

## CAPITULO 4. LA POLITICA DE MIGRACION VIGENTE EN MEXICO

El Derecho, como norma universal, es una institución de carácter estatal, cuya función primordial es regular el comportamiento de los individuos en la sociedad, indicando aquellos deseables y obligatorios, así como lo no deseable ni obligatorio, a través de incentivos y sanciones.

Como vimos, México cuenta con una larga tradición legislativa en materia poblacional y, específicamente, en el área de migración (interna, internacional y distribución territorial). Sin embargo, la existencia de este cuerpo normativo no siempre ha implicado la creación de organizaciones burocráticas<sup>130</sup> que contribuyan a hacer efectivas tales disposiciones jurídicas<sup>131</sup>.

Ciertamente, el análisis histórico de la legislación sobre migración y de su coherencia interna no es suficiente para conocer su grado de legitimidad y, sobre todo, si se ejerció o no; y en caso positivo, el éxito de las acciones desplegadas para su cumplimiento. Tampoco capta la forma de aplicación de la norma, desconociéndose por tanto el sentido de su ejecución por los agentes institucionales y la respuesta de los individuos y grupos involucrados.

Sin embargo, la revisión y análisis realizados nos permitió captar los ámbitos, estrategias y políticas a través de los cuales ciertos actores sociales (individuales o colectivos) buscan incidir sobre los fenómenos demográficos; identificando

---

<sup>130</sup> / Estas son entendidas como aquellas instituciones que se manifiestan en organizaciones reconocidas y creadas, pertenecientes a la esfera política y/o gubernamental.

<sup>131</sup> / Esto se relaciona, además, con el momento del establecimiento de la norma. En caso de ser ex-ante al fenómeno, la norma reflejaría el interés por incentivar un comportamiento demográfico deseable. En caso de ser ex-post, podría expresar a) la regulación de un comportamiento no deseable que implique una sanción; o b) la legitimación e incentivación de una situación de hecho.

además, los marcos de lo permitido y lo prohibido, lo deseable y lo no deseable para el Estado.

En esta sección intentaremos acercarnos a la concreción de la legislación, en las acciones de las organizaciones burocráticas emanadas de ella. Esto es, revisando la planeación realizada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y las acciones desplegadas para su ejecución.

### I. Planes y programas del Consejo Nacional de Población

#### A. Política Demográfica Nacional y Regional 1978-1982

En 1977 el CONAPO presentó los principios, objetivos y metas de la planeación de la política demográfica nacional. Esta comprende acciones en Planeación familiar a nivel nacional, para la regulación del crecimiento poblacional; y acciones sobre la migración a nivel regional para regularla e incidir en la distribución territorial de la población. Se presentó asimismo, un proyecto para la integración de la política de población con los planes y programas de desarrollo.

En materia de migración se plantea explícitamente una política para modificar la intensidad y la orientación de los flujos migratorios, así como la redistribución de la población en términos programáticos.

Esto tiene el fin de reordenar el desarrollo regional y los asentamientos humanos, así como contribuir al proceso global de desarrollo y organización social nacional. Esta política se encuentra contenida en el documento básico de planeación denominado "Política Demográfica Nacional y Regional 1978-1982", (CONAPO, 1977).

La política se dirige, en materia de crecimiento social y distribución espacial de la población, a disminuir el acelerado crecimiento y altos niveles de concentración de población en las tres zonas urbanas mayores del país (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) y favorecer el arraigo y la atracción de

población en entidades estratégicamente situadas o en aquellas en que se observa dispersión de su población.

Las acciones planteadas para la modificación de la dirección de las corrientes migratorias se encuentran condicionadas por las distancias geográficas entre las áreas de expulsión y los lugares de posible atracción, descartándose programas que propongan como nuevos destinos entidades muy lejanas y sin antecedente de traslado de población entre ellas.

La Política parte del diagnóstico de la migración interna en el país, identificando las zonas que contribuyen con los volúmenes más grandes de migrantes hacia las zonas congestionadas y las características básicas de estos flujos internos. A partir de tales elementos se clasificaron los Estados de la República de acuerdo a su condición de atracción, equilibrio o rechazo hasta 1970.

La Política busca alcanzar los siguientes cuatro objetivos: a) estimular la retención de la población en los estados de rechazo; b) reorientar los flujos migratorios hacia zonas potencialmente receptoras, para aprovechar más eficientemente recursos naturales, humanos e infraestructura instalada; c) desacelerar la concentración poblacional de las zonas congestionadas, y d) crear un marco favorable a la reducción de las desigualdades regionales e interregionales en el área del bienestar social. Estos cuatro objetivos concuerdan o tienen una referencia clara con la Ley General de Población de 1973 y su Reglamento. Asimismo, dan forma a la instrumentación de la política.

#### Estrategia de la política migratoria

Para alcanzar tales objetivos se planteó una estrategia por tres programas, conocidos como la política de las tres R's, que responden a diferentes criterios pero que conforman una unidad. Estos programas también toman en cuenta los objetivos y metas de la política de crecimiento natural propuesta, esperándose que los

volúmenes de población migrante disminuyan y un mayor número de ellos sea absorbido en las ciudades de destino:

1) Política de retención: intenta disminuir la intensidad de la migración originada en los estados de expulsión, a través de esfuerzos sectoriales que fortalezcan los procesos económicos locales y aumenten la disponibilidad de servicios básicos.

2) Política de reorientación: intenta modificar la dirección de los flujos hacia zonas consideradas con capacidad potencial de absorción, es decir con capacidad de estructura económica y niveles de migración en equilibrio, sin crear problemas de congestión y suministro de empleo y servicios básicos. Su efecto sería la reducción de las tasas de crecimiento demográfico de las zonas congestionadas y el aumento de la densidad en los estados de asentamiento alternativo.

3) Política de relocalización: con base en el proceso de Reforma Administrativa instrumentado por el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración del Gobierno Federal, se intenta mover a un amplio sector de trabajadores del Estado, junto con sus familias, desde las zonas congestionadas hacia las zonas de vocación receptora. Uno de los objetivos de este programa se refiere a orientar el desarrollo de los asentamientos humanos del país y contribuir al descenso de la concentración poblacional en la ciudad de México.

Las tres políticas deben apoyarse mutuamente. Las dos primeras atienden a las entidades de origen de los flujos migratorios hacia las grandes zonas metropolitanas, especialmente Cd. de México. La política de reubicación se plantea para actuar sobre uno de los lugares de destino de mayor atracción, Cd. de México. De tal forma, la política plantea tener un carácter conjunto, en tanto considera los dos ámbitos del fenómeno, y afecta a todo el territorio nacional.

Los objetivos y metas de los tres programas anteriores se instrumentan con los denominados programas integrados, es decir el conjunto de las acciones. Estos han sido propuestos para facilitar la coordinación de acciones que pretenden modificar las

redes de flujos migratorios, ya que deben estar integrados a la planeación sectorial con objetivos dirigidos al desarrollo regional y nacional.

El desarrollo de este programa se realizaría en dos etapas. La primera de 1978 a 1982, etapa de creación de bases e inicio del rompimiento de las tendencias de la distribución de la población por efectos de la migración. La segunda etapa, comprendida de 1983 a 1988, atendería a la consolidación de los cambios, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Esto es, su desarrollo implica la coordinación institucional de las entidades encargadas de la migración y de la distribución y ordenación territorial de la población.

#### Metas de las políticas de retención, reorientación y reubicación

A partir del diagnóstico del perfil migratorio nacional se identificaron las entidades federativas que dirigen su corrientes hacia las áreas metropolitanas y ciudades mayores y que explicaban su alto crecimiento demográfico. También se determinaron aquellas entidades con características demográficas y socioeconómicas que pudieran recibir un mayor número de inmigrantes del que habían recibido antes. A partir de dicha selección se establecieron metas para subgrupos de entidades.

#### A. Metas de la política de retención:

Ciudad de México. El área metropolitana de la ciudad de México recibía, en 1978, alrededor del 60% de la migración total del país originada en diversas entidades federativas. Las principales corrientes migratorias provenían de nueve entidades que explicaban alrededor del 70% de los inmigrantes, a saber: Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas.

Dado los altos volúmenes de emigrantes y las consecuentes altas tasas de crecimiento social negativas, entre -0.8% y -2.8% anual, se propuso como meta disminuir su crecimiento social

negativo en un 1% para las entidades de Guanajuato, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, y en un 0.5% para Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas, disminuyendo en números absolutos el volumen de inmigrantes potenciales<sup>132</sup>.

La meta de mayor retención para los estados de Guanajuato, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, se debió a la menor posibilidad de estas entidades 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.

Ciudad de Monterrey. En cuanto a la zona metropolitana de la ciudad de Monterrey, se identificaron como principales entidades emisoras de migrantes hacia dicha área Coahuila, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas, que en conjunto determinan cerca del 65%. Las dos primeras, pertenecientes a la región del norte del país, mantienen históricamente vínculos migratorios con el estado de Nuevo León. En cambio, San Luis Potosí y Zacatecas tienen vínculos migratorios con la ciudad de México y con la ciudad de Monterrey.

La meta de política de retención para Coahuila y Durango busca reducir sus tasas de crecimiento social negativo en un 0.5%, bajo las características explicadas anteriormente. Para San Luis Potosí y Zacatecas, se consideran válidas las metas de

---

132 / Estas metas se establecieron considerando como un indicador sensible la tasa de crecimiento social, en tanto permite captar la intensidad de la migración y manejarse como componente del crecimiento total, además de revelar los cambios en los volúmenes de migrantes (a leves variaciones en la tasa de crecimiento social corresponden fuertes volúmenes de migrantes). Cf. CONAPO. Política Demográfica Nacional y Regional 1978-1982, México, 1977.

reorientación establecidas para afectar el crecimiento de la ciudad de México<sup>133</sup>.

Ciudad de Guadalajara y ciudades del norte del estado de Baja California. Se observó que tienen una serie de relaciones migratorias, tanto hacia la ciudad de México, como a la de Monterrey y hacia los Estados Unidos. El 60% de los migrantes a Guadalajara provenían en esa fecha de los estados de Zacatecas, Michoacán, Coahuila, Durango, Guanajuato y San Luis Potosí, todos incluidos en la política de retención para las áreas de México y Monterrey. El 40% de los migrantes a Baja California Norte provenían de Coahuila, Michoacán y Zacatecas, estados también sujetos a la política de retención para las áreas metropolitanas de las ciudades de México y Monterrey. Una importante corriente migratoria entre Jalisco y Baja California Norte, superior en volumen a la originada en cualquier otra entidad, también se esperaba fuera disminuida cuando se cambiaran las condiciones de migración del estado de Jalisco.

Así, la política migratoria de retención afecta únicamente a 11 entidades federativas, de las que provienen grandes flujos migratorios asociados a los altos crecimientos de las áreas metropolitanas y ciudades consideradas.

De cumplirse las metas se reducirían de los flujos migratorios entre 193 mil y 200 mil personas menos para el período de 1978-1982, y entre 605 y 663 mil menos para el de 1983-1988.

La estrategia planteada no pretende acelerar el proceso, sino moderarlo, por ello propone para el período 1978-1982, en que se establecen las bases, los resultados menores; y para el período 1983-1988 la consolidación de los procesos de cambio en las corrientes migratorias, observándose una reducción

---

<sup>133</sup> / Ello se debe a que se asume que cuando se propone una meta que implica retener población, ésta influye en todas las corrientes principales, secundarias o aún incipientes y que el efecto de retención de población afecta en forma selectiva y proporcional a las diversas corrientes migratorias, según el volumen que proviene de las entidades. Idem. p. 89.

cuantitativa mayor. Los mayores volúmenes de retención se darían en los estados con meta del 1%: Guanajuato, Michoacán, y Guerrero, a los cuales corresponde más del 55% de los volúmenes de retención.

#### B. Metas de la política de reorientación

El objetivo de esta política es disminuir el volumen migratorio hacia las áreas metropolitanas proveniente y asignado a las 11 entidades señaladas en la política de retención. Busca que una parte de dicho volumen migratorio cambie su punto de destino, hacia entidades que "por su dinámica, por sus condiciones socioeconómicas, por las distancias geográficas y los vínculos migratorios en el pasado, puedan absorber estos nuevos migrantes."<sup>134</sup>

Las entidades que cumplían esos requisitos son, en el Golfo de México: Veracruz, Tamaulipas, Tabasco y Campeche; y al noroeste: Sonora, Sinaloa y Chihuahua. Estas entidades son de equilibrio y de débil atracción, recibiendo volúmenes de migrantes relativamente moderados.

Considerando los vínculos tradicionales de migración entre las 11 entidades receptoras se estableció:

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<sup>135</sup>.

Estas dos acciones buscaban apoyarse en el reforzamiento de la relación migratoria observada en el pasado, para iniciar un descenso de la migración que se dirige hacia las áreas

---

<sup>134</sup> / CONAPO. Política demográfica... Op. cit. p. 92.

<sup>135</sup> / Idem, pp. 92-93.

metropolitanas de México y se reorienten los migrantes hacia esas entidades receptoras.

La meta propuesta para 1988 fue el incremento de las tasas de crecimiento social, que en 1978 se encontraban 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%.

Se consideró que el resultado de las metas de reorientación se traduciría 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. El total para todo el lapso de programación oscila entre 529 y 550 mil personas. La población migrante reorientada provendría en un 47.0% de Oaxaca, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala y se dirigiría hacia Veracruz y Tamaulipas. Estas últimas absorberían casi las tres quintas partes del volumen de población reorientada en todo el período de programación (1978-1988).

La Política suponía que al modificarse el crecimiento social de esos estados a dichos niveles, no se agravarían los problemas sociodemográficos, cambiando únicamente la categoría migratoria de equilibrio a la de débil atracción. El incremento propuesto no implicaría alteraciones difíciles de incorporar al proceso de desarrollo seguido por esas entidades, aunque sí era necesario prever 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.

Si bien en la Política se señala que las entidades de destino programadas poseían características económicas que les permitirán absorber un número mayor de migrantes que las otras, en el documento no se hace explícito en ningún momento cómo definieron las entidades receptoras. Es claro que el primer criterio fue demográfico: el ser entidades de equilibrio o rechazo migratorio; la existencia de flujos migratorios, aún débiles pero tradicionales; y la distancia existente entre el

origen y el destino. Pero no se indica qué criterios utilizaron para considerar que tenían características económicas que les permitirían absorber más migrantes, u otros indicadores económicos y sociales utilizados.

### C. Metas de la política de reubicación

Se estableció un programa para el área metropolitana de la ciudad de México basado fundamentalmente en el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, con impacto a corto plazo además de resultar un importante estímulo en las ciudades de provincia para el crecimiento de las actividades económicas de absorción de empleo en estas regiones y facilitar la retención de población nativa, disminuyendo la emigración desde las mismas.

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

Si el programa se cumpliera, la población que saldría del Distrito Federal ascendería a 330 mil personas en el período 1978-1982, considerando como población dependiente de estos empleados un promedio dos personas.

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

Durante 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, compuesto en un 30.2% por población arraigada en su lugar de origen; en un 20.3% por aquellos migrantes reorientados a otras entidades; y un 49.5%

población reubicada. De lograrse estos cambios, podrían ser mantenidos durante el período 1983-1988. En esa segunda etapa podría retenerse un 61.5% de los migrantes y reorientarse un 38.5%.

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

#### Los programas integrados

Para la realización de la política se diseñaron tres programas denominados "integrados", cuyo objetivo es modificar las tendencias concentradoras mediante las políticas específicas de retención, reorientación y reubicación:

1. Programa integrado del área de influencia de la ciudad de México.
2. Programa integrado del área de influencia de la ciudad de Monterrey
3. Programa integrado del área de influencia de Guadalajara y Baja California Norte.

En el documento oficial se define el programa migratorio integrado 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"<sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> / Op. Cit. p. 101.

## B. El Programa Nacional de Población 1984-1988

Durante la administración del Presidente Miguel De la Madrid se iniciaron las actividades programadas, con la instalación formal del Consejo en el mes de abril de 1983, ratificándose los compromisos en torno a las metas demográficas de mediano y largo plazos, propuestas en el sexenio anterior.

Estos nuevos trabajos de planeación en materia demográfica se dieron en un nuevo marco institucional, jurídico y programático definido en la Ley de Planeación promulgada a principios de 1983.

Dicha Ley, fundamentada en reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política, establece tanto la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo, como una serie de categorías referidas a los programas de mediano plazo, operativos, especiales y regionales de la administración pública federal.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se definieron los lineamientos básicos para la planeación demográfica en el período, considerando que esta política cruza los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos del Plan. Por ello se propone impulsar el incremento de la calidad de vida de la población, el acceso generalizado a las condiciones mínimas de bienestar y la regulación de los procesos demográficos en dos vertientes: regulación de los fenómenos demográficos a fin de influir en el crecimiento de la población en forma libre, paulatina y diferenciada; e inducción del cambio social y demográfico a fin de incrementar el bienestar general de la población.

Considerando los lineamientos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría General del Consejo Nacional de

Población se dio a la tarea de elaborar el esquema básico de lo que sería el Programa Nacional de Población 1984-1988 (PNP)<sup>137</sup>.

### Objetivos y estructura

El PNP parte de un diagnóstico de la situación y las perspectivas demográficas del país en 1983, en el cual se efectúa un análisis tanto de carácter nacional como regional de la mortalidad, la fecundidad y la migración, y hace algunas consideraciones sobre las perspectivas del crecimiento demográfico hacia el año 2000. A partir de este diagnóstico se confirmó la formulación de las metas nacionales en el sentido de alcanzar una tasa de crecimiento del 1.9% en 1988 y una cercana al 1.0% en el año 2000.

El PNP establece como objetivo general "promover el equilibrio de 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". Este propósito se traduce en tres objetivos específicos, a saber:

- Regular el ritmo de crecimiento de la población, buscando un mayor equilibrio entre su dinámica y la del desarrollo económico y social;
- Racionalizar la distribución de la población en el

---

<sup>137</sup> / "Para tal efecto, se inició una serie de reuniones internas a partir de las cuales se elaboró una propuesta inicial de los lineamientos y la estructura del PNP, la cual fue presentada y aprobada en su líneas generales durante la Decimoquinta Sesión Ordinaria del Consejo, celebrada el 9 de septiembre de 1983. Asimismo, en esta sesión se establecieron los acuerdos de coordinación interinstitucional en materia de planificación familiar, los cuales habrían de sentar las bases para la elaboración del Programa Nacional de Planificación Familiar, que vendría a ser uno de los programas específicos del PNP." ... "en la Decimosexta Sesión Ordinaria del Consejo, celebrada el 9 de noviembre de 1984, se presentó la versión completa del PNP, misma que fue aprobada para su publicación y amplia difusión." CONAPO. Memoria de Labores 1982-1988. México 1988, pp. 37-38.

territorio nacional, en el marco de un desarrollo rural, urbano y regional más equilibrado; y

- 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.

Estos objetivos se lograrían a través de una estrategia general basada en la integración de la población y el desarrollo y, por tanto, a través de una estrecha vinculación de los programas demográficos con la estrategia económica y social definida en el Plan Nacional de Desarrollo.

Partiendo de la interrelación entre población y desarrollo, evalúan el proceso de integración de la planeación demográfica a la planeación del desarrollo, encontrando que aún se haya en estado incipiente. De ahí que uno de los objetivos generales del Programa sea avanzar hacia la efectiva integración programática de ambos elementos.

Para ello propone cinco líneas principales que permitan la construcción de una metodología operativa para la integración del criterio demográfico, a todos los niveles de elaboración, ejecución y seguimiento de los programas de desarrollo económico y social, a saber:

1. Elaboración de un diagnóstico sociodemográfico, identificando áreas de problemas y variables que determinan su evolución, sobre las cuales actuar.
2. Definir áreas de acción, a partir de las áreas de problemas, que correspondan a los programas poblacionales que se formulen.
3. Procurar la congruencia global entre los objetivos de la política de desarrollo y la de población, ajustándose mutuamente en función de la elevación de la calidad de vida de la población.

4. Procurar la congruencia específica entre los programas, aplicando el criterio demográfico en tres sentidos: a) incorporando las variables y tendencias demográficas como insumos para la programación sectorial y regional; b) determinando el sentido e intensidad aproximados en que cada programa afectará la dinámica demográfica; y c) definiendo las acciones complementarias específicas, necesarias para inducir un mayor equilibrio entre la dinámica demográfica y la del desarrollo.
5. Reconsiderar la congruencia global, tomando en cuenta el balance de los efectos conjuntos de los programas y las condiciones concretas en que se llevarán a cabo las acciones, para la formulación de metas y acciones específicas.

Este Programa introduce, además, dos elementos para la vinculación con la estrategia económica y social, considerando el período de crisis económica que vive el país desde 1982. Siguiendo las dos líneas principales de la estrategia económica, el programa propone buscar la congruencia específica con aquellos de reordenación económica (protección del empleo, de la planta productiva y el consumo básico), así como considerar la programación demográfica a largo plazo en relación al cambio estructural.

#### Instrumentación

La instrumentación del PNP considera tanto los aspectos demográficos como los socioeconómicos fundamentales para impulsar sus cambios:

1. Coherencia entre los objetivos y el diagnóstico.
2. Aspectos demográficos y socioeconómicos sobre los que incide el Programa Nacional de Población: a) Fecundidad, mortalidad y migración; la estructura y distribución de la población que resultan de ellos; nupcialidad, etc. b) Aquellos donde se vincula población, sociedad, ambiente y biología (salud,

morbilidad, alimentación, relación con el ambiente y recursos naturales). c) Aspectos socioeconómicos (educación, empleo y actividad económica en general, organización social). d) Factores que inciden en las condiciones materiales de vida (vivienda, servicios municipales, recursos financieros y presupuestales).

3. Población objetivo: Para establecer las poblaciones objetivo del programa se consideró a: individuos y familias de los principales grupos sociales de la población; grupos de sexo y edad de atención prioritaria (mujeres, niños, jóvenes y ancianos); grupos marginados (subocupados urbanos y rurales, y grupos indígenas).

4. Programas específicos: El PNP incluye un conjunto de siete programas específicos: a) Dos programas sustantivos dirigidos a influir en las variables sociodemográficas: Programa Nacional de Dinámica y Distribución de la Población y Programa Nacional de Planificación Familiar. b) Un programa dirigido a influir en las variables socioculturales relacionadas con los fenómenos poblacionales: Programa Nacional de Educación en Población. c) Tres programas orientados a influir sobre las variables sociodemográficas y sobre las socioculturales relacionadas con los fenómenos poblacionales, dirigidos a grupos específicos: Programa Nacional en Materia de Población para la Familia, Programa Nacional en Materia de Población para los Grupos Indígenas, Programa Nacional de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo. d) Un programa adjetivo para proveer elementos de conocimiento para la toma de decisiones en materia de política de población: Programa Nacional de Investigación sobre Población y Desarrollo.

En estos programas se incluyen acciones obligatorias para los diferentes organismos del Ejecutivo Federal, como acciones de coordinación con los estados y municipios de la Federación y de concertación con organismos de los sectores social y privado.

Asimismo, son de carácter normativo y de coordinación, ya que las acciones previstas en ellos forman parte, a su vez, de

los programas operativos de las distintas instituciones involucradas en su desarrollo.

5. Ambito de ejecución de los programas: Considera dos ámbitos de acción de acuerdo al carácter de obligatoriedad de la acción: a) Vertiente obligatoria, donde participan las Secretarías de estado y los organismos públicos descentralizados. b) Vertiente de concertación, donde 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; y las acciones conjuntas con el Poder Legislativo y el Judicial; así como la participación activa de la población incluso a través de las distintas organizaciones que ésta mantenga.

El Programa establece dos conjuntos de metas de carácter general, referidas a la dinámica y distribución de la población:

Busca alcanzar una tasa media anual de 1.9% de crecimiento natural de la población en 1988, y una tasa cercana al 1.0% en el año 2000. En cuanto al crecimiento social y distribución de la población, busca reducir la tendencia concentradora de las áreas metropolitanas, principalmente la de la Ciudad de México. Para ello busca reducir la intensidad de la emigración proveniente de los Estados de Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala), que constituyen la principal fuente de migrantes hacia la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Señala como instrumentos para la desconcentración de la población el apoyo al desarrollo rural integral y a las ciudades medias.

#### Programa Nacional de Dinámica y Distribución de la Población (1984-1988)

El Programa Nacional de Población 1984-1988, da continuidad a la Política regional y nacional de 1978-1982, poniendo especial atención a los movimientos de población en el territorio

nacional, a través de un enfoque regional y de sistema de ciudades. Parte de un diagnóstico en el ámbito nacional que confirma las tendencias antes observadas y lo actualiza a 1980. Como elementos nuevos se señala el aumento de la concentración demográfica en las 3 áreas metropolitanas, el ligero incremento de la dispersión de la población rural y las fuertes corrientes migratorias hacia Estados Unidos<sup>138</sup>. Si bien algunos indicadores preliminares sobre el crecimiento de la ZMCM en la década de 1970-80 parecerían indicar que ha disminuido su crecimiento total respecto a la década anterior, ello no se ha debido a la disminución del crecimiento social. Por ello se retoman los objetivos y metas del período anterior<sup>139</sup>.

#### Objetivo

El objetivo del programa es "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."<sup>140</sup>

#### Estrategia: Vertientes de acción y entidades gubernamentales responsables

El programa parte del carácter multisectorial de la política de población y, por tanto, de la necesidad de su integración a la planeación del desarrollo. Considerando que la distribución territorial de la población es resultado de su crecimiento natural y social, el programa considera tres vertientes de acción:

---

<sup>138</sup> / CONAPO. Programa Nacional de Población 1984-1988, México, 1985; p. 22.

<sup>139</sup> / Idem, p. 33.

<sup>140</sup> / Idem; p. 35.

a) Vertiente demográfica (incluye acciones incidentes en los aspectos demográficos). Se asigna a la Secretaría de Gobernación el objetivo de promover y coordinar las medidas para la regulación de la migración, la promoción de la creación y desarrollo de centros de población que agrupen a aquellos dispersos y contribuir a la desconcentración de las áreas metropolitanas.

Junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores, formularán una política "clara y realista" de migración internacional, considerando emigración de nacionales e inmigración de extranjeros, con base en información objetiva, y respetando tanto los derechos humanos como la soberanía nacional.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se le asignan dos objetivos: 1) 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; 2) integrar los criterios ecológico y demográfico en las acciones tendientes a la mejor conservación y utilización del ambiente y los recursos naturales.

b) Vertiente socioeconómica (incluye acciones económicas y sociales), asignándoles a la Secretarías los siguientes objetivos:

A la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP): 1) 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.

2) A la SPP, junto con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), reorientar la producción de bienes y servicios hacia aquellos de consumo popular, buscando una mayor generación de empleos y una mejor distribución del ingreso; y 3) regular el abasto oportuno 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.

4) A la SPP, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), canalizar el gasto y el financiamiento públicos hacia las actividades económicas y sociales que permitan satisfacer las necesidades básicas de los sectores mayoritarios y de los grupos marginados de la población; y 5) apoyar las acciones redistributivas de la población, favoreciendo la desconcentración de la actividad económica, social, política y administrativa del país.

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le asigna el objetivo de procurar la correspondencia de la oferta y la demanda de empleo con una distribución racional de la población en el territorio, mediante la ampliación y fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo.

A la Secretaría de Educación Pública le asigna el objetivo de 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.

A la Secretaría de Salud le asigna ampliar el sistema de prestaciones sociales, principalmente a las zonas y grupos marginados, contribuyendo así a la desconcentración de éstos servicios y a la elevación de las condiciones de vida de la población.

A la Secretaría de la Reforma Agraria le asigna 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.

Finalmente, a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos le asigna fomentar la eficiencia productiva y el arraigo de la población rural, por medio de la creación de la infraestructura, la organización, los recursos económicos y la asistencia técnica, en las actividades pecuarias y agropecuarias.

c) Vertiente de educación en población (incluye acciones tendientes a crear una conciencia social de las repercusiones del comportamiento demográfico). Pide a la 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.

A la Secretaría de Salud se le asigna 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.

A la Secretaría de Gobernación se le pide: 1) 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; 2) 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.

A la SG junto con la STPS, SEP, SS y SEDUE, se les pide 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 migrantes, con el objeto de promover decisiones racionales e informadas entre los migrantes potenciales.

## Criterios y acciones de coordinación

### 1. Con las entidades federativas

La importancia de la coordinación con los Gobiernos de las Entidades Federativas y los Gobiernos Municipales proviene del alto nivel de concreción de los problemas y la política en el ámbito regional. Por ello propone la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

El objetivo de estos acuerdos de coordinación es "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. Para el cumplimiento de este objetivo busca la creación de Consejos Estatales de Población, que establecerán y operarán los mecanismos para la ejecución de las acciones derivadas de los acuerdos de coordinación que se celebren.

Los Gobiernos de los Estados recibirán la colaboración del Consejo Nacional de Población, en cuanto a los diagnósticos sociodemográficos, proyecciones de población, el apoyo a otras dependencias para la formulación de programas y proyectos estatales, asistencia técnica para la ejecución de las acciones y evaluación de los programas estatales de población y sus impactos recíprocos en otros programas y proyectos de desarrollo sectorial y regional.

Estos acuerdos tendrían una vigencia anual, se revisarían con la misma temporalidad y se coordinarían para la presupuestación de sus programas con las partidas de los Convenios Unicos de Desarrollo.

### 2. Con las organizaciones de los sectores social y privado

Finalmente, el programa señala la necesidad de la participación activa de las organizaciones e instituciones de los sectores social y privado, indicando algunos ámbitos de participación incluidos en la vertiente de inducción: a) Instrumentación de la política económica y social y sectoriales;

y b) organizaciones sindicales, vecinales, patronales, etcétera, en que participe la población.

### C. Programa Nacional de Población 1989-1994

Este programa tiene el objetivo general de "contribuir a elevar el bienestar y la calidad de vida de todos los mexicanos a través de incidir en la dinámica, estructura y distribución de la población, en el marco del pleno respeto a los derechos humanos y en atención, tanto a las características de los grupos sociales que la conforman como a las particularidades de las diversas regiones del país. Bajo este objetivo general se pretende alcanzar, como meta, una reducción de la tasa de crecimiento de la población a 1.8% en 1994 y a 1.5% en el año 2000."<sup>141</sup>

Los objetivos específicos del Programa son:

1. Promover un menor ritmo de crecimiento demográfico a través de un descenso en la fecundidad, que debe ir acompañado por una mejoría en el bienestar de la población y un aumento consecuente en las esperanzas de vida.

2. Procurar una distribución de la población en el territorio nacional que responda al potencial de desarrollo de las distintas regiones del país, tomando en consideración los movimientos migratorios tanto internos como de carácter internacional.

3. Propiciar la participación de la mujer, en condiciones de igualdad con el varón, en la vida económica, política, social y cultural de México, para contribuir al logro de un mayor nivel de bienestar individual, familiar y comunitario.

4. Promover la integración de los objetivos y criterios demográficos en la planeación económica y social del país, a fin de coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de bienestar de

---

<sup>141</sup> / CONAPO. Programa Nacional de Población 1989-1994. México, 1990, p. 63.

aquellos grupos que, en el campo o en la ciudad, se encuentran más desprotegidos.

5. Contribuir al desarrollo integral y a la elevación del nivel de vida de los grupos indígenas, tomando en consideración su estructura y dinámica demográficas y respetando plenamente su cultura y formas de organización<sup>142</sup>.

Para su ejecución considera como prioritarias, políticas que implican: 1) Promover el descenso de la fecundidad por medio de las acciones de educación en población y planificación familiar, fundamentalmente en las áreas y grupos más desprotegidos. 2) Apoyar la participación consciente de la familia para el cumplimiento de los objetivos del Programa. 3) Establecer los criterios y objetivos demográficos que orienten, o normen, el desarrollo de regiones y centros urbanos específicos, a través de medidas que permitan la retención de población en las áreas con potencial de desarrollo, la consolidación de destinos alternos para los flujos migratorios que actualmente se orientan a las zonas de alta concentración demográfica, y la debida atención a la población involucrada en los movimientos que conforman la migración internacional.

#### Estrategia general

Propone las siguientes líneas estratégicas:

1) La efectiva descentralización de la política y de los programas de población hacia los estados y municipios del país; 2) la más eficiente coordinación intersectorial para asegurar la consistencia entre las metas y objetivos de la política demográfica y de los que se persiguen dentro del ámbito de otros sectores y programas de gobierno; 3) la participación activa de la población en la identificación y solución de los problemas demográficos; 4) La investigación y el desarrollo de la información sobre la problemática existente a los niveles global, regional, estatal y local en materia de población; y 5) el

---

<sup>142</sup> / Idem, pp. 64-65.

fortalecimiento de las instancias educativas de comunicación, responsables de generar una más sólida conciencia social e institucional respecto a la importancia de la problemática demográfica del país y de cada una de las regiones que lo integran<sup>143</sup>.

El Programa Nacional de Población consta de una serie de subprogramas, entre los que se encuentra en primer lugar, el subprograma de Dinámica y Distribución de la Población.

#### Subprograma de Dinámica y Distribución de la Población<sup>144</sup>

La versión revisada hace una presentación muy breve de los distintos subprogramas, señalando tan solo el objetivo del programa y las líneas de acción que seguirá.

En el caso del subprograma de Dinámica y Distribución de la Población, se indica que busca racionalizar la distribución espacial de la población, atendiendo las potencialidades de cada una de las regiones del país, con el fin de alcanzar un mayor grado de equidad en cuanto al ejercicio de las responsabilidades y al disfrute de los beneficios del desarrollo en México.

El carácter del subprograma es eminentemente normativo. Su objetivo es "definir las estrategias y acciones tendientes a regular la dinámica de la población nacional y a racionalizar la distribución territorial de la misma"<sup>145</sup>.

Finalmente, se indica que el subprograma propone cuatro líneas de acción:

- 1) Establecer escenarios demográficos a nivel nacional, regional, estatal y local, como base para la adopción de políticas en materia de población y para la programación sectorial y regional.

---

<sup>143</sup> / Idem, pp. 66-67.

<sup>144</sup> / La versión utilizada para escribir esta descripción es aun preliminar a la presentación del PNP final. Idem.

<sup>145</sup> / Idem, p. 69.

2) Formular metas indicativas sobre el crecimiento natural y social de la población, por zonas geográficas y para los diferentes grupos que la integran.

3) Propiciar el establecimiento de objetivos de política en materia de migración internacional, y de las estrategias apropiadas para su ejecución.

4) Definir las acciones sectoriales para contribuir al logro de los objetivos y metas en materia de dinámica y distribución de la población a nivel nacional y estatal.

#### La planeación demográfica: algunos comentarios

La revisión anterior nos muestra una continuidad en la política de población y, específicamente, en la de migración y distribución territorial de la población. También nos muestra los diferentes énfasis puestos en cada uno de los distintos programas sexenales.

El Plan propuesto para 1978-1982 tiene gran importancia, en tanto abre brecha en la materia y refleja una concepción avanzada de las interrelaciones de los fenómenos demográficos o poblacionales, con aquellos de tipo económico y social que intervienen en el proceso de desarrollo. Este plan muestra un gran esfuerzo en la elaboración del diagnóstico y prospectiva demográfica, así como en el desarrollo de objetivos generales y, por primera vez, metas cuantitativas. Asimismo, es importante la forma de instrumentación de la política. Si bien sus instrumentos tienen un carácter general (y para la política de las tres R's pasan a ser prácticamente los mismos programas de desarrollo regional, a excepción del programa de desconcentración administrativa) marcan líneas de acción desarrolladas en siguiente plan sexenal, orientándose hacia la integración del criterio demográfico a la planeación del desarrollo.

El Plan Nacional de Población 1984-1988, con un formato más breve, y menos desarrollada la parte técnica del diagnóstico y la prospectiva, conserva los objetivos del plan sexenal anterior. Sin embargo, para el diseño de la estrategia e instrumentación

del plan hace mayor énfasis en el concepto "integración" que en el establecimiento de nuevas metas cuantitativas (para el caso de la migración es omitida la meta cuantitativa).

A mi parecer la aportación de este plan es la concreción de la organización y participación institucional (individual o coordinada) derivada del más amplio desarrollo de la idea de integración de las políticas. Para ello, arrancan de un diagnóstico de las formas de integración hasta entonces observadas en experiencias de otros países, arribando a tres formas concretas en que se considerará la integración en dicho plan.

Por otra parte, este programa presenta objetivos generales y específicos de carácter normativo, de manera que no da una instrumentación concreta para la ejecución de la política de población o, en nuestro caso, de migración y distribución territorial de la población. Asimismo, no se encuentran desarrollados ni la forma de seguimiento de la política ni su evaluación.

Así, ambos programas tienen un carácter muy general, y prácticamente normativo.

En cuanto al tercer programa sexenal, 1989-1994, encontramos que también da continuidad a la forma de planeación, objetivos e instrumentación establecidos en los programas anteriores. Sin embargo, su formato representa un retroceso en la poca concreción lograda en el 1er y 2o planes sexenales, siendo mucho más vago en el orden normativo que propone.

Por otra parte, los tres planes expresan el avance en la conceptualización de las relaciones entre población y desarrollo, y específicamente de las existentes entre la migración, la distribución de la población y los procesos socioeconómicos.

Sin embargo, su carácter general y normativo plantea limitantes a la acción programática. Primeramente los objetivos van perdiendo especificidad a lo largo del tiempo. En segundo término, los instrumentos propuestos para alcanzar las metas y objetivos establecidos no se derivan ni de su propia planeación ni de su institucionalización a través de organizaciones.

Esto es, decimos que sus instrumentos no son propios, debido a que descansan en los instrumentos de las políticas sectoriales, principalmente los de la política económica y la redistribución de recursos para el desarrollo social (salud, educación, servicios, etc.)

En tanto la instrumentación de la política de migración se basa o se apoya fundamentalmente en dos elementos:

- 1) la incorporación del criterio demográfico en las políticas sectoriales, y
- 2) el éxito de las políticas sectoriales de desarrollo regional

su ejecución a través de programas específicos queda descartada.

Esto se ha traducido en una incapacidad de operacionalizar la política en acciones concretas de carácter nacional, coordinadas con las acciones del resto de los sectores, a excepción algunos programas aislados que, por su carácter, pierden gran parte de su impacto, reflejándose sólo temporalmente a nivel microrregional.

Si bien existe la limitante normativa a una política de redistribución territorial coercitiva, que impone la libertad de tránsito en el interior del país, ésto no debiera verse como impedimento a una programación alternativa, de carácter no coercitivo, en que la población encuentre satisfacción a las necesidades que lo impulsan a buscarla en otras regiones, o bien, se ganen mejores condiciones y apoyos a migraciones temporales internas.

¿Por qué nos referimos a este tipo de migraciones? Como hemos visto, en la planeación reciente la preocupación principal es la concentración de población en algunas zonas del país y la creciente migración hacia ellas, bajo el supuesto de que la migración ha generado esas altas concentraciones y da permanencia la reciclamiento de desequilibrios regionales que limitan el desarrollo nacional. En estos enunciados, subyace una concepción de migrante, que se caracteriza por su origen rural, una larga permanencia en la urbe, su radicación en zonas

deterioradas y su inserción laboral en los segmentos de la economía urbana de menor productividad.

A nuestro parecer, el problema no es la migración en sí misma sino ciertas formas específicas definidas por su temporalidad, su prolongación en el tiempo, las condiciones en que se realiza, las condiciones de inserción de los migrantes, y los impactos globales que genera la presencia y la ausencia de éstos en contextos regionales específicos.

Así, el objetivo no es la inmovilización de la población en sus lugares de residencia, sino la adecuación entre las demandas regionales (de empleo y servicios), la mejora de las condiciones de traslado de los migrantes vía su institucionalización, la temporalidad de su estancia en los lugares de destino, las condiciones de inserción a los mercados laborales y el consumo de servicios, la transferencia efectiva de recursos hacia las zonas depauperadas y su inversión en estas últimas.

Ahora bien, una mejora en las condiciones de migración pudiera generar, además de una mayor intensidad del proceso migratorio, un cierto impulso a las economías de las regiones de origen, aunque éste se tornaría dependiente de las economías de otras regiones más desarrolladas.

Este mal aparentemente generado en la propuesta anterior, ya es vivido por las economías regionales, las cuales dependen fundamentalmente de las tres zonas metropolitanas del país, con malas condiciones migratorias y una difícil inserción en segmentos de la economía urbana de alta productividad. Así, la propuesta supondría la diversificación de los centros de dependencia de las regiones menos desarrolladas, encontrando posibles alternativas de intercambio.

Por otra parte, en la medida que tienen mayor envergadura regional, estos planteamientos se dificultan, haciéndose posibles solo los ensayos microrregionales.

## II. Algunas pistas sobre la ejecución de la política de migración y distribución territorial de la población

En esta sección haremos un breve seguimiento a la instrumentación de la planeación, a través de las acciones realizadas, en materia de migración interna y distribución territorial de la población por el Consejo Nacional de Población.

Para ello utilizaremos 3 fuentes de información: los Informes Presidenciales, los Boletines Informativos y las Memorias del CONAPO. Si bien esta institución no realiza acciones directas sobre población, si tiene un papel de concertación entre las distintas entidades gubernamentales y otras involucradas, las cuales cuentan con las condiciones para realizar acciones que modifiquen los determinantes de la dinámica demográfica.

### Período 1978-1982

En este período la política de migración se dirigió a disminuir el acelerado crecimiento y altos niveles de concentración de las tres zonas metropolitanas mayores del país. Para ello se planteó la llamada Política de las tres R's (Retención de población en las entidades expulsoras, Reorientación de flujos hacia entidades de desarrollo potencial y Relocalización de población comenzando por trabajadores de la Administración Pública).

En el Informe Presidencial de 1978, se dijo que en el curso de ese año se inició el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal que se ejecutaría a lo largo de ese sexenio. Asimismo, señala que para ello se había realizado un Plan Piloto de desconcentración, recopilado información sobre las dependencias susceptibles de trasladarse a otras ciudades y, aparentemente, un diagnóstico sobre la capacidad de aquellas para dar alojamiento a mayor población.

Como marco de la planeación para la ordenación del territorio, se declararon 13 zonas prioritarias en función de la disponibilidad de recursos naturales y de sus posibilidades de crecimiento autosostenido en cuanto a energéticos, comercio, turismo y empleo<sup>146</sup>.

Además, según el Informe Presidencial, se iniciaron acciones de desconcentración territorial por parte del sector salud y educativo, así como de la Junta de Conciliación y Arbitraje y Procuradurías Auxiliares Foráneas<sup>147</sup>. También, el Departamento de Industria Militar trasladó algunas de sus escuelas a las ciudades de Guadalajara, Irapuato y Cuernavaca; y el 30% del personal especialista que laboraba en las diferentes dependencias militares en el Distrito Federal, fue destinado a zonas, unidades e instalaciones establecidas en todo el territorio nacional<sup>148</sup>.

Para 1979 se indica en el Informe Presidencial que se desconcentraron unidades de conciliación y arbitraje, procuración de la defensa del trabajo y administración del mismo. También se desconcentró administrativamente el servicio postal<sup>149</sup>.

En julio de ese mismo año se inició prácticamente el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo fue reubicar gradualmente a organismos ubicados en el área metropolitana de la Ciudad de México (AMCM)<sup>150</sup>. Este programa comprendía a toda la Administración Pública Federal: 16 dependencias y 888 entidades

---

<sup>146</sup> / Presidencia de la República. José López Portillo. Segundo Informe de Gobierno, 1978. Informe complementario. México, 1978, p. 135.

<sup>147</sup> / Idem, p. 181.

<sup>148</sup> / Idem, p. 202.

<sup>149</sup> / Secretaría de la Presidencia. José López Portillo. Tercer informe de Gobierno 1979. Informe Complementario, México, 1979. p. 96.

<sup>150</sup> / Idem.

paraestatales. El diagnóstico consideraba que de 1 millón 818 mil 521 empleados federales, el 32% trabajaba en el AMCM. Asimismo, se seleccionaron 50 ciudades, con base en estudios, y se formularon sus políticas de desconcentración<sup>151</sup>.

Las metas iniciales del programa fueron: 1) ubicar fuera del AMCM a 44,470 posibles nuevos empleos y 15,963 millones de pesos de presupuesto; y 2) iniciar la desconcentración parcial de dependencias gubernamentales y entidades paraestatales, reubicando 21,218 empleados y 15,196 millones de pesos de presupuesto. Ese mismo año, fue aprobada la desconcentración de 25 entidades paraestatales y se instrumentó el Programa de Estimulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.

Dicho proceso de desconcentración territorial se inició con la Secretaría de Educación Pública y las instituciones pertenecientes al sector salud.

Durante 1981 se canalizaron nuevas inversiones a estados poco apoyados, como son Oaxaca (10% de las inversiones), San Luis Potosí (8%), Puebla (8%), Hidalgo (4%), Sinaloa, Tlaxcala, Durango, y Guanajuato (3% en cada una), y Tabasco (2%)<sup>152</sup>.

Se informó que el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública operaba en ese año en 50 ciudades del país, a través de la creación de delegaciones de las diversas Secretarías de Estado y entidades sectorizadas. Igualmente, el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales se puso en marcha, por medio de los Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFI).

Este programa continuó en una segunda etapa, durante 1982, promoviendo la reubicación industrial fuera de las zonas metropolitanas. Además, durante 1982 se realizaron obras de

---

<sup>151</sup> / Idem. p. 219.

<sup>152</sup> / Secretaría de la Presidencia. José López Portillo. Quinto Informe de Gobierno 1981. Informe Complementario. pp. 178-179.

infraestructura y prestación de servicios rurales concentrados para servicio de comunidades pequeñas, buscando reducir la dispersión de la población rural. Las obras de dotación de agua potable se orientaron a la población rural y a las ciudades medias (entre ellas Toluca, Monclova, León, Matamoros, Acapulco, Mérida, Tijuana, Morelia y Oaxaca)<sup>153</sup>.

#### Período 1983-1988

La aguda crisis económica sufrida desde 1982 generó el cambio en la estrategia de gasto público, buscando adecuar su crecimiento a la capacidad productiva de la economía, reorientar las asignaciones presupuestales para enfrentar la insuficiencia de ahorro, la escasez de divisas y disminuir la inflación. El programa de inversiones fue reordenado, concentrando recursos en obras de infraestructura económica y social y en proyectos de corta maduración o a punto de ser concluidos<sup>154</sup>.

Para estimular el proceso de descentralización se canalizaron nuevas inversiones, como apoyo a los estados de la República, por medio del Convenio Unico de Desarrollo, mecanismo de coordinación intergubernamental que articula los objetivos de la planeación de los sistemas estatales con el Federal. Dentro de la política regional se pusieron en marcha programas para regiones estratégicas, a saber: Programa de Desarrollo del Mar de Cortés; Programa del Sureste, que incluye el Plan Chiapas y el Plan Estatal de Tabasco; Programa de Apoyo a las Franjas

---

<sup>153</sup> / Secretaría de la Presidencia. José López Portillo. Sexto Informe de Gobierno 1982. Informe Complementario. México, 1982.

<sup>154</sup> / Secretaria de la Presidencia. Miguel de la Madrid Hurtado. Primer Informe de Gobierno 1983. Informe Complementario, México, 1983.

Fronterizas y Zonas Libres; y el Programa de la Frontera Norte<sup>155</sup>.

El 18 de junio de 1984, fue expedido el Decreto de Elaboración del Programa de Descentralización Administrativa, como parte de la política de desconcentración y descentralización de las actividades económicas, administrativas y de servicios en la capital del país, comenzándose a elaborar un programa de descentralización administrativa para determinar las acciones a realizar y definir las actividades objeto de desconcentración<sup>156</sup>.

Se estableció el Convenio Unico de Desarrollo como instrumento fundamental de la política de descentralización y desarrollo regional. Este convenio, en relación con el anterior, establece una mayor congruencia entre las prioridades estatales y las federales, agiliza y hace transparente la asignación de recursos y define bases claras para el seguimiento y la vigilancia de la comunidad sobre la acción pública<sup>157</sup>.

Para evitar la duplicación de actividades y racionalizar los recursos, se integraron en una sola modalidad todos los programas que anteriormente se realizaban dentro del Convenio. Los recursos de los Programas de Desarrollo Regional se dirigieron a la satisfacción de infraestructura, requerimientos para el desarrollo social y proyectos par impulsar la producción y el empleo en los estados y municipios (agua potable, alcantarillado, salud, educación, abasto, carreteras, caminos y proyectos productivos, planes y programas estratégicos, etc.). Dando prioridad a la política social, se realizaron Programas Regionales de Empleo (urbano y rural).

Todas estas acciones fueron concertadas por medio de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

---

<sup>155</sup> / Idem. pp. 267-268.

<sup>156</sup> / Miguel de la Madrid Hurtado. Segundo Informe de Gobierno 1984. Informe Complementario. México, 1984.

<sup>157</sup> / Idem. p. 180.

En materia poblacional, para 1985, se habían creado un total de 29 consejos estatales de población, iniciándose los trabajos para la creación de consejos a nivel municipal<sup>158</sup>.

La política social de la administración tuvo el propósito central de evitar el mayor deterioro de las condiciones de bienestar de la población, causado por la crisis económica, a través de medidas tendientes a proteger el empleo y la planta productiva.

Esto se operacionalizó, en materia laboral, por programas regionales de empleo y la instrumentación del Sistema Nacional de Empleo, el cual "permite un mayor conocimiento de las características y de los volúmenes de la demanda y oferta de trabajo"<sup>159</sup>. En materia salarial, se continuó con un sistema de ajuste al salario mínimo general, establecido tres años antes; y se estableció un programa de protección al salario y al consumo obrero, con vigilancia de precios y aplicación de subsidios al consumo.

El proceso de descentralización y desconcentración continuó con la transferencia de servicios de la SEP y del sector salud, consolidándose el Sistema Nacional de Salud.

Esta experiencia permitió la formulación del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, puesto en ejecución en enero de 1985. Este programa establecía las funciones que serían descentralizadas o desconcentradas en cada uno de los sectores, las etapas y formas en que se realizarían tales acciones, y la coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo, cuya responsabilidad se transfirió a los gobiernos estatales a través del Convenio Unico de Desarrollo.

Como avances se reportó que la SARH modificó su organización interna para su mayor vinculación con estados y municipios y

---

<sup>158</sup> / Miguel de la Madrid Hurtado. Tercer Informe de Gobierno 1985. Informe Complementario. México, 1985.

<sup>159</sup> / Idem. p. 81.

comunidades y unidades de producción. Esta secretaría transfirió organismos a los gobiernos de Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Coahuila, así como granjas y piscifactorías a Tabasco, Nuevo León y Veracruz. La SEP transfirió servicios educativos a 15 gobiernos estatales. La SCT inició la transferencia de las Juntas Locales de Caminos a los gobiernos de Puebla, Tlaxcala y Quintana Roo. La SEDUE, desde 1983, transfirió los sistemas de agua potable y alcantarillado a los estados de la República.

El gasto regional de 1985, aglutinado en el Convenio Único de Desarrollo, se canalizó a las entidades federativas a través de las siguientes modalidades de inversión:

- 1) Programas de Desarrollo Regional (PDR).
- 2) Programas Regionales de Empleo (PRE).
- 3) Programas de Coordinación Especial (PCE).
- 4) Programas Regionales Estratégicos.
- 5) Planes Estatales de Desarrollo.

En 1986 se informaba que para alcanzar una mejor distribución de la población en el territorio nacional, se estaban promoviendo a escala regional la mejor integración entre comunidades rurales y urbanas, a través del impulso de ciudades medias. Por otra parte, ese año comenzaron a funcionar los consejos municipales de población.

Se informó que las condiciones generadas por el sismo de 1985 aceleraron la ejecución de los programas de descentralización, instrumentándose el programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. El 10 de octubre de 1985 se expidió el Acuerdo que establece el Comité de Descentralización, integrado a la Comisión Nacional de Reconstrucción, como un órgano de consulta y participación. Dicho Comité tenía como objetivo propiciar que las acciones de los sectores público, social y privado se orientasen al fomento de la descentralización en los diversos aspectos de la vida nacional. Algunas entidades que recibieron durante 1986 la administración y responsabilidad de la ejecución de programas

fueron Morelos, Colima, Tlaxcala, Querétaro, San Luis Potosí, Quintana Roo y Zacatecas.

Además, se constituyeron centros regionales de decisión que evitaran dispersión e ineficiencia administrativa, por medio de la distribución en varias ciudades las cargas, costos y beneficios de la descentralización de las oficinas federales, de la industria y los servicios. Uno de los primeros centros regionales de decisión sobre facultades federales fue la ciudad de Guadalajara. "Las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comercio y Fomento Industrial y de Salud, así como la Compañía Nacional de Subsistencia Populares han desconcentrado diversas áreas al estado de Jalisco, a petición expresa de los grupos sociales"<sup>160</sup>.

Dentro de esta estrategia se consideró como segundo centro regional de decisión a Monterrey:

La SARH y la SRA desconcentraron diversas facultades; la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal estableció las comisiones para el desarrollo de las zonas petroleras en Tabasco, Chiapas, Tamaulipas y Campeche; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes trasladó la sede de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos a la ciudad de Cuernavaca y el área industrial de producción de emulsiones asfálticas a Irapuato.

También se transfirieron ocho de las Juntas Locales de Caminos a los gobiernos de los estados de Sonora, San Luis Potosí, Tlaxcala y Quintana Roo. La SEDUE creó los sistemas estatales de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda en Guerrero, Aguascalientes, Tamaulipas y Tabasco. La Secretaría de Turismo creó coordinaciones en el Distrito Federal, San Luis Potosí, Sinaloa, Nuevo León, Guerrero, Jalisco y Yucatán.

---

<sup>160</sup> / Miguel de la Madrid Hurtado. Cuarto Informe de Gobierno 1986. Informe Complementario. México, 1986.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció oficinas federales de administración tributaria, y delegó las funciones de la Comisión Nacional de Valores a sus representantes en Guadalajara, Monterrey y Tijuana. La Secretaría de Programación y Presupuesto inició la reubicación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en Aguascalientes.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial estableció una comisión especial para el desarrollo integral de la industria mediana y pequeña en Guanajuato, Jalisco, Sonora y Yucatán, e instituyó las zonas geográficas para la descentralización industrial y el otorgamiento de estímulos. La Procuraduría General de la República, creó 19 delegaciones de circuito en diversas entidades y el D.F. y estableció 12 agencias del Ministerio Público Federal en el interior del país.

La estimación del número de servidores públicos que se reubicarían durante el año, como parte del proceso de descentralización, era de 70 mil personas, que representaba el 25% de los trabajadores al servicio del Estado que se encontraban en la Ciudad de México, y 35% de la meta fijada por el programa<sup>161</sup>.

A la fecha del Informe Presidencial, se había desplazado a 16,500 servidores públicos y el traslado voluntario era de 15 mil, alcanzando un avance del 45% de la meta original<sup>162</sup>.

Por otra parte, los Programas Regionales fueron impulsados, con recursos fiscales, para promover actividades productivas, atender servicios sociales y promover la infraestructura básica y de apoyo, en proyectos en proceso y en rehabilitación de obras.

Las acciones de descentralización y desconcentración administrativa continuaron durante 1987. Para septiembre de ese año, las acciones de esta política permitieron la reubicación de

---

<sup>161</sup> / Idem. pp.67-73.

<sup>162</sup> / Idem. p. 73.

31,962 servidores públicos, teniéndose como meta la desconcentración de 70 mil empleados públicos<sup>163</sup>.

Por otra parte, los Boletines, Memorias anuales y la Memoria de labores del sexenio 1982-1988 del CONAPO, nos ofrecen información referente a las acciones en materia migratoria y las otras líneas de acción.

Las acciones para la planeación y ejecución de ésta en materia migratoria y de distribución de población, generadas en el Programa Nacional de Dinámica y Distribución de la Población se diseñarían en siete etapas: diagnóstico, pronóstico, fechas de objetivos, metas, acciones, seguimiento y evaluación.

Sin embargo, diversas condiciones obstaculizaron su realización total. Por una parte, el primer diagnóstico resultó incompleto debido a la carencia de datos y la mala calidad de los datos existentes referentes a la migración en el país<sup>164</sup>. Esta carencia de información condujo al Consejo a un intento de generación de información sobre la materia, a través de una encuesta de migración interna e internacional. Tras negociaciones con el INEGI y el Fondo de Población de Naciones Unidas, el proyecto original fue modificado, decidiéndose realizar la encuesta en 16 ciudades del país, como un módulo anexo a la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), y obtener con ello un conocimiento parcial sobre los procesos migratorios.

La etapa del pronóstico implicó la elaboración de ejercicios de proyección que mostraban el recrudecimiento de la concentración en muy pocas ciudades. A partir de éstos se estableció como objetivo global del Programa tratar de evitar la tendencia observada de concentración de distribución de la

---

<sup>163</sup> / Miguel de la Madrid Hurtado. Quinto Informe de Gobierno 1987. Informe Complementario. México, 1987, p. 72.

<sup>164</sup> / La información proporcionada por el Censo fue escasa y mostraba cambios muy bruscos en el período 1970-1980 para algunos estados o ciudades, lo que no encontraba explicación satisfactoria. Por ello se dedicó "un amplio esfuerzo a la compatibilidad y al ajuste de la información". Cf. CONAPO. Memoria de labores 1982-1988. México, 1988.

población entre los estados y dentro de éstos. Este equilibrio debería buscarse con el resto de las variables socioeconómicas, por medio del desarrollo regional.

A nuestro parecer, la misma carencia de información y un diagnóstico enfocado a la distribución de población limitó el establecimiento de objetivos de mayor concreción, factibles de operacionalización. Esto se reflejó en el diseño y operacionalización del programa. El CONAPO informó que el equilibrio en la distribución de población y desarrollo regional era difícil de precisarse en términos cuantitativos si no se contaba con mayor información sobre los procesos migratorios. Para la generación de este conocimiento se optó por estudios sobre sistemas de ciudades<sup>165</sup>.

La limitación de información frenó el establecimiento de metas y acciones concretas para la modificación del comportamiento migratorio y distribución de la población, optándose por una estrategia de generación y acopio de conocimientos sobre los procesos migratorios y la distribución de la población, y el inicio de la incorporación del criterio demográfico a las acciones de organismos sectoriales.

La estrategia consistía en la creación de un comité interinstitucional que se encargara de instrumentar el Programa en dos formas:

- 1) Investigación sobre el impacto demográfico de los programas sectoriales y regionales que se realizaban durante 1983-1988. El comité interinstitucional, como grupo asesor, evaluaría la pertinencia de los impactos de los programas sectoriales e influiría en ellos cuando fuesen contrarios a los propósitos de descentralización.

- 2) Investigación realizada por el Consejo referente a la migración interna y los sistemas de ciudades, a partir de la cual se reformularían las acciones, de mayor concreción, para la

---

<sup>165</sup> / Idem. p. 47.

descentralización, que se pondrían a consideración de las dependencias sectoriales<sup>166</sup>.

Esta estrategia tampoco pudo llevarse a cabo, según informa el CONAPO, debido a que tras los terremotos de 1985 se creó un Comité de Descentralización, a cargo del titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas medidas y acciones específicas no permitían la aplicación de la estrategia prevista<sup>167</sup>. Tras intentos de coordinación, sólo se pudo concretar la investigación de la segunda línea, es decir, la encuesta de migración a 16 ciudades del país y los estudios sobre subsistemas de ciudades, que pudieran ofrecer conocimiento sobre el cual basar estrategias y acciones para regiones específicas<sup>168</sup>.

---

166 / Idem. pp. 47-49.

167 / Idem. p. 49.

168 / Idem. pp. 49-50.

## CAPITULO 5. PROPUESTA DE UN MODELO DE EVALUACION DE LA POLITICA MIGRATORIA. EL CASO DE LA CIUDAD DE MEXICO.

En este capítulo trataremos de vincular las líneas e instrumentos generales de la política de migración interna explícita, con el comportamiento migratorio. En los capítulos anteriores, hemos señalado las limitaciones para establecer un modelo de evaluación que impute todo el cambio del comportamiento demográfico (en este caso migratorio) a la política gubernamental explícita, así como las dificultades de captar o evaluar los impactos de las diversas políticas sectoriales sobre los diferentes aspectos poblacionales.

Existe una serie de factores contextuales, que generalmente no son controlados por las instituciones gubernamentales, además de los efectos no deseados o perversos generados por la misma política, que inciden sobre las variables demográficas. Esta complejidad del fenómeno requiere ser altamente simplificada, e incluso reducida, para su manipulación a través de modelos.

Si bien, éstos nos permiten un acercamiento a la compleja realidad, pueden darnos diversas visiones de la misma, en ocasiones contradictorias entre sí, dependiendo de las variables consideradas y de su definición teórica; así como del nivel de agregación de las mismas y su operacionalización en diferentes niveles de análisis (macro/micro).

En los modelos de evaluación de políticas que implican la enunciación de sus metas u objetivos y su contrastación con el comportamiento demográfico, encontramos algunos problemas derivados de ciertos supuestos subyacentes en ellos. Por una parte, imputan el cambio total a la enunciación de las políticas, sin considerar la posibilidad de que incidan sobre el fenómeno demográfico variables de un orden fuera de la política de población explícita.

Por otra parte, cuando llegan a coincidir metas y comportamiento demográfico, sólo se comprueba la concomitancia o

presencia simultánea de dos fenómenos (dada una variación  $x$  en la política de población, se observará el comportamiento  $z$  en las variables demográficas), olvidando uno de los principios que define la causalidad, es decir, el desfase en el tiempo del fenómeno "causa" y del fenómeno "efecto".

Así mismo, nos enfrentamos al problema de la definición de las variables incluidas en el modelo. Por parte de la política de población, resulta insuficiente la enunciación de las metas. Es necesario considerar los instrumentos propuestos para su ejecución, así como los posibles saltos entre éstos y la aplicación real. Aludimos aquí, pues, a los desfases entre discurso y acción: el discurso político puede ser consistente, pero la instrumentación inexistente y/o deficiente, total o parcialmente.

En nuestro caso, hemos tratado de dar seguimiento, en los capítulos anteriores, tanto a la enunciación de las políticas, y marcos legales de acción para la realización de las mismas, como a la planeación e instrumentación de éstas. Con ello buscamos acercarnos desde el nivel discursivo de la política, a las formas de organización institucional y aplicación de la misma.

El intento de vinculación que desarrollaremos aquí parte del mencionado seguimiento de la política realizado en secciones anteriores, y busca, tan solo, apuntar algunas relaciones posibles entre la instrumentación de la política y el comportamiento migratorio.

Para ello, realizaremos una breve revisión de los niveles y tendencias de la migración interna en México, profundizando en los procesos actuales; una propuesta de indicadores que operacionalicen los instrumentos indicados por la política; y, finalmente, el diseño y la aplicación de un modelo estadístico al caso de la Ciudad de México, que nos permita discutir y acercarnos a una evaluación más viable de la política de migración.

## Distribución territorial de la población en México

La redistribución de la población de principio de siglo hasta los años ochenta se caracteriza por un proceso constante de urbanización y la concentración de la población en unas cuantas regiones y en muy pocas ciudades.

En los inicios de la Revolución Mexicana, la población alcanzaba cerca de 15 millones de habitantes, distribuidos de manera irregular en el territorio. La zona más densamente poblada era la central, y las más débilmente pobladas continuaban siendo el norte y la Península de Yucatán, patrón de distribución territorial conformado desde la época prehispánica y reforzado durante la Colonia y la primera fase del México independiente.

El período revolucionario provocó la movilización de la población rural participante y de aquella que se refugió en las urbes. Al término del movimiento armado, con el reparto agrario, la migración a las ciudades disminuyó en cierta medida.

La década de los treinta marca el inicio de la expansión urbana debida a fuertes flujos migratorios rural-urbanos masivos. Estos se originaron en los problemas de la organización de la producción agrícola y se vieron impulsados por el proceso de desarrollo de las actividades manufactureras, factores de expulsión y atracción de población.

La dinamización del proceso de industrialización generó un cambio en el ritmo de urbanización, reforzando ciertas ciudades como puntos de concentración poblacional y destinos preferentes de los migrantes. La actividad industrial se localizó básicamente en las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, dándoles un carácter primado. El proceso de industrialización también provocó el crecimiento de otras ciudades, como Veracruz, Torreón y Chihuahua. Como resultado de este proceso, se acentuó la diferenciación rural-urbana, entre regiones y entre ciudades.

En 1940 el 20% de la población era urbana, es decir, vivía en localidades con 15,000 o más habitantes. A partir de ese año la urbanización se acelera y la población urbana se incrementa a

41.2% en 1960, 49.4% en 1970 y 56.2% en 1980. Estimaciones realizadas por Garza y Partida<sup>165</sup> señalan que en 1988 el grado de urbanización alcanzó el 63.8% de la población total, dándole a México un perfil urbano-industrial.

Junto a la acelerada urbanización se observó una fuerte expansión demográfica, mucho más acentuada a partir de 1950, que se manifestó en la multiplicación de la población 2.54 veces para 1980, con un crecimiento promedio de 3.11% anual. Las diferencias regionales también se subrayaron. Como resultado de los desplazamientos internos de población, durante el período de 1940 a 1970, la tasa de crecimiento de la población urbana se mantuvo cercana al 6% anual en promedio, y alcanzó su valor máximo entre 1960 y 1970 (6.3%), mientras que la población rural creció a tasas menores de 2% anual. El volumen neto de la población que se desplazó a las áreas urbanas durante esos 30 años fue superior a los seis millones de personas.

Una característica del proceso de urbanización ha sido el incremento continuo de los asentamientos de carácter urbano. En 1900 existían sólo 33 ciudades; para 1960 llegaron a ser 119, en 1970 eran ya 166, alcanzando las 229 ciudades en 1980. Se ha estimado que en 1988 existían 274 ciudades, que albergaban a 52.6 millones de personas<sup>166</sup>.

Otra característica fundamental del patrón de asentamiento en México es la elevada concentración en la ciudad de México y algunas otras ciudades del país. Esta se explica por los flujos migratorios, originados en su mayor parte en la región central del país, donde la densidad de la población rural es muy elevada y se localizan algunas de las áreas agrícolas menos desarrolladas.

Hay indicios de que a partir de 1980 el proceso de

---

<sup>165</sup> / Garza, Gustavo y Partida, Virgilio. "Hacia la superconcentración espacial", en Demos. Carta demográfica sobre México 1988. México, Coordinación de Humanidades-UNAM, pp. 11-12.

<sup>166</sup> / Op. cit.

concentración generó el aspecto de un conglomerado megalopolitano en torno a la ciudad de México, al empalmarse con la zona metropolitana de Toluca. En 1980, mientras que el 20% de la población total residía en la ZMCM, las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey, comprendían entre ambas el 6% de la población total del país. La ZMCM, con una enorme primacía, cuenta actualmente con casi 19 millones de habitantes, concentrando el 22% de la población nacional en una superficie de solo 0.2% del territorio del país.

Después de la ZMCM existen 12 lugares centrales de segundo y tercer rango, que constituyen la base estructural del Sistema Nacional de Ciudades y con los cuales el resto de las localidades se vinculan directa e indirectamente. La ZMCM, Guadalajara, Monterrey y Puebla, son los principales lugares centrales del sistema urbano nacional. Mientras que la primera tiene un área de influencia prácticamente nacional, Guadalajara y Monterrey constituyen centros de servicios que estructuran a las grandes regiones de occidente y del noreste. Puebla, por su cercanía con la Ciudad de México, ve reducida su influencia en el Centro, aunque la mantiene hacia el Golfo<sup>167</sup>.

Analizando la distribución de la población nacional por regiones<sup>168</sup> y a lo largo del tiempo, encontramos que ésta se

---

<sup>167</sup> / CONAPO. Situación demográfica de México 1990. México, 1990.

<sup>168</sup> / Las regiones mencionadas son las usadas por Partida (1986), las cuales son definidas como sigue: 1. Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora; 2. Norte: Coahuila, Chihuahua, Durango y Nuevo León; 3. Noreste: Tamaulipas y Veracruz; 4. Centro-Norte: Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas; 5. Occidente: Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán; 6. Centro: Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala; 7. Centro-Sur: D.F. y Estado de México; 8. Sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán. Partida Bush, Virgilio. "Niveles y tendencias de la migración entre ocho regiones de México 1950-1980", ponencia presentada en la Tercera Reunión Nacional sobre la Investigación Demográfica, 3 al 6 de noviembre de 1986, El Colegio de México, México.

concentraba en 1950 en las regiones Occidente, Sureste y Centro-Sur, en orden de magnitud, comprendiendo el 51.52% de la población total. A partir de 1960 este patrón de distribución cambia, concentrándose la población, desde entonces y hasta 1990, en las regiones Centro-Sur, Occidente y Sureste, en orden de magnitud, en un proceso continuo de concentración. Ello lo muestra el mayor porcentaje de población que comprenden en cada decenio: en 1960 52.49%, en 1970 53.32%, en 1980 54.09%, y en 1990 54.24% .

Cuadro 4

Distribución regional de la población (porcentajes).  
1950-1990

Región	1950	1960	1970	1980	1990
Total nacional	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Noroeste	6.70	7.46	8.07	8.19	8.40
Norte	11.32	11.29	10.96	10.74	10.90
Noreste	10.73	10.81	11.03	11.02	10.41
Centro-Norte	6.69	6.13	5.47	5.06	4.93
Occidente	17.98	17.82	16.97	15.88	16.30
Centro	13.03	11.83	11.15	10.89	11.10
Centro-Sur	16.69	18.68	21.19	23.93	22.19
Sureste	16.85	15.99	15.16	14.28	15.75

Fuente: De 1950 a 1980 información tomada de Partida Bush, Virgilio. "Niveles y tendencias de la migración entre ocho regiones de México 1950-1980", ponencia presentada en la Tercera Reunión Nacional sobre la Investigación Demográfica, 3 al 6 de noviembre de 1986, El Colegio de México, México. Para 1990, INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, datos preliminares.

En contraste, las restantes 5 regiones del país, que comprenden diecinueve estados de la República con el 69.59% de

la superficie del territorio nacional, cuentan con el 45.91% de la población total en 1980, y el 45.76% en 1990.

Vemos así, que la franja central del país ha presentado las mayores concentraciones de población. En 1980, las seis entidades que comprenden las regiones Centro-Sur y Occidente, albergaban el 39.81% de la población nacional, así como densidades superiores a la media nacional (34.03 habs/km<sup>2</sup>). En 1990 y de acuerdo con las cifras preliminares del Censo, también se observaron allí las mayores concentraciones de población del país, abarcando el 38.49% de la población nacional, con densidades superiores a la media nacional (41 habs/km<sup>2</sup>).

La mayor concentración poblacional se observa en el Distrito Federal y el Estado de México, que sirvieron de asiento al 24.51% de la población nacional en 1980 y al 22.19% en 1990, según las cifras preliminares del Censo. El D.F alcanza una altísima densidad, cercana a los 5,500 habitantes por kilómetro cuadrado en 1980, superando por mucho la del Estado de México, segundo en magnitud, y que cuenta con 353 habitantes por kilómetro cuadrado en el mismo año. La información censal de 1990, indica un descenso en la densidad de población del D.F., 5482 habs/km<sup>2</sup>, en tanto muestra un incremento de la misma para el Estado de México, alcanzando los 461 habs/km<sup>2</sup>.

### Niveles y tendencias de la migración interna en México

Los procesos migratorios y la distribución territorial de la población son fenómenos estrechamente vinculados entre sí, siendo aquéllos la clave de la urbanización altamente primada del país.

La migración interestatal ha aumentado desde 1940, cuando poco más de dos millones de mexicanos vivían en entidades diferentes a la de su nacimiento. Para 1960 y 1980 la cantidad de éstos migrantes alcanzó 5 y 11.6 millones de personas,

respectivamente<sup>169</sup>. Estos flujos se han caracterizado por ser ligeramente más femeninos que masculinos (aproximadamente 10% más mujeres que hombres) si bien se observa una disminución de esta tendencia en las últimas décadas (el índice de masculinidad se incrementó de 89.6 a 92.4 varones por cada 100 mujeres entre 1940 y 1980)<sup>170</sup>. Asimismo, los migrantes presentan un perfil de alta concentración en las primeras edades de la actividad económica.

En relación a los lugares de origen y destino, Corona<sup>171</sup> agrupa a los estados en tres tipos (eliminando a los de equilibrio o aquellos con flujos de poca cuantía):

1) Estados de atracción: Considera seis estados en este grupo (Baja California Sur, Nuevo León, Tamaulipas, Morelos y Quintana Roo), con tasas anuales de migración neta positivas durante todo el período y superiores a 7 por mil habitantes, excepto Tamaulipas y Morelos.

2) Las entidades donde se ubica la ZMCM (Distrito Federal y Estado de México). Paralelamente al continuo proceso de concentración de la ciudad de México, se observa en su interior un proceso de redistribución de población, dado por el cambio de los usos del suelo, tendiente a desplazar población de la zona central de la urbe hacia su periferia. Así, hasta la década de 1950-60, el Distrito Federal presentaba una fuerte atracción migratoria, pero en los años subsecuentes se observa una reversión de la tendencia<sup>172</sup>. En cambio, el Estado de México, al

---

<sup>169</sup> / Corona Vázquez, Rodolfo. "Movilidad geográfica: búsqueda de bienestar", en Demos. Carta demográfica sobre México 1988. México, Coordinación de Humanidades-UNAM, 1988, pp. 7-8.

<sup>170</sup> / Idem.

<sup>171</sup> / Idem.

<sup>172</sup> / Las tasas anuales de migración neta del D.F. pasan de 17.6 por mil habitantes entre 1950 y 1960 a 5.2 y -6.4 en los dos decenios siguientes, llegando incluso a -9.3 por mil en 1980. Esto caracteriza al D.F. como una entidad con gran expulsión de población, tanto en términos relativos como absolutos, ya que de

conurbarse parcialmente con la ciudad de México, ha sufrido un proceso opuesto al pasar de tasas anuales de migración neta negativas antes de 1950, a positivas posteriormente, primero en forma acelerada y en la década 1970-80, con menor intensidad<sup>173</sup>.

3) Las entidades expulsoras: Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Michoacán, Guerrero y Oaxaca. Estas diez entidades presentan tasas netas de migración negativas a lo largo de todo el período 1940-80. La repercusión demográfica inmediata de su emigración ha sido la disminución de su tasa de crecimiento, con el consecuente decremento de su proporción poblacional: 41.7% en 1940 y 29.6% en 1980. Los migrantes de estas entidades tienen como principal destino el Distrito Federal y el Estado de México (45.5% en 1960 y 49.0% en 1980)<sup>174</sup>.

El análisis de flujos migratorios interregionales, nos permite captar el impacto de la atracción de la ZMCM sobre las otras regiones del país. La región Centro-Sur, lugar donde se ubica la ZMCM, congregaba en 1950 la sexta parte de la población nacional, con un saldo neto migratorio positivo durante el quinquenio 1950-55 de 265,884 migrantes, aproximadamente 2.4 veces mayor que el correspondiente a la región Noroeste, que se constituía como segundo polo de atracción en la época. Esta posición primada fue conservada por la región Centro-Sur durante la década 1960-1970 gracias a las constantes corrientes migratorias de importante magnitud que se dirigieron hacia la ZMCM.

En la zona Centro-Sur, el 27.5% de sus residentes en 1980, 4.6 de los 16.7 millones de habitantes, correspondieron a la

---

1970 a 1980 el D.F. perdió más de medio millón de habitantes al producir el 25% de los emigrantes interestatales de todo el país y recibir el 17% de los migrantes. Cf. Corona V., idem.

<sup>173</sup> / Sus tasas anuales adquirieron los valores de 4.1, 38.2 y 19.9 por mil habitantes en los decenios 1950-60, 1960-70 y 1970-80, respectivamente. Idem.

<sup>174</sup> / Idem.

migración interna desde 1950, tanto por su efecto directo como indirecto vía fecundidad.

Siguiendo el trabajo de Partida<sup>175</sup> y con base en sus estimaciones, podemos señalar las siguientes características de la migración:

La creciente concentración de la ZMCM se acompañó de descensos considerables en la población de las regiones que la rodean. Los volúmenes migratorios más cuantiosos hacia la región Centro-Sur, entre 1950 y 1970, provinieron de las regiones Centro, Occidente y Sureste<sup>176</sup>.

Estas tres regiones, junto con la Centro-Norte presentaron un ritmo constante de descenso, implicando la decreciente capacidad de atracción migratoria por parte de otros centros regionales. Sólo tres regiones, Centro-Sur, Noroeste y Noreste, mantuvieron un ritmo de crecimiento mayor al del país entre 1950 y 1970; contrastando con el resto de las regiones que permanecieron en continua desconcentración.

Durante la década 1970-80 se operaron algunos cambios en el comportamiento migratorio: el flujo de Occidente a Centro-Sur pasó a ser el más cuantioso, rebasando al proveniente de la región Centro, el mayor entre 1950 y 1970. También se observa que ahora sólo dos regiones, Centro-Sur y Noroeste, mantuvieron entre 1970 y 1980 un ritmo de crecimiento mayor al del país, incorporándose la región Noreste (anteriormente punto de atracción) al proceso de desconcentración. La intensidad del movimiento interregional global fue relativamente baja durante el

---

<sup>175</sup> / Partida Bush, Virgilio. "Niveles y tendencias de la migración entre ocho regiones de México 1950-1980", ponencia presentada en la Tercera Reunión Nacional sobre la Investigación Demográfica, 3 al 6 de noviembre de 1986, El Colegio de México, México.

<sup>176</sup> / Durante la década de 1950-1960, los principales contingentes de migrantes provinieron, en orden de magnitud, de las regiones Centro, Sureste y Occidente. Este orden varió durante la siguiente década, en la cual Occidente envió un volumen mayor de migrantes que las regiones Centro y Sureste. Cf. Partida, V. 1986, idem.

período 1950-70, incrementándose durante 1970-80, pues el aumento proporcional de los flujos fue menor al de la población nacional en el primer período, y lo sobrepasó en el segundo período.

Tres regiones perdieron fuerza de atracción y aumentaron su rechazo con sus tradicionales regiones abastecedoras: la región Norte pasó por este proceso en forma continua, con su abastecedora la región Centro-Norte, desde 1955-60; la región Noreste en relación a sus abastecedoras Centro y Sureste, a partir del mismo período, aunque para Sureste pareció revertirse la tendencia al inicio de los sesenta y de los setenta; y la región Noroeste, con su abastecedora Occidente, desde 1965-70 hasta 1980.

La región Centro-Sur, con prácticamente la totalidad de su inmigración dirigida a la Ciudad de México, perdió fuerza en su atracción durante la década 1970-80. La región captaba en el quinquenio 1950-55 el 37.74% de la inmigración total del país; este porcentaje se incrementó hasta 1970 a 46.09%. En el quinquenio 1970-75 dicho porcentaje disminuyó a 45.32%, llegando en el quinquenio 1975-80 a sólo 40.85% de la inmigración total.

Esta disminución en la fuerza de atracción de la región Centro-Sur se debió a que en la década 1970-80 cinco regiones disminuyeron la proporción de sus emigrantes dirigidos hacia ella: en el quinquenio 1970-75 la Norte, Centro-Norte, Occidente y Centro; y en el quinquenio 1975-80 la Centro Norte, Occidente, Centro y Sureste. Si bien durante el período 1955-70, un par de regiones disminuyeron ligeramente la proporción de su emigración hacia Centro-Sur (entre ellas la Centro, que lo hizo en forma constante desde el quinquenio 1955-60 hasta 1980) ésto no afectó, como vimos, el alto porcentaje de la inmigración captada por la Centro-Sur hasta antes de 1970.

Las regiones que mayor proporción de migrantes han expulsado han sido Centro, Occidente, Sureste y Centro-Norte. La proporción más alta la generó Centro durante la década 1950-60. A partir de 1960 hasta 1980, la mayor proporción ha sido de Occidente, seguida de las otras regiones mencionadas. Las

regiones Centro-Norte, Centro y Sureste, las tres con mayor atraso relativo en el desarrollo económico se han mantenido como fuertes expulsoras, aunque han reducido la intensidad de su emigración y han venido incrementando sus inmigraciones en proporciones superiores a las restantes. Destacan los contingentes de Occidente, Centro y Sureste hacia Centro-Sur, que en su conjunto son cercanos a la tercera parte del total de los flujos interregionales.

Otros flujos que destacan son los originados en el Noroeste: hacia Occidente, Centro-Sur y Norte; y los originados en Centro-Sur hacia Occidente, Centro y Noroeste durante 1950-60 y Occidente, Centro y Noreste desde 1960 hasta 1980. Considerando las proporciones de los movimientos de inmigración y emigración, Partida clasifica como regiones de "atracción" a la Noroeste, Norte, Noreste y Centro-Sur y como de "rechazo" a Centro-Norte, Occidente, Centro y Sureste.

En cuanto a la intensidad de la migración interregional 1950-80, medida por tasas de emigración<sup>177</sup>, resalta la región Centro como aquella con mayor intensidad de emigración, en la primera década, con tasas quinquenales de 1291 y 1205 emigrantes por cada cien mil habitantes. Durante los siguientes dos decenios, la región Centro-Norte ocupó este lugar, al presentar la mayor intensidad, con tasas de 1250, 1367, 1189, 1362 emigrantes por cada cien mil habitantes en cada quinquenio.

La emigración desde la región Centro hacia la Centro-Sur fue la de mayor intensidad en los 30 años (840 en 1950-55, 805 en 1955-60, 740 en 1960-65, 723 en 1965-70, 811 en 1970-75 y 853 emigrantes en 1975-80 por cada cien mil habitantes) muy por encima de las tasas de emigración total de hasta seis regiones en la primera década, y de tres en el quinquenio 1975-80. La tasa de emigración total de Noroeste fue la más baja entre las 8

---

<sup>177</sup> / Las tasas de emigración miden la intensidad de la migración considerada como la fracción que representa de la población expuesta al riesgo de emigrar. Cf. Partida, 1986, p. 11.

regiones en los primeros 20 años, incrementándose en la última década.

La gran atracción ejercida por la región Centro-Sur, es también observable en sus bajas tasas de emigración interregionales, inferiores a las de todas las demás desde 1955; así como por su tasa de emigración total, que fue inferior a la de la región Centro, Occidente y Sureste. Partida señala que, considerando los cambios proporcionales de las tasas de emigración, durante el período 1950-1970 se dio una disminución en la intensidad de la movilidad interregional en México y su aumento en los años setenta.

La región Centro-Sur presentó una leve y continua disminución en su poder de atracción durante los primeros 20 años, experimentando un proceso de alza de casi 8% con respecto al primer quinquenio en la tercera década. Las regiones Centro y Sureste, que perdieron población por su intercambio multirregional, fueron las únicas que presentaron un continuo aumento de su poder de atracción al cabo de los 30 años, triplicándose y cuadruplicándose, respectivamente, su tasa de inmigración total en el sexto quinquenio con relación al primero. A lo largo del período de 30 años, sólo la tasa de inmigración total hacia Noroeste y la de emigración desde Centro disminuyeron. La emigración de Noroeste más que se triplicó y la de Occidente más que se duplicó.

Durante la década 1970-80 fue notable el aumento de la fuerza de expulsión de la región Noroeste hacia el resto del país; de la Occidente hacia el resto de las regiones, excepto Noroeste y Norte; y de la Centro-Sur hacia Centro y Sureste. Resalta el cambio de la tendencia de retención de la Centro, observada desde 1950, a un notable aumento de su expulsión hacia Sureste y uno menor hacia Centro-Sur, durante 1975-1980.

Las únicas regiones que mostraron ganancia por migración con respecto al resto de las regiones fueron la Noroeste durante 1950-70 y la Centro-Sur durante 1970-80. La única región que perdió por migración fue la Sureste durante 1950-65 y 1970-75.

El continuo proceso de concentración y mayor atracción de la región Centro-Sur fue incrementándose a lo largo del tiempo. Durante el período 1950-1960 las ganancias relativas de otras regiones superaban a aquellas que involucraban a la Centro-Sur, excepto la que mantenía con la Centro.

En el quinquenio 1960-65 la ganancia de la Noroeste respecto a Occidente fue la mayor, quedando por encima de aquella de Centro-Sur con la Centro. En cambio, durante el período 1965-80, las ganancias relativas de Centro-Sur con respecto a Centro, Occidente y Sureste fueron las más altas de todos los flujos interregionales. Así, al final de los setentas, solo las regiones Centro-Sur y Noroeste han aumentado por crecimiento social, la primera manteniendo altos niveles en su intensidad y la Noroeste a punto de convertirse también en expulsora de población al igual que las seis restantes.

La migración en la década de los ochentas.

Para la década 1980-1990 se han realizado diversos trabajos referidos a ámbitos regionales restringidos, que alumbran sobre los procesos de migración interna, e incluso sobre el encadenamiento de los distintos tipos de movimientos. Sin embargo, estos estudios nos ofrecen información parcial sobre los patrones, volúmenes e intensidad de los flujos migratorios en el país.

Las estimaciones de dichos aspectos de la migración, a nivel nacional requerirían, de acuerdo a los diversos métodos existentes<sup>178</sup>, por lo menos de información censal sobre la

---

<sup>178</sup> / Existen diversos métodos por los cuales medir las migraciones internas, entre ellos el método de los residuos, el cálculo de la población "restante" en una cohorte, las diferencias de poblaciones "restantes" entre dos censos, la migración limitada a un período a través de un solo censo, el cálculo de la última migración, la migración total en el curso de un período. Cf. Tabah, León y Cosío, María Eugenia. "Medición de la migración interna a través de la información censal: el caso

población total para el final de la década de los ochenta (ya con información directa derivada de preguntas específicas sobre migración), o bien con la información de los montos totales de población e información de estadísticas vitales del período.

Los resultados preliminares del XI Censo General de Población y Vivienda levantado en marzo de 1990, nos permiten hacer algunas estimaciones, aunque la veracidad de éstas depende en buena parte de la calidad de la dicha información, siendo aún aproximaciones.

Existen métodos indirectos (por basarse en fuentes no relativas a la migración) así como fuentes alternativas, tales como las diversas encuestas de población. Estas, generalmente referidas a fecundidad, incluyen preguntas sobre migración<sup>179</sup>. Algunas, por su carácter general permiten la compatibilización con otras fuentes. Otras, debido a sus marcos muestrales, a sus definiciones y lugar de aplicación nos ofrecen información limitada.

Una alternativa posible es la Encuesta Nacional de Migración en Areas Urbanas, aplicada a 16 ciudades del país entre agosto de

---

de México", en Demografía y Economía, Vol. IV, Número 1 (10). México, El Colegio de México, 1970.

Ordorica señala el método de las estadísticas vitales y cifras de dos censos, y el de índices de sobrevivencia censal, como métodos indirectos; y como métodos directos los que utilizan información censal sobre el lugar de nacimiento y lugar de residencia en un momento determinado y lugar de residencia actual, anterior y duración de la ésta. Cf. Ordorica Mellado, Manuel. Migración interna en México. 1960-1970., México, p. 6.

<sup>179</sup> / Corona Vázquez, Rodolfo. "Las estadísticas sobre migración en México: las encuestas por muestreo." Ponencia presentada en el seminario "Situación actual y perspectivas de la población en México." IIS-UNAM y CONAPO. D.F., mayo 29 y 30 de 1989.

1986 y julio de 1987<sup>180</sup>. Esta encuesta, que se levantó como módulo anexo de la Encuesta Nacional de Empleo en Areas Urbanas (ENEU), nos ofrece algunas características de los flujos de inmigrantes a 16 puntos del país. Por sus características no nos permite cuantificar los volúmenes y las tasas de emigración interestatales o interregionales, pero sí nos informa sobre las características de los inmigrantes que permanecen en esas ciudades, habiendo arriivado a ellas en décadas pasadas, así como el comportamiento de la migración reciente hacia ellas.

El CONAPO ha reportado los siguientes resultados de la Encuesta Nacional de Migración en Areas Urbanas (ENMAU, 1986-1987):

En el período 1980-1987, la migración interna se mantuvo constante en términos del volumen de personas desplazadas, implicando una disminución de su importancia en relación con la población total del país. Se observa una reducción de la fuerza de atracción de población de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, en tanto que ciudades como Puebla, San Luis Potosí, Chihuahua y Mérida, así como las ubicadas en la frontera norte (destacan Tijuana y Ciudad Juárez) han cobrado importancia como puntos de atracción de población. Esto es interpretado como el inicio de un proceso de reorientación de los flujos migratorios.

---

180 / La Encuesta Nacional de Migración en Areas Urbanas (ENMAU), fue realizada por el Consejo Nacional de Población, y aplicada con la colaboración del INEGI, entre agosto de 1986 y julio de 1987, en 16 de las principales ciudades del país. En dichas ciudades, reside aproximadamente el 70% de la población urbana, es decir, cerca del 35% de la población total del país, representada en una muestra de 31,816 hogares y aproximadamente 150,000 individuos. El universo de estudio de la ENMAU, está constituido por las siguientes ciudades: México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Veracruz, Chihuahua, León, Torreón, San Luis Potosí, Tampico, Orizaba, Mérida, Tijuana, Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros. Consejo Nacional de Población (CONAPO), Características principales de la migración en las grandes ciudades del país. Resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Migración en Areas Urbanas (ENMAU), CONAPO, 1987. Mexico, 1989.

La participación de inmigrantes en la población total de las ciudades consideradas, presenta valores entre 16.2% (León) y 46.8% (Tijuana). En cambio, las tres áreas metropolitanas mayores (México, Guadalajara y Monterrey) presenten proporciones de migrantes relativamente bajas (24.6, 32.6 y 30.7% respectivamente). Sin embargo, dado el monto de su población total, estas representan en números absolutos volúmenes de inmigrantes mucho mayores que el del resto de las ciudades, menores en tamaño.

Si bien la mayor parte de los migrantes a las ciudades provienen del propio estado y de las entidades contiguas, en las ciudades de Tijuana, México y Guadalajara se presentan altos niveles de diversificación. En ellas los migrantes provienen de su propia entidad en menos de 15% y el 75% de ellos proviene de 7 o más entidades federativas.

En casi todas las ciudades la mayoría de los migrantes provienen de localidades rurales, aunque se observa que en los últimos años el componente de origen urbano tiene una participación creciente, llegando a representar más del 50%, en el caso de Tijuana. La ciudad de México aparece como un punto de origen creciente de migrantes que se dirigen hacia otras ciudades<sup>181</sup>.

En la mayoría de las ciudades, el tipo de movimiento migratorio predominante es el intraestatal (migración desde el mismo estado donde se ubica la ciudad receptora), entre éstas sobresalen Chihuahua, Mérida, Veracruz y Torreón; y en segundo término se encuentran las ciudades donde predomina el tipo de movimiento interestatal, como es el caso de Tijuana, Nuevo Laredo, la Ciudad de México y Tampico.

---

<sup>181</sup> / Esta tendencia no es completamente nueva. Otros estudios apuntan el proceso de descentralización del D.F. y de la región Centro-Sur a partir de los años setentas. Lo que pudiera considerarse novedoso es la estimación de la importancia de este flujo en relación a otros dirigidos hacia las ciudades seleccionadas. Cf. Corona (1988) op. cit.; Partida (1986) op. cit.

Las ciudades que han experimentado el incremento más fuerte en su inmigración en los últimos diez años son San Luis Potosí, Chihuahua, Puebla y Mérida, en tanto que los flujos a las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey han tendido a disminuir.

Como elementos de selectividad de la migración hacia las principales ciudades del país, se considera el sexo, edad y educación. En cuanto a sexo se observa una mayor participación de mujeres, sobre todo en los que provienen directamente de las áreas rurales (en promedio, las mujeres exceden a los hombres en 18%). El índice de masculinidad promedio (número de hombres por cada cien mujeres) es de 82. El valor mínimo se observa en Orizaba (76 h/m) y el máximo en Monterrey (97 h/m). Estas diferencias se explican, en parte, por el tipo de actividad económica preponderante en cada ciudad.

La edad de los inmigrantes al llegar a la ciudad, en el conjunto de las ciudades, se concentra principalmente en el grupo de 15 a 49 años (50-60%), siguiendo en importancia el grupo de 0 a 14 años (alrededor de 40%). Finalmente se encuentra el grupo de 50 años y más (menos del 5%).

A partir de esta información, el CONAPO reporta que es posible que la inmigración a las ciudades encuestadas se encuentre integrada en una parte significativa por familias jóvenes con pocos hijos.

Respecto al nivel educativo se observa que, en general, los inmigrantes tienen un menor nivel de escolaridad que los nativos. Cabe añadir que, en todas las ciudades, los analfabetas (individuos de 15 años y más que no saben leer ni escribir) tienen una mayor incidencia entre los inmigrantes. Asimismo, el grupo "profesional y postgrado", tiene un mayor peso en la población inmigrante que en la nativa, en varias de las ciudades en estudio. El dato señalado puede asociarse a la existencia de un grupo altamente selecto de migrantes, compuesto principalmente por estudiantes que se desplazan con el propósito de realizar o concluir su preparación superior.

Respecto a la actividad económica, se señala que la mayor parte de los inmigrantes se encuentra en el momento de la encuesta en los sectores de transporte y servicios, coincidiendo con la noción de su incorporación al llegar a la ciudad, al sector informal de la economía y en actividades que requieren un nivel bajo de calificación. El segundo lugar en importancia, en la mayoría de las ciudades en estudio, corresponde a las actividades de la industria de transformación, donde se supondría se encuentran los inmigrantes con mayor tiempo de residencia en el medio urbano, los cuales pueden haberse desplazado del sector en que se incorporaron inicialmente. En tercer lugar de importancia, se encuentra la incursión de migrantes en el sector comercio, el cual en algunas de las ciudades en estudio, compite e incluso llega a superar a las actividades de la industria de la transformación.

La ENMAU incluyó un sección de expectativas migratorias de los informantes, cuyos resultados muestran una marcada actitud de arraigo a la ciudad de residencia actual, tanto de la población nativa como de la inmigrante. Estos señalaron como razones para ello la búsqueda de empleo, aspectos familiares, el mejoramiento del nivel de vida, y el tener propiedades en los lugares de destino deseados. A estas se incorporan otros tales como la contaminación ambiental, la presión por la vida agitada y la falta de seguridad pública.

## El modelo de evaluación

Como hemos señalado anteriormente, existen una serie de dificultades que plantea la aplicación de modelos de evaluación de políticas.

El modelo que proponemos en esta sección se refiere a una parte de los procesos generados para el establecimiento de una política concreta: la de migración y distribución de población en México adoptada a partir de 1978. Esto es, no trata de señalar la génesis ni evaluar la organización institucional para su aplicación sino tan solo, a través de la vinculación de las variables afectadas por los instrumentos propuestos con los cambios migratorios, reconocer el impacto de dichas variables sobre la migración.

Esto nos permite identificar, por consecuencia, lo inadecuado o lo adecuado de los instrumentos seleccionados por la política. Si las variables seleccionadas impactan a la migración, los instrumentos son adecuados y efectivos. Sin embargo, sólo el análisis del sentido de las modificaciones de las variables incluidas en el modelo, nos puede decir si los instrumentos seleccionados por la política fueron realmente manejados y orientados hacia la modificación deseada para lograr el perfil migratorio y de distribución poblacional esperados.

La aplicación del modelo se referirá al ámbito restringido de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y las entidades que alimentan principalmente el flujo migratorio que se dirige hacia ella. Se seleccionó este caso dada la importancia que tiene dentro de la política analizada y la necesidad de acotar la información para un caso concreto y manejable.

### VARIABLES SELECCIONADAS PARA EL MODELO

Las políticas de migración y redistribución territorial de la población en México proponen una serie de instrumentos y

acciones que, básicamente y siguiendo sus planteamientos, pueden ejecutarse a través de:

- 1) El incremento y desconcentración territorial de la inversión pública federal, en los rubros de la actividad económica (agricultura, industria, comercio); de infraestructura en comunicaciones, transportes y urbana; y social (educación, salud y empleo).
- 2) La modificación de las políticas salariales e impositivas.
- 3) La creación de incentivos y facilidades para la desconcentración territorial de la actividad económica y servicios.
- 4) La desconcentración de la administración pública y la actividad política.
- 5) La generación de inversiones definidas para la realización de programas concretos focalizados a regiones y poblaciones específicas, la coordinación y reorganización intra e interinstitucional (a diferentes niveles) y la capacitación para la introducción de apoyo e información en el currículum escolar y los servicios de salud.

Teóricamente, las variables que determinan la migración y distribución territorial de la población son, a grandes rasgos, la localización y características de la actividad económica, así como sus niveles de productividad; la inversión gubernamental; los niveles de empleo y desempleo; niveles salariales y de distribución del ingreso; y el acceso a servicios.

Los elementos planteados por las políticas coinciden en gran parte con las variables determinantes.

Dada la información disponible y su nivel de agregación, hemos seleccionado como variables:

-Independientes:

- 1) La política de inversión pública federal, usando como indicador la inversión pública federal estatal ejercida en sus diferentes rubros.
- 2) La política salarial, usando como indicador los salarios mínimos por región. Y
- 3) La desconcentración y niveles de productividad de la actividad económica, usando como indicador el Producto Interno Bruto por entidad.

-Dependiente:

- 4) Consideramos como variable dependiente a la migración: población expulsada de su lugar de origen y población que arriba al lugar de destino analizado. Y
- 5) La distribución territorial de la población a través del porcentaje o participación estatal en la población nacional a lo largo del tiempo.

Tras la selección de estas variables para el modelo, subyace la idea de que las acciones gubernamentales, a partir de 1978, debieron cambiar para generar un desarrollo más equilibrado entre las regiones del país. Ello implicaría el cambio esperado en la migración: niveles menores de migración hacia la Cd. de México, retención de población en los lugares de origen, retención de población rural, y reorientación de los flujos hacia otros lugares del país.

Se supondría que a mayor inversión (pública o privada) se da una mayor dinamización de la economía, con crecimiento del empleo y condiciones de vida y, por tanto, un mayor nivel de desarrollo.

Se ha comprobado que a mayor nivel de desarrollo de una región, se observará una mayor atracción de población migrante y mayor retención de la residente (ésto comprobaría el supuesto de que la población sigue a la inversión)<sup>182</sup>.

Mencionamos arriba que la inversión puede ser gubernamental o privada. Se ha encontrado en diversos trabajos que la inversión gubernamental tiene un efecto positivo sobre la productividad de la actividad privada. Una forma de captar ésto puede ser usando indicadores de producción y empleo. En nuestro caso utilizaremos el Producto Interno Bruto. Por otra parte, no contamos con información suficiente sobre empleo y desempleo para las entidades de origen de los migrantes, sólo de las zonas metropolitanas.

La existencia de convenios o facilidades de desarrollo económico, no es considerada en el modelo, primeramente por la carencia parcial de información; y en segundo término por el peso explicativo que podría darnos la variable: dado que no implica que hayan afectado la economía. Es decir, que a pesar de su existencia es factible que no se hayan ejecutado dichos convenios (por imposibilidades de concertación, apoyo financiero o solicitud de los interesados, etc.).

Como variable dependiente consideraremos tanto la distribución territorial de la población, captándola a través de los porcentajes o participación de población de las entidades involucradas en la política a lo largo del tiempo (1970-1990); así como la variable migración, considerando la información proporcionada por la ENMAU, que en el caso de la Ciudad de México se refiere a fines de 1986.

---

<sup>182</sup> / El supuesto de que la población sigue a la inversión puede ser falso. Verduzco señala que, dependiendo de la forma y carácter de la inversión y organización productiva, variarán sus efectos sobre la migración: puede hacerse una inversión intensiva en capital, mecanizándose el agro y con ello generar expulsión de población rural; o bien generar nuevas fuentes de empleo, atrayendo una población diferente. Cf. Verduzco, Gustavo. Op. cit.

## El caso de la Ciudad de México

A continuación analizaremos cada una de las variables consideradas, revisando sus tendencias y las posibles correlaciones entre ellas.

### Variable Migración

La ENMAU fue levantada en la Ciudad de México entre el 4 de agosto y el 5 octubre 1986<sup>183</sup>. La siguiente caracterización de la migración a la ciudad de México se basará en el procesamiento de los datos resultantes de esta encuesta.

La proporción de migrantes a la Ciudad de México<sup>184</sup> es de

---

<sup>183</sup> / La Encuesta Nacional de Migración en Areas Urbanas (ENMAU) fue diseñada por el CONAPO y levantada con la colaboración del INEGI, apareciendo como un módulo anexo a la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) durante el tercer trimestre de 1986 y los dos primeros trimestres de 1987 y cubriendo las mismas ciudades consideradas por ésta. En el caso de la Ciudad de México, la aplicación de la ENMAU se inició a partir de la quinta semana de levantamiento de la ENEU, por lo que únicamente se cubrió el 73.9% de la muestra total para esta ciudad (3527 viviendas). En tanto ignoramos el procedimiento por el cual el equipo de levantamiento desarrolló sus actividades, no podemos evaluar si existe algún sesgo sistemático por este retraso. Para motivos del presente trabajo consideraremos como válidos los resultados de la encuesta, si bien más adelante haremos algunos comentarios sobre la calidad de la información ofrecida.

<sup>184</sup> / Se entenderá Ciudad de México como sinónimo de ZMCM, la cual comprende tanto el D.F., como los siguientes municipios conurbados del Estado de México: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Tultitlán. Esta definición corresponde a la señalada por la ENEU, y asumida por la ENMAU, retomando la establecida por los trabajos realizados en 1980 por Luis Unikel. Estudios recientes consideran que la extensión de la ZMCM se ha extendido a lo largo de la década, incluyendo en total 21 municipios conurbados del Estado de México.

las más bajas de entre todas las ciudades consideradas<sup>185</sup>. Solo el 24.6% de sus habitantes son inmigrantes, correspondiendo al 75.4% a los nativos.

Del 100% de los migrantes, el 45.88% son hombres, y el 54.12% son mujeres, observándose un índice de masculinidad de 84.76 hombres por cada 100 mujeres. Si clasificamos a la población que se declaró como migrante por lugar de residencia anterior y sexo, encontramos que el lugar de residencia anterior de los inmigrantes son entidades ubicadas en las regiones Centro, Occidente y Sureste: en orden de magnitud México, Michoacán, Puebla, Guanajuato, Oaxaca, Hidalgo, Veracruz, Guerrero, Jalisco, Tlaxcala, Querétaro, Morelos, y San Luis Potosí (Cuadro 5). Estas entidades correspondieron en 1986 a la residencia anterior del 87.03% de los inmigrantes. La relación hombre-mujer oscila entre 66.67 (Morelos) y 117.11 (Jalisco) hombres por cada 100 mujeres.

Estos resultados, en tanto se refirieren al total de la población declarada como inmigrantes en la ciudad, se ven afectados al considerar la cohorte a que pertenecen los migrantes.

Como señalan otros estudios, la distribución geográfica del origen de los inmigrantes (captada como lugar de residencia anterior a la llegada a la ciudad de México) ha tenido variaciones a lo largo del tiempo.

Al reclasificar la información considerando los migrantes con menos de un año de residencia en la ciudad, entre 1 y 4 años (1981-86), de 5 a 9 años (1976-81), y en quinquenios sucesivos (Cuadros 6 a 9), encontramos que esta distribución porcentual ha variado, pero incorpora generalmente a las mismas entidades.

Mientras que las cohortes correspondientes a la población

---

<sup>185</sup> / La ENMAU consideró 16 ciudades en todo el territorio nacional: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, León, Torreón, San Luis Potosí, Chihuahua, Mérida, Orizaba, Veracruz, Tampico, Tijuana, Cd. Juárez, Matamoros, Nuevo Laredo.

que migró hace 35 años y más (antes de 1951) provenían del Estado de México, Hidalgo, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Jalisco, Oaxaca, Veracruz, Querétaro y Tlaxcala (en orden de magnitud); los migrantes que tienen entre 5 y 14 años de residencia (1971-81) tuvieron por lugar anterior de residencia a Puebla, México, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo, Michoacán, el Extranjero, Guanajuato, Guerrero, y Querétaro; y finalmente, aquellos que tienen menos de un año de residencia (1986) provienen del Estado de México, Puebla, Hidalgo, Oaxaca, Michoacán, Veracruz, el Extranjero, Guerrero, Jalisco y Sinaloa.

Al distribuir los migrantes a lo largo del tiempo, por cohortes decenales, encontramos una distribución más o menos homogénea. Aquellos que arribaron antes de 1951 representan el 20.7% del total, los que lo hicieron entre 1951 y 1961 comprenden 20.45%, entre 1961 y 1971 28.02%, entre 1971 y 1981 19.91% y los que arribaron en el quinquenio 1981-86 10.92% (Cuadros 10 al 2).

Estos porcentajes podrían interpretarse como que, independientemente del tiempo, el volumen de inmigrantes en números absolutos se mantuvo (exceptuando el período decenal 1961-1971 que concentra una proporción mayor de migrantes) y por tanto, al relacionarlos con la población total expuesta al riesgo de migrar (que se ha incrementado), se tendría que las tasas de inmigración a la ciudad de México han disminuido.

Sin embargo, estas consideraciones no toman en cuenta que el monto de migrantes cuantificado no corresponde al volumen total del flujo, sino solo a la parte de aquellos que aún radican en la ciudad. Este número se ve afectado tanto por los flujos de retorno como por los impactos de la mortalidad.

Así, estos porcentajes nos indican la forma en que se distribuyen en cada cohorte los inmigrantes que residen actualmente en la ciudad. Los porcentajes señalados arriba indicarían una distribución casi homogénea de éstos, exceptuando la década 1961-1971. Esta mayor proporción pudiera deberse: 1) a una mayor posibilidad de incorporación o inserción de los migrantes del período (ya por su perfil, ya por condiciones

estructurales) implicando menores tasas de retorno a su origen; y 2) a niveles menores de mortalidad en comparación con otras cohortes.

El análisis por entidad federativa y sexo nos daría luz sobre las probabilidades de que un migrante se radicara en la ciudad, así como las afectaciones sufridas en los montos a causa de la mortalidad, aunque no nos diría en qué medida actúan sobre el monto total de los flujos.

Por ejemplo, la población inmigrante proveniente de Veracruz, con mayor tiempo de residencia representa una proporción muy baja del total (suman 28% los grupos que tienen entre 25 y 34 años de residencia más aquellos con 35 y más años), mientras que la mayor proporción (60%) se concentra en cohortes de inmigrantes con menor tiempo de residencia en la ciudad (entre 5 y 24 años), representando sólo 10.49% los inmigrantes con menos de 5 años de residencia. En cambio, en el Estado de México, la mayor parte de los inmigrantes cuentan con un tiempo de residencia muy prolongado (cohorte de 25-34 años y 35 y más años de residencia), disminuyendo sistemáticamente los porcentajes entre menor antigüedad tienen en la ciudad.

Observamos, pues, que la distribución porcentual de los inmigrantes por tiempo de residencia no es homogénea entre los estados de la República. Estas variaciones dependen, en parte, de volúmenes diferenciales de inmigrantes, de la selectividad de los flujos de retorno, y de la incidencia diferencial de la mortalidad.

Por otra parte, la mayoría de los migrantes en conjunto tuvieron como lugar de residencia anterior a su propio estado natal, oscilando entre 59.26% y 95.75%. El porcentaje restante corresponde a población con experiencia migratoria previa a su arribo (Cuadro 13). Esto parecería indicar una gran proporción de movimientos directos, desde la entidad natal hacia la ciudad, por parte de los migrantes radicados en la ZMCM. Desgraciadamente, ésto no nos permite saber si la población que se desplazó directamente desde su lugar natal a la ciudad, tuvo

otras experiencias migratorias previas hacia otros sitios teniendo como última parada previa su lugar natal.

Contrastrando las distribuciones porcentuales de los inmigrantes por entidad federativa, por lugar de nacimiento y lugar de residencia anterior, encontramos que en 23 entidades el porcentaje de migrantes que tenían su lugar de residencia anterior en ellas, es menor a la distribución por lugar de nacimiento. Ello indica que una parte de los inmigrantes nacidos en esas entidades tuvieron migraciones previas a su arribo a la ZMCM, concentrándose antes en 9 entidades. Las entidades que sirven de paso para llegar a la ZMCM son Baja California Norte, Coahuila, Jalisco, Morelos, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz (Cuadro 14).

En conjunto, los migrantes con mayor tiempo de residencia en la ciudad, comprenden proporciones menores a aquellos que tienen entre 5 y 24 años de estancia. El porcentaje mayor (13.27%) corresponde a aquellos con 20-24 años de residencia, tendiendo a disminuir ligeramente conforme disminuye el tiempo de residencia. Podría pensarse que sí hay una cierta tendencia de menor retención de inmigrantes en la ZMCM (Cuadro 15).

Al analizar los índices de masculinidad de los inmigrantes por tiempo de residencia, encontramos que existe una mayor proporción de mujeres entre las cohortes más viejas, que entre aquellos que se asentaron en la ciudad entre 1971 y 1981. Ello puede deberse a la sobremortalidad masculina y no a la selectividad del flujo. En contraste, los inmigrantes con un tiempo de residencia menor de 5 años presentan una mayor proporción de mujeres que los de la década anterior. Coincidiendo con otros estudios, estos datos apuntan a una feminización de los flujos migratorios, aunque no nos pueden orientar con precisión sobre la composición de los migrantes definitivos (Cuadro 15).

Para continuar el análisis hemos clasificado a los migrantes en tres grupos o cohortes, según su tiempo de residencia en la ciudad, a saber: a) migrantes recientes (aquellos con menos años

de residencia en la ciudad, cuya migración corresponde al período 1981-86); b) migrantes 1971-81 (aquellos con tiempo de residencia entre 5 y 14 años, y que corresponden a la década de los setentas); y c) migrantes antiguos (aquellos que tienen 15 y más años de residencia en la ciudad, es decir, que migraron a ella antes de 1971).

Siguiendo esta clasificación, encontramos que las estructuras por edad actual y sexo de las diferentes cohortes tienen fuertes variaciones entre sí (Cuadro 16 y gráficas). En la pirámide de edad del total de los migrantes, la población masculina y femenina se concentra en las edades 20 a 39 años, comprendiendo población también en edades avanzadas. En contraste, los migrantes recientes presentan una estructura por edad muy joven, con tres picos (perfil clásico de la migración). La mayor concentración se encuentra en las edades 15 a 29 años, es decir jóvenes en edad de trabajar; el siguiente pico lo presenta la población infantil de menos de 9 años de edad; y un tercer pico muy pequeño, entre los 60-64 años para los hombres y 65-69 años para las mujeres.

Para la cohorte de migrantes de los años setenta, se observa una población más envejecida que la de los migrantes recientes. El pico de la población 20-35 es mucho más marcado, concentrándose allí la población; el pico de la población infantil desaparece y hay una población envejecida ligeramente mayor que en los migrantes recientes.

Para el caso de los migrantes antiguos, la población es mucho más envejecida, desapareciendo aquella entre los 0 y 14 años; la mayor parte de la población se concentra entre los 30 y 55 años de edad, quedando entre la población envejecida un mayor porcentaje de mujeres.

Las características de la estructura de la población migrante, al ser analizada considerando la edad al migrar resulta ser mucho más homogénea entre las tres cohortes y su efecto agregado (Cuadro 17 y gráficas).

La pirámide de edad al momento de migrar del conjunto de los migrantes representa una población muy joven, con una alta proporción de niños y jóvenes menores de 29 años; y una mínima proporción de adultos.

Un patrón similar es presentado por los migrantes recientes, que concentran la mayor parte de su población entre los 15 y 29 años; la población infantil presenta un porcentaje menor y una casi nula participación la población anciana. En este caso, las mujeres son ligeramente más jóvenes que los hombres.

La estructura por edad y sexo de los migrantes de los años setenta sigue un patrón similar al de los recientes, aunque se observa una proporción ligeramente mayor de población infantil, y mayor equilibrio entre los sexos.

Finalmente, la población de migraciones antiguas presenta una pirámide con una base más amplia; el grueso de la población se concentra entre los 10 y 24 años, es decir, aproximadamente 5 años más joven que en las otras cohortes.

Esto podría hablar de pocas variaciones en el patrón por edad y sexo de las migraciones, a lo largo del tiempo. Aunque si pareciera haber ligeras modificaciones en el grado de feminización de los flujos y un aparente recorrimiento o envejecimiento de la edad al migrar, resultando en un ligero envejecimiento de la población que migra recientemente, en contraste con las poblaciones más jóvenes de las migraciones antiguas.

Sin embargo, esta diferenciación aparente de la composición de los flujos migratorios a lo largo del tiempo pudiera ser, más bien, indicador de la variación en la selectividad para la permanencia en la ciudad de México.

Considerando la actividad al llegar a la ciudad, encontramos que, en el total de migrantes, hubo 3 actividades predominantes: el 36.62% trabajó, el 23.68% se dedicó a cuidar el hogar y el 21.87% buscó trabajo (Cuadro 18). Al analizar este comportamiento a lo largo del tiempo, encontramos un patrón

homogéneo, en el cual esos porcentajes varían ligeramente, siempre guardando el mismo orden de importancia.

En cuanto al parentesco, entre el total de los migrantes se observa una mayor proporción de jefes del hogar (41.37%), seguida del conyuge del jefe (30.64%) y en un tercer sitio los hijos del jefe (11.88%) (Cuadro 19). Este patrón también es observado entre los migrantes antiguos y los de los años setenta. Sin embargo, entre los migrantes recientes, destaca con la mayor proporción otro tipo de parientes del jefe (no descendientes ni colaterales) (21%), para seguir en orden de importancia los hijos del jefe (17.25%), el jefe del hogar (16.75%) y su conyuge (14.75%). Aparentemente, hay un fuerte incremento de la migración de este otro tipo de parientes del jefe. Estos resultados pueden estar indicando la ampliación y mayor importancia de las redes familiares en los procesos migratorios, o bien la mayor captación de migrantes temporales no asentados en la ciudad que conviven en estructuras familiares de una población ya radicada en el lugar.

Un análisis por estado civil de la población migrante (Cuadro 20), nos muestra que, en su conjunto, cerca del 66% se encuentra casado y en unión libre; en tanto un 21.9% es soltero; cerca del 12% restante se encuentra viudo, separado o divorciado. Al revisar estas proporciones entre las cohortes, se observa una tendencia al incremento de la población soltera a lo largo del tiempo, así como la disminución de la población casada o en unión libre; y una mayor proporción de viudez entre los migrantes antiguos. Esto claramente es un problema de diseño de cuestionario. El que la población migrante más antigua esté más casada, más viuda y menos soltera se debe a que en el cuestionario se pregunta el estado civil actual y no el momento en que se da el cambio de estado civil, o si fue antes o después de la migración.

Considerando la proporción de migrantes según el carácter rural o urbano de la localidad de origen, encontramos que para el total de los migrantes, más de la mitad (55.05%) tiene un origen

rural (Cuadro 21)<sup>186</sup>. Sin embargo, el análisis por cohortes nos permite observar que entre más reciente es la migración, mayor es el componente rural (53.18% para migración antigua, 57.89% para los setentas y 61.75% para la migración reciente de los ochentas), y menor es el componente urbano (45.36% para migración antigua, 36.21% para los setentas y 22.50% para la migración reciente en los ochenta).

Lo anterior puede estar relacionado con el tipo de migrantes que permanecen en la urbe, es decir, con la selectividad para asentarse en la ciudad. Casi la totalidad de los migrantes (98.43%) se caracterizan por tener su residencia actual en la ciudad y no una residencia temporal o nueva (Cuadro 22). Así, la encuesta no capta las características del flujo, sino las características de la parte de los migrantes que permanecen ya como residentes en la ciudad.

Sin embargo, llama la atención el aún fuerte componente rural de los flujos y su observable incremento. Esto puede estar hablándonos de los impactos de la crisis económica, entre otros factores, en la estructura agraria.

Por último, considerando la condición de alfabetismo de los migrantes, encontramos un 9.77% de analfabetismo, en tanto el restante 90% es alfabeto. Al comparar el comportamiento entre hombres y mujeres, se observa que la proporción de mujeres analfabetas es poco más del doble de la de los hombres (Cuadro 23). El análisis por cohortes de la variable escolaridad nos permite distinguir algunos cambios interesantes (Cuadro 24). Primero, entre el total de los migrantes, la mayor proporción observa estudios de primaria (51.69%), seguida de aquellos con estudios de secundaria (12.26) y en menor proporción la población analfabeta (9.78). Llama la atención que la población con formación profesional superior representa un porcentaje

---

<sup>186</sup> / Esta pregunta se aplicó a la población de 12 años y más.

relativamente alto, siguiendo en proporción a aquella analfabeta (7.95%).

En siguiente término, a lo largo del tiempo la mayor proporción siempre la tiene la población con estudios de primaria, aunque hay una tendencia a su disminución (52.7% para los migrantes antiguos, 51.99% para los de los años setenta y 44.75% para los recientes). Asimismo, mientras que entre los migrantes antiguos la siguiente proporción importante es la de analfabetos (11.33), a partir de la década de los setenta ésta se ve superada en mucho por la población con estudios de secundaria, que entre los migrantes antiguos ocupa un tercer sitio. El grupo con estudios profesional superior y de postgrado tendió a incrementarse fuertemente hasta fines de los setenta, disminuyendo ligeramente entre los migrantes recientes (8.01% entre migrantes antiguos, 10.7% entre migrantes de los años setenta, y 10.0% entre migrantes recientes).

Recordemos que, para la interpretación correcta de estas variaciones, es necesario considerar que: a) la información corresponde a los migrantes que quedaron asentados en la ciudad y no a todo el flujo migratorio; b) la pregunta se refiere a la escolaridad actual y no a aquella al momento de llegada a la urbe ni mucho menos existe el dato sobre la educación previa a la migración; c) la estructura por edades diferencial entre los migrantes antiguos, de los años setenta y los recientes.

Aún sin realizar una standarización de las estructuras por edad y sexo, y considerando la posibilidad de capacitación de los inmigrantes durante su estancia en la ciudad, podría considerarse que los flujos recientes efectivamente se encuentran más capacitado (con mayor nivel de escolaridad) al momento de migrar que en el caso de las migraciones en décadas pasadas, si consideramos que las migraciones antiguas o de los años setenta han tenido períodos de tiempo mayores para incorporarse al sistema educativo en la urbe y elevar su nivel de escolaridad.

Finalmente, para el análisis de la variable migración a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se realizó una

estimación de los saldos netos migratorios y las tasas de migración neta, por medio de la aplicación de un método indirecto diseñado por Rodolfo Corona<sup>187</sup>.

Para su aplicación, adaptamos este método considerando las entidades tradicionalmente emisoras de migrantes a la ZMCM, para hombres y mujeres mayores de 15 años, durante los períodos 1980-90 y 1980-86. A pesar de la carencia de información referente a la estructura por edad en el año 1990, consideramos adecuada la aplicación de éste método.

Dado que la información censal de 1990 presenta un fuerte descenso de la población en el D.F. (presenta una tasa negativa), la aplicación del método arroja tasas de migración neta negativas, minimizándose el proceso de inmigración hacia los municipios conurbados. Los estados de Hidalgo, San Luis Potosí y Zacatecas presentan saldos netos migratorios negativos para los hombres en 1986 y 1990; y sólo Zacatecas para las mujeres en los mismos años (Cuadros 25.A y 25.B).

Hay que remarcar que la calidad de los resultados depende en gran medida de la calidad de la información censal utilizada, y que en este caso, por haberse utilizado información censal preliminar y carecerse de la estructura por edad para 1990, puede generar distorsiones.

Como una alternativa a la variable migración se utilizó la distribución de la población a nivel nacional, a través del porcentaje de cada entidad con respecto al total nacional. Esta opción permite captar en alguna forma los impactos de la migración en los incrementos o decrementos de la participación de la población estatal. Para ello se consideró la población en 1970, 1980 y 1990; por medio de interpolaciones se anualizó la información y se construyó una variable dicotómica indicando pérdida o ganancia en la participación de la población estatal de un año a otro.

---

<sup>187</sup> / Corona Vázquez, Rodolfo. Un método para estimar la migración neta definitiva al interior y exterior de diversas áreas geográficas. UNAM/CRIM, México, 1987.

### Variable Inversión pública federal ejercida

A lo largo del período 1970-1987 se observaron variaciones en el patrón de inversión gubernamental. En general, el volumen de la inversión gubernamental cayó a partir de 1982; ésto se explica por la fuerte crisis económica iniciada ese año.

Sin embargo, esta caída es diferencial: en el D.F., tras la caída de la inversión ejercida se da una recuperación importante en 1984, para entre 1985 y 1987 bajar nuevamente y mantenerse en el mismo nivel de 1983. En realidad, el D.F. se encontró en una situación privilegiada, pues en la gran mayoría de las entidades restantes la caída en la inversión pública federal ejercida fue más pronunciada, la recuperación en 1984 fue menor y en el período 1985-87 ésta no se estabilizó sino que continuó cayendo (Cuadros 26 a 28 y gráficas).

De acuerdo con la política de población en materia migratoria, se esperaba que a partir de 1977-1978 se incrementara tanto el volumen como el porcentaje de inversión en las nueve entidades que generan el mayor porcentaje de migrantes hacia la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y que, como consecuencia, la proporción absorbida por el D.F. y los municipios conurbados del Estado de México disminuyera.

Sin embargo, estas circunstancias no se dieron. La inversión gubernamental se concentró fundamentalmente en el D.F. y Veracruz a lo largo de todo el período. Las diez entidades con mayor porcentaje de inversión anual variaron poco. El D.F. siempre ocupó el primer lugar; seguido por Veracruz, entidad que perdió relativamente importancia en 1986 y 1987 al incrementarse fuertemente las inversiones en Campeche para la explotación petrolera. Tamaulipas, también con importancia petrolera fue disminuyendo su participación desde 1973, manteniéndose entre el cuarto y quinto lugar de magnitud, hasta 1983, en que se favorece más al Estado de México, Tabasco y muy recientemente Michoacán. Tabasco se vió altamente favorecido entre 1977 y 1982.

El resto de las entidades que aparecen en alguna o más ocasiones entre las 10 con mayor participación en la inversión

publica federal ejercida son Coahuila, Nuevo León, Jalisco, Guanajuato (entre 1970 y 1972 solamente), Sinaloa, Sonora, Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Campeche y Baja California Norte.

De las 9 entidades consideradas en la política de población solamente tres se encontraron entre las 10 con mayor porcentaje de inversión a partir de 1978: Oaxaca, Hidalgo y Michoacán. Oaxaca ocupó en cuatro años los últimos dos puestos, aunque en 1985 ocupó el quinto; Hidalgo ocupó en dos años el décimo y el noveno lugar; y Michoacán, de ocupar dos veces el último lugar, comenzó a cobrar importancia a partir de 1982 alcanzando el cuarto y tercer puesto de importancia.

Las diez entidades con mayor inversión pública federal ejercida anual.

Entidad	Año y lugar que ocupa																		
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	
D.F.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Ver	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	
Tps	3	3	3	4	4	4	5	5	5	4	4	5	5	7	6	7	8	9	
Coah	4	7							9	6	6	6	6				9	10	
Taba	5	4	6	7	8	8	9	3	4	3	3	3	3	6	8	6	7	8	
N L	6	9						9	6	9		8	8	4		8			
Jal	7			10	10	10	10	8						8	7		6	7	
Méx	8	5	5	5	6	6	6	6	7	7	7	7	7	5	4	5	5	6	
Gto	9	6	10																
Sin	10								10	8	9			9		10	10		
Son		8	4	3	3	3	3												
Oax		10							8	10			9		9			5	
Chla		7	6	5	5	4	4	3	5	5	9				5				
Hgo		8	8	7	7	7	10						10				9		
Mich		9	9	9	9	8	7					10	10	4	3	3	3	4	4
Camp											8	4		10		4	2	3	
BCN															10				

Así, observamos que el patrón de inversión no se modificó de acuerdo a los criterios establecidos para la redistribución de población deseada, sino de acuerdo a criterios de tipo económico, por los cuales se apoyó intensamente a la industria de la

transformación en la región Centro-Sur y las ciudades de Guadalajara y Monterrey; asimismo, se requirió una fuerte infraestructura para la explotación petrolera y los procesos manufactureros en la frontera norte.

De ahí, que se esperaba que los niveles de migración hacia la ZMCM continuaran siendo altos.

El análisis de la inversión por sectores nos confirma que las entidades consideradas en la política migratoria no solo no incrementaron su participación en ésta, sino que resultaron cada vez menos favorecidas a partir de 1982 (Cuadros 30.A a 35.B).

#### Variable Producto Interno Bruto

Considerando el Producto Interno Bruto de 1970, 1975, 1980 y 1985 a precios constantes (Cuadros 36 y 37), se observa que entre 1970 y 1980 el PIB nacional se incrementó, teniendo una leve caída para 1985. Al revisar su comportamiento en las entidades involucradas en la política migratoria y de distribución de población observamos que en cinco de las entidades (Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí y Tlaxcala) el volumen del producto interno bruto siempre fue creciente; en el resto de ellas, es creciente hasta 1980, decrecentándose ligeramente en 1985.

Si observamos su distribución porcentual en cada año, notamos que la participación del Distrito Federal se mantiene más o menos constante, en el orden de un 26%. En cambio, se observan variaciones entre las restantes 10 entidades, identificándose grupos:

- a) aquellas que incrementaron su participación en el PIB hasta 1980 y en 1985 observan una menor participación (Hidalgo y México);
- b) aquellas que incrementaron su participación entre 1970 y 1975 y que en 1980 observan una caída, recuperándose ligeramente en 1985 (Michoacán, Oaxaca y Tlaxcala);
- c) aquellas que venía perdiendo participación desde 1970 y se recuperan en 1985 (Guanajuato y San Luis Potosí); y

d) aquellas que pierden en su participación en forma casi constante a lo largo de todo el período (Guerrero, Puebla y Zacatecas).

Se esperaría que, en la medida en que las entidades pierden participación en el PIB incrementaran su emigración, perdiendo población.

#### Variable Salario mínimo

Entre 1970 y 1987 el salario mínimo, como promedio nacional, cayó 35.64% (Cuadro 39.A). De 1970 a 1976 los salarios sufren altibajos en todas las regiones, tendiendo en general a su elevación. En tanto en 1971 y 1972 los salarios mínimos suben en todas las regiones, excepto en Nayarit (-10.03%), en 1973 vuelve a observarse una caída general, exceptuando nuevamente a Nayarit, donde se obtuvo un ligero incremento. Esta caída generalizada, sin embargo, colocó los salarios ligeramente por sobre los de 1971. La tendencia a la elevación de los salarios entre 1971 y 1973 no se dió en Nayarit, única región en que la recuperación fue tan leve que no alcanzó a igualar, ya no digamos a superar, los salarios de 1971, quedando por debajo de éstos.

En 1974 todos los salarios continuaron incrementándose a excepción de la región San Luis Potosí Norte, que continuó decrementándose con una pérdida de 3.14% en relación a 1973, que significó una caída de 15.51% en solo dos años desde 1972.

En 1975 comienza a observarse un estancamiento en los salarios. Solo dos regiones mantuvieron el mismo salario (Guerrero resto del estado, y Jalisco Bolaños Los Altos); 49 regiones de un total de 67 observaron ligeros aumentos entre 0.13% y 4.2% (los incrementos porcentuales más importantes se observaron en las regiones Centro-Sur (4.2%), Veracruz Puerto (3.5%), Veracruz resto del estado (3.5%), Tlaxcala (3.1%), Colima (2.6%) y Yucatán Agrícola Forestal (2.6%)). En tanto aquellas con decrementos fueron 13 regiones (entre -0.1% y -4.1%): Morelos (-4.1%), Coahuila Saltillo (-1.0%), Campeche (-0.8%), Coahuila Oeste (-0.8%) y Coahuila Este (-0.8%).

En contraste, 1976 fue el pico máximo de los salarios mínimos. En todas las regiones se incrementó entre 6.9% y hasta 14.1% (Guanajuato resto del estado Michoacán Bajío, y Morelos, respectivamente).

Después de 1976 se da una caída generalizada en los salarios mínimos, tendiendo a recuperarse ligeramente en 1981. El inicio de la crisis de 1982 se manifestó claramente en la depresión de los salarios en todas las regiones hasta 1985. El año de 1986 representa una aparente recuperación (14 de las 67 regiones tuvieron un ligero incremento en sus salarios), que desapareció totalmente con otra contracción salarial en 1987 (Cuadro 39.B).

Mientras antes de 1976 las diferencias salariales regionales respondían a las diferencias en los índices de precios regionales, buscando la concreción de una política que compensara las desigualdades regionales en el precio de los bienes; después de 1976 comienza a observarse, además de la caída continua de los salarios, una tendencia a la homogenización en el monto de éstos. Así, para 1987 solamente se observan tres salarios mínimos:

- a) 61.6 pesos diarios para Baja California Norte, Baja California Sur, Chihuahua Cd. Juárez, D.F. Area Metropolitana, Sonora Nogales, Tamaulipas Norte, y Veracruz Minatitlán Coatzacoalcos;
- b) 57.0 pesos diarios para Guadalajara Area Metropolitana, Monterrey Area Metropolitana, Sonora Costa, Tamaulipas Tps. Madero Altamira, Tamaulipas Mante, Veracruz Poza Rica Tuxpan; y
- c) 51.3 pesos diarios para las restantes 54 regiones del país.

Esto refeja el abandono de la política de compensación del poder adquisitivo del salario mínimo a nivel regional, concentrando los salarios más altos en pocas regiones caracterizadas por su gran dinamismo económico.

Podríamos suponer que la homogenización del nivel salarial generaría en las regiones menos dinámicas, con índices de precios al consumidor más altos, una caída del poder adquisitivo del

salario; en tanto en otras regiones con índices de precios menores, se generaría un ligero aumento del poder adquisitivo. Ello depende del precio de los bienes de consumo, su relación con el salario mínimo y la caída anual de los mismos.

Al analizar las diferencias salariales en relación al establecido para el D.F. Area Metropolitana, encontramos que en 1970, seis regiones (Baja California N, Chihuahua Cd. Juárez, Sonora Nogales, Tamaulipas Norte, Tamaulipas Tps. Madero Altamira, y Veracruz Minatitlán Coatzacoalcos) presentaban un nivel salarial por arriba de la capital; y sólo tres (Guerrero Acapulco, Monterrey Area Metropolitana y Veracruz Poza Rica Tuxpan) presentaba el mismo nivel salarial que la capital. El resto de las regiones se encontraba por debajo.

Entre 1978 y 1979, en la gran mayoría de las regiones comienza a cerrarse la brecha salarial. Esta disminución de las diferencias salariales negativas mostró una homogenización a nivel nacional. De esta suerte, a partir de 1981 y hasta 1987, ninguna región presenta niveles superiores al salario de la ciudad de México. Sólo tres regiones la igualan en 1981 (Baja California Norte, Chihuahua Cd. Juárez, Veracruz Minatitlan Coatzacoalcos). En 1983 siete regiones (Baja California Norte y Sur, Chihuahua Cd. Juárez, Guerrero Acapulco, Sonora Nogales, Tamaulipas Norte y Veracruz Minatitlán Coatzacoalcos) no presentan diferencias salariales con el de la Ciudad de México, conservándose hasta 1986.

En todos los años del período, Cd. de México siempre tiene un salario mínimo por sobre las demás regiones, pero a partir de 1982 la diferencia tiende a homogenizarse entre todas las regiones, disminuyendo anualmente la diferencia. Esto podría interpretarse como que las regiones se acercan cada vez más al salario de la ciudad más importante del país; sin embargo, más bien se muestra la eliminación de la política de compensación de salarios mínimos regionales y el desligue de la política salarial de la realidad económica regional (Cuadro 40).

En esta situación, si teóricamente los migrantes se dirigen a regiones con salarios superiores, considerando sólo ésta variable, la opción se cierra a las regiones mencionadas en el inciso a): Baja California Norte, Baja California Sur, Chihuahua Cd. Juárez, D.F. Area Metropolitana, Sonora Nogales, Tamaulipas Norte, y Veracruz Minatitlán Coatzacoalcos. Un indicador más refinado podría ser la relación salario/poder adquisitivo, pudiéndose captar niveles de consumo diferenciados regionalmente que son encubiertos por la homogenización salarial.

#### Aplicación del modelo

Ante nuestra imposibilidad de revisar todos los instrumentos en forma desagregada y regionalmente, el modelo propuesto nos permitió captar, a grandes rasgos, la forma o el carácter de las variables que operacionalizan la política de migración y redistribución de población, así como algunas de sus relaciones con la variable migración.

Contamos con información anual sobre las variables independientes (inversión pública federal ejercida, producto interno bruto y salarios mínimos reales). Sin embargo, la información sobre las variables dependientes (migración y proporción de población en cada entidad) corresponden:

- a) sólo a inmigrantes en la ciudad de México por medio de una encuesta, que al desagregar su información anualmente podría afectarse su calidad;
- b) sólo a tres puntos en el tiempo 1970, 1980 y 1990, que en el tercero podemos tener alteraciones en tanto los datos usados son preliminares.

Además de los problemas de carencia de información y de su calidad, nos enfrentamos al problema del diseño del modelo.

Primeramente se tomó la decisión de aplicar un modelo de regresión múltiple, dado que consideramos que no existen interdependencias entre las variables independientes. De este supuesto nos resulta una estructura explicativa que coincide con

el modelo, es decir, una serie de elementos independientes entre sí que impactan conjuntamente a la variable dependiente.

Se aplicó un modelo de regresión múltiple a una base de datos que consideraba las características de las 11 entidades involucradas en la política, para los tres momentos en que se contaba con información sobre migración acumulada y porcentajes de población: 1970, 1980 y 1990. Cada regresión comprendía: 1) porcentaje de la población total por entidad en el año X, 2) promedio de inversión pública federal ejercida en el período previo, 3) producto interno bruto para el mismo año, 4) tasa de crecimiento decenal de la población, y 5) diferencia entre los salarios mínimos de las entidades (promedios de las regiones que comprende cada entidad) y el correspondiente a la cd. de México en el año X.

Los resultados de las aplicaciones de este modelo mostraban que el impacto de las variables independientes sobre la variable dependiente no era significativo, y por tanto que no existía relación entre las variables dependientes y las variables independientes (Cuadros 41 y 42).

Esto, teóricamente no fue aceptable, por lo que se procedió a reorganizar la base de datos, generando una nueva que comprendiera observaciones de cada variable anualmente. Para ello se utilizó la proporción de migrantes procedentes de las entidades involucradas, captados en la ciudad de México de acuerdo a su tiempo de residencia y clasificándolos anualmente desde 1970 hasta 1986 (Cuadros 43 y 44); la inversión pública federal ejercida para cada entidad anual a precios constantes; el producto interno bruto anual para cada entidad a precios constantes (se efectuó una serie de interpolaciones para completar las series anuales y una extrapolación para el dato de 1986); salarios mínimos por cada entidad en cada año (promedios regionales para dar los salarios estatales; se prefirió usar el monto en pesos diarios constantes, dado que las diferencias con el de la ciudad de México no captan la caída salarial ni la brecha en el poder adquisitivo); como variable dependiente

alternativa se utilizó el porcentaje de población de cada entidad federativa (realizándose interpolaciones para completar las series anuales). Esta presentación de las variables nos daba las tendencias a lo largo del tiempo de cada una de ellas, multiplicándose las observaciones incluidas en el modelo; y la posibilidad de realizar un análisis global, o bien, posteriores análisis por entidad federativa o año.

En esta ocasión comenzamos por realizar un análisis de asociación entre las variables, encontrando que existe asociación entre la inversión gubernamental y el perder o ganar población, observándose una relación positiva: a mayor inversión mayor población y a menor inversión menor población.

La relación entre la variable PIB y perder o ganar población no fue muy clara, se mostraba que a menor PIB se pierde población, pero a mayor PIB también se puede perder población. Lo mismo sucedió al usar migrantes. Esto puede deberse al tipo de inversiones y al carácter de la organización en el trabajo, que para incrementar la productividad implique inversiones de capital de forma intensiva, desplazando fuerza de trabajo. La relación entre las variables independientes y el salario presenta el mismo patrón de asociación.

Al aplicarse el modelo de regresión múltiple al total de las observaciones, considerando inversión, PIB, salario, población y emigrantes a la Cd. de México, encontramos que las variables inversión y el producto interno bruto impactan significativamente a la emigración; la variable población de la entidad también presentó un fuerte impacto, sin embargo, en posteriores aplicaciones fue retirada, dado que se encuentra asociada al monto de la emigración absoluta y el mismo porcentaje de población. La variable salarios no siempre figuró como una variable de importante significación, solo se observaba su impacto al eliminar la variable población total de la entidad, mostrando además una R2 alta.

El modelo mostró un mayor impacto de las variables independientes inversión, PIB y salario cuando se aplicó a la

variable dependiente porcentaje de población, recodificado como pérdida o ganancia de población en relación al año anterior, con altos niveles de significación y R2 superiores a las aplicaciones anteriores.

Así, en el caso de la Ciudad de México y las entidades que son las principales emisoras de emigrantes hacia ella, encontramos que las tendencias en los patrones de inversión, producción y salarios no se modificaron en un sentido favorable a la retención de la población. Si bien, en el capítulo anterior se señalaban las limitadas acciones sobre la materia, corroboradas con el modelo, éste nos muestra la política implícita resultante de diversos procesos.

## CONCLUSIONES

La investigación presentada partió de la preocupación por conocer cuál es el papel de las distintas instituciones sociales en los procesos poblacionales, y más en concreto, se dirigió a buscar algunas líneas por las cuales las instituciones estatales inciden en uno de los aspectos de la dinámica demográfica: la migración interna y la distribución territorial de la población.

Se consideró que un primer acercamiento a la problemática podría hacerse a través del análisis político, que nos permitiera reconocer características peculiares de las instituciones estatales, tanto como norma generalizada como organizaciones burocráticas.

Los distintos enfoques de investigación política, así como los esquemas propuestos para el análisis de las políticas de población, en específico, nos plantean alternativas diversas para acercarnos a la compleja relación política-comportamiento demográfico.

En la medida en que cada uno de estos esquemas parte de perspectivas diferentes, nos ofrecen también un uso de conceptos, elementos integrantes y estructuras explicativas diferentes. Si bien no podemos hablar estrictamente de complementariedad, debido a que algunos de estos enfoques se encuentran en contradicción o hacen conceptualizaciones distintas de los mismos procesos y en el mismo nivel de análisis, si podemos referirnos a posibilidades de integración del conocimiento, en la medida en que otros enfoques abordan facetas específicas del proceso político en distintos niveles.

Un análisis del surgimiento del problema demográfico en un régimen político específico, no basta para comprender la estructuración y funcionamiento de organizaciones institucionales derivadas de tal problematización, ni los procesos para la toma de decisiones, gestión y ejecución de acciones, o los impactos de éstas, a nivel individual y de agregados, en los

comportamientos demográficos y las demás esferas de la realidad social.

Nos encontramos, pues, en un campo poco explorado, con diversas posibilidades de análisis, y cuyos hallazgos tendrían repercusiones significativas.

Diversos estudios apuntan la importancia de las acciones gubernamentales como determinantes de la dinámica demográfica. Sin embargo, solo algunos se han dirigido al análisis de la forma en que la gestión de las políticas de población actúa sobre las variables demográficas. Son menos aún los trabajos que permitan hacer una evaluación sistemática del impacto de las políticas públicas, de sus efectos (complejos y contradictorios) sobre la migración.

En el presente trabajo se optó por el análisis de políticas explícitas en materia de migración y distribución territorial de la población en México. Se diseñó una estrategia que comprendiera diversos aspectos de la política y de su relación con el fenómeno demográfico. Así, primeramente se efectuó una revisión de los antecedentes históricos de dichas políticas, considerando cómo se concibieron y problematizaron estos fenómenos, las posiciones de los gobiernos frente a tal problema y la instrumentación legal e institucional de las políticas. Como siguiente paso se procedió a un análisis de la legislación y planeación vigentes, entendidos como el marco general de acción de los distintos actores sociales. Asimismo, se rastrearon las acciones concretas de la política, tratando de reconocer sus impactos en el comportamiento demográfico.

En un primer acercamiento, encontramos que las acciones estatales en materia de migración y redistribución territorial de la población en México tienen una larga tradición, arrancando desde el período colonial. La revisión de la legislación muestra el interés de ciertos sectores por regular y normar la acción individual relacionada con la migración y la distribución de la población, considerándola como elemento indispensable para el desarrollo y crecimiento económico y social de la nación.

Esa regulación fue concretada en diversas organizaciones, algunas de carácter burocrático, que nos presentan actores sociales en potencia, quienes actúan en relación a un orden establecido, siguiéndolo positiva o negativamente. La ley funciona así como contexto de la acción de individuos y organizaciones institucionales, siendo un medio o un obstáculo para ella. Aquí se nos presenta un problema más, a saber, el proceso de socialización jurídica por el cual los individuos y organizaciones conocen la legislación en la materia y la toman como parámetro de acción.

Por otra parte, este tipo de análisis nos permite captar la incidencia de tales instituciones en los fenómenos demográficos. La legislación vigente nos presenta varios elementos: Por una parte refleja la evolución de la concepción de la dinámica demográfica, en tanto incorpora variables que no se contemplaban en periodos anteriores. Por otra parte, los objetivos expresados recuperan el interés por el fortalecimiento de la población mexicana y su función en el resguardo de la soberanía nacional, pero además reflejan el papel que se le da a la población en nuevos contextos de cambio económico y tecnológico. Otro elemento que resalta es la creación de nuevas instituciones u organizaciones burocráticas, que sin embargo, dadas sus funciones encuentran limitaciones para la gestión de las políticas.

Cabe señalar que, la evolución que ha tenido la organización burocrática que atiende ciertas variables demográficas ha superado este ordenamiento legal de carácter general. Esto se observa en el desequilibrio de la atención que da la ley a cada materia: la introducción de elementos referentes a la mortalidad y la fecundidad es escaso, de manera que no se dió en desmedro de la atención a la materia migratoria. Por el contrario, todo el desarrollo de más de un siglo de legislación migratoria fue retomado. Sin embargo, hay un fuerte contraste entre los planteamientos sobre la migración interna y

los de migración internacional, perdiéndose incluso algunos avances en migración interna del período Cardenista.

Así, observamos que en el documento de la Ley General de Población de 1973 hay un bajo desarrollo de la materia a nivel interno, si bien se hace un esfuerzo por encadenar los procesos de migración internacional con éstos. Por otra parte, en el mismo documento encontramos un bajo desarrollo en materia de salud, mortalidad y fecundidad, que sin embargo, pueden ser cubiertos por otras legislaciones sectoriales.

Este escaso desarrollo se ve paliado por el Reglamento de la Ley General de Población de 1973, que a través de cuatro líneas generales da las pautas para la concreción de la política. Estas líneas o pautas se refieren a: los planes de distribución de la población; la coordinación con medidas ambientales y salud pública; la coordinación sectorial; la instrumentación de la política migratoria a través de los planes de desarrollo económico, social y cultural rurales y urbanos, y la concientización de la población.

Sin embargo, la existencia de este cuerpo normativo no siempre ha implicado la creación de organizaciones burocráticas que contribuyan a hacer efectivas tales disposiciones jurídicas, ni la plena consecución de acciones encaminadas hacia ello.

Ciertamente, el análisis histórico de la legislación sobre migración y de su coherencia interna no es suficiente para conocer su grado de legitimidad y, sobre todo, si se ejerció o no; y, en caso positivo, tampoco da cuenta del éxito de las acciones desplegadas para su cumplimiento. Asimismo, no capta la forma de aplicación de la norma, desconociéndose por tanto el sentido de su ejecución por los agentes institucionales y la respuesta de los individuos y grupos involucrados.

Sin embargo, la revisión y análisis realizados nos permitió captar los ámbitos, estrategias y políticas a través de los cuales ciertos actores sociales (individuales o colectivos) buscan incidir sobre los fenómenos demográficos; identificando

además, los marcos de lo permitido y lo prohibido, lo deseable y lo no deseable desde la perspectiva estatal.

La revisión de la planeación en la materia, derivada de la legislación vigente nos muestra una continuidad en la política de población y, específicamente, en la de migración y distribución territorial de la población. También nos muestra los diferentes énfasis puestos en cada uno de los distintos programas sexenales.

Por una parte, el plan propuesto para 1978-1982 abre brecha en la materia y refleja una conceptualización avanzada de las interrelaciones de los fenómenos demográficos con aquellos de tipo económico y social que intervienen en el proceso de desarrollo. Si bien los instrumentos que plantea son de carácter general, marca líneas claras de acción retomadas y desarrolladas en el siguiente plan sexenal (1984-1988), subrayándose el problema de la integración del criterio demográfico a la planeación del desarrollo, criterio fundamental desde el primer plan.

El segundo plan mencionado, con un formato más breve, y menos desarrollada la parte técnica del diagnóstico y la prospectiva, conserva los objetivos del plan sexenal anterior. Sin embargo, para el diseño de la estrategia e instrumentación del plan enfatiza más el concepto de "integración" que el establecimiento de nuevas metas cuantitativas. A nuestro parecer, la aportación de este plan es una mayor concreción de la organización y participación institucional (individual o coordinada), asignando objetivos posibles dadas tres formas de integración.

El carácter normativo de los objetivos generales y específicos repercute fuertemente en la instrumentación de la política, dejando de lado incluso el seguimiento y la evaluación de la política.

En cuanto al tercer programa sexenal, 1989-1994, encontramos que también da continuidad a los objetivos e instrumentación de la planeación. Sin embargo, presenta un carácter extremadamente general, a diferencia de los dos planes sexenales anteriores, que

si bien son generales presentan mayor concreción en el orden normativo que proponen.

Los tres planes expresan el avance en la conceptualización de las relaciones entre población y desarrollo, y concretamente de las interrelaciones entre la migración, la distribución de la población y los procesos socioeconómicos.

Esto se refleja en el diagnóstico y pronóstico que realizan. Si pensáramos qué elementos debieran considerarse para establecer una política de migración y distribución de población, primero estableceríamos las cuestiones críticas, a partir de definir si las características actuales del fenómeno son las deseadas en relación a un proyecto de desarrollo nacional, y de no serlo definir qué es lo que se considera "mejor". En México, hay acuerdo en las situaciones críticas (concentración y dispersión de la población), sin embargo, no se han planteado opciones al patrón de dispersión de la población. Asimismo, puede considerarse que el diagnóstico y pronóstico de la problemática son claros y concisos, identificando los factores estratégicos determinantes.

Sin embargo, su carácter general y normativo plantea fuertes limitantes a la acción programática. Por una parte, los objetivos van perdiendo especificidad a lo largo del tiempo. Por otra, dadas las características de las políticas de población (multisectoriales, integradoras y a largo plazo) poseen pocos instrumentos propios, y por ello, para ser eficaces deben recurrir a instrumentos de otras políticas. Ello implica el reto de reformular las políticas sectoriales para alcanzar objetivos demográficos, conservando al mismo tiempo toda su capacidad para alcanzar sus objetivos específicos.

En el caso mexicano, los instrumentos propuestos para alcanzar las metas y objetivos establecidos no se derivan de ni de su propia programación ni de su propia institucionalización a través de organizaciones. Esto es, en la medida en que sus instrumentos no son propios por descansar en los de otras políticas sectoriales (principalmente la económica y la de

desarrollo social), su éxito depende de la incorporación del criterio demográfico en dichas políticas sectoriales y del éxito mismo de éstas últimas.

Esto se ha traducido en una incapacidad de operacionalizar la política en acciones concretas de carácter nacional, coordinadas con las acciones del resto de los sectores, a excepción de algunos programas aislados que por su carácter pierden gran parte de su impacto, reflejándose solo temporalmente a nivel microrregional.

Por ejemplo, entre los elementos propuestos para incidir sobre la migración y distribución de la población, se encuentran la reforma agraria y el desarrollo rural. Consideramos que es necesario una mayor concreción en esta estrategia, debido a que, dependiendo de su carácter (industrialización agraria, introducción de servicios en las zonas rurales), según las investigaciones realizadas, puede incrementarse o disminuir la migración. Es decir, si no se tiene una idea y manejo preciso del estilo de desarrollo rural a implantarse es muy probable que se obtengan resultados contrarios a los objetivos planteados.

Otro factor importante a considerarse es la descentralización de las inversiones y las actividades económicas. Desde hace casi 50 años se ha planteado la necesidad de hacerlo, sin embargo, en tanto no se cambien elementos de la organización política (por ejemplo la estructura de la toma de decisión) o se refuercen los incentivos y restricciones para la relocalización industrial o se establezcan centros alternativos para acceder a servicios sociales, habrá pocas esperanzas de obtener un nuevo patrón de localización. Esta no sólo requiere de estímulos, sino de definición clara de las nuevas zonas de recepción y evaluación de los posibles efectos.

Aquí podría pensarse como elemento de ayuda, al Municipio, siendo necesario dotársele de recursos económicos, y mayor margen de decisión. Esta misma unidad política permitiría atender a procesos microrregionales que se escapan de control, dar un seguimiento y controlar la ejecución de la política.

Si bien existe la limitante normativa a una política de redistribución territorial coercitiva, que impone la libertad de tránsito en el interior del país, ésto no debiera verse como impedimento a una programación alternativa, de carácter no coercitivo, en que la población encuentre satisfacción a las necesidades que la impulsan a buscarlas en otras regiones, o bien, se ganen mejores condiciones y apoyos a migraciones temporales internas.

¿Por que nos referimos a este tipo de migraciones? Como hemos visto, en la planeación reciente la preocupación principal es la concentración de población en algunas zonas del país y la creciente migración hacia ellas. En estos enunciados, subyace una concepción de migrante, que se ha caracterizado por su origen rural, una larga permanencia en la urbe, su radicación en zonas deterioradas y su inserción laboral en los segmentos de la economía urbana de menor productividad.

A nuestro parecer, el problema no es la migración, sino las formas específicas de su temporalidad, su prolongación en el tiempo, las condiciones en que se realiza y las condiciones de inserción. Así, el objetivo no es la inmovilización de la población en sus lugares de residencia, sino la adecuación entre las demandas regionales (de empleo y servicios), las condiciones de traslado de los migrantes, la temporalidad de su estancia en los lugares de destino, las condiciones de inserción a los mercados laborales y el consumo de servicios, la transferencia efectiva de recursos hacia las zonas depauperadas y su inversión en estas últimas.

Así, el problema se redimensiona en torno a las posibilidades de generar mercados regionales sólidos que abran oportunidades laborales y de acceso a servicios a sectores de población específicos; se ve la necesidad de diversificar las economías regionales y locales.

Si bien una mejora en las condiciones de migración pudiera generar, además de una mayor intensidad del proceso migratorio, un cierto impulso a las economías de las regiones de origen, éste

se tornaría dependiente de las economías de otras regiones más desarrolladas.

Este mal aparentemente que subyace en la propuesta anterior, ya es vivido por las economías regionales, las cuales dependen fundamentalmente de las tres zonas metropolitanas del país, con malas condiciones migratorias y una difícil inserción en segmentos de la economía urbana de alta productividad. Así, la propuesta supondría la diversificación de los centros de dependencia de las regiones menos desarrolladas, encontrando posibles alternativas de intercambio. En la medida que tienen mayor envergadura regional, estos planteamientos se dificultan, de manera que pudieran realizarse ensayos microrregionales.

La puesta en marcha de la política de migración y distribución territorial de población tiene otros obstáculos. Uno de ellos es la carencia de conocimientos y datos sobre los procesos migratorios. Pero, a nuestro parecer, allí no se encuentran los problemas más fuertes.

Representan obstáculos mayores la carencia de personal capacitado, los problemas de coordinación interinstitucional generados tanto por desconocimiento de la relación entre los procesos sobre los que se va a incidir, como por pugnas por el otorgamiento de recursos; inexistencia o deficiencias en la planeación sectorial y en su realización (las acciones sectoriales no responden estrictamente a los planes); limitantes en la comunicación entre equipos de técnicos especializados; traslapes en las áreas de acción de los organismos y entidades responsables de la ejecución de políticas (un ejemplo claro fue el traslape entre las funciones del Consejo Nacional de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación, en relación a la descentralización, y las funciones otorgadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por la emergencia de los sismos, mediante el Comité de Descentralización); pugnas interinstitucionales; y la incapacidad de definir entidades y organismos (existentes o por crear) responsables de programas específicos.

Así, los problemas prioritarios se localizan en la coordinación de entidades gubernamentales, y la carencia de equipos técnicos capacitados para la elaboración de programas concretos.

El avance que se ha dado en los niveles de integración de esta política a la planeación del desarrollo, sigue siendo insuficiente. De tal suerte, hay efectos contradictorios de la ejecución de políticas económicas (principalmente) y sociales, independientemente de las limitaciones en el control de factores determinantes. Por ejemplo, en el diagnóstico y pronóstico no se toma en cuenta el efecto de los cambios de organización de la producción, la introducción de las nuevas tecnologías, las políticas salariales diferenciales y el papel de las inversiones gubernamentales y privadas en el mercado de trabajo. De aquí la necesidad de trabajar en la integración de las políticas de población.

Por otro lado, en el contexto de crisis que actualmente vivimos, se imponen limitaciones en cuanto a los recursos financieros, materiales y humanos para la ejecución de estas políticas. Se plantea como reto el instrumentarlas y ejecutarlas en forma eficaz con escasos recursos.

El modelo planteado en el capítulo quinto, más que identificar el impacto de la política explícita, nos mostró la no adecuación de las políticas sectoriales a los objetivos demográficos, es decir, su falta de integración; así como la política implícita estatal y sus impactos demográficos. En la medida en que no se ha reorientado la inversión a entidades menos desarrolladas, ni se les ha favorecido salarialmente, la dinamización de la economía se ha dificultado en ellas, permaneciendo aún como focos emisores de migrantes.

Las migraciones hacia la ciudad de México aparentemente han disminuido desde la década de los setentas, pero en forma mínima. Al observar los porcentajes de población podríamos pensar que sí ha habido cambios en los patrones migratorios, sobre todo por el impacto de la crisis de los ochentas, pero no con una tendencia a

la desconcentración acelerada de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Por el contrario, el patrón de distribución se ha ido cambiando de acuerdo a una tendencia continua de concentración. No ha disminuido el ritmo de concentración, no se mantiene la estructura porcentual. Lo ideal sería generar una distribución más equitativa pasando por la estabilización de la estructura de la participación estatal en la distribución de la población.

En esta medida, los resultados de este intento de acercamiento a la evaluación de los impactos de las políticas explícitas de migración y redistribución de población, nos induce a pensar más bien en la necesidad de una evaluación de los impactos demográficos de las políticas sectoriales.

Asimismo sería altamente beneficioso el análisis de instituciones concretas, en tanto organizaciones, para identificar problemas concretos que frenan la aplicación de la política planeada.

Finalmente, consideramos que un elemento clave que permitirá el avance en la integración de las políticas y su efectividad para alcanzar el desarrollo, es el impulso a la investigación en el área sociodemográfica. Consideramos que se sufre un atraso en el estado de conocimiento de las tendencias actuales y futuras de los patrones de distribución espacial de la población y de la migración interna, determinantes y consecuencias en el desarrollo económico y social.

Consideramos que aún es necesario un trabajo más profundo y detallado que permita conocer el tipo y la naturaleza de las mediaciones que se establecen entre macroestructuras sociales (representadas en este caso por la legislación y las instituciones burocráticas), y la acción de los actores individuales.

Asimismo, dentro del análisis institucional, el estudio de la legislación pasada y presente, también nos permite considerar el peso de las motivaciones individuales (no necesariamente

económicas) en los procesos migratorios, no orientados de manera oficial.

Este ejercicio nos plantea cuestiones interesantes a resolver, por ejemplo:

- a) en cuanto a la legislación ¿Cuál es el grado de vinculación que existe entre la legislación en materia de migración y las organizaciones burocráticas encargadas de su instrumentación? ¿Reconoce dicha legislación las diferencias regionales y locales, y en caso de no ser así, cómo se adecuan las instituciones encargadas de instrumentarla?
- b) en cuanto a la institucionalización y concreción burocráticas de las políticas ¿Qué tipo de relaciones se han establecido tradicionalmente, entre los organismos estatales y los actores sociales (individuales y colectivos), y cómo ellas han incidido en los procesos migratorios?
- c) en cuanto a la investigación ¿Qué tipo de instrumental teórico metodológico es necesario incorporar a la investigación demográfica para profundizar en nuestro conocimiento de las relaciones entre legislación sobre población, organismos encargados de aplicarla y cambio de actitudes migratorias a nivel individual y grupal? ¿Cómo se integran o articulan estos procesos en el encadenamiento de las políticas regionales y sectoriales?

## A N E X O I

### FUENTES Y BIBLIOGRAFIA

- Alberts, J. y Villa, M. Políticas de redistribución espacial de la población: una bibliografía anotada. CELADE, Informes de Progresos de Investigaciones, noviembre de 1976.
- Aguayo, Sergio. Los migrantes centroamericanos. México, 1985.
- Arizpe, Lourdes. "El éxodo rural en México y su relación con la migración a Estados Unidos" en Estudios Sociológicos de El Colegio de México, Vol. I, No. 1, enero-abril, 1983, pp. 9-33.
- Astorga A. Luis A. "La razón demográfica de Estado", en Revista Mexicana de Sociología, Año LI, No. 1, enero-mayo, 1989.
- Atria, R. y González, J.C. Consecuencias políticas de las migraciones internas en América Latina. CELADE, Santiago de Chile, 1977.
- Azuela de la Cueva, Antonio. "El significado jurídico de la planeación urbana en México", en Garza, Gustavo (comp.) Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. El Colegio de México, México, 1989. Pp. 55-77.
- Banco de México. Indicadores Económicos. Julio-septiembre 1987. México, 1987.
- \_\_\_\_\_. Índice de Precios. Cuaderno mensual. No. 128, México, diciembre de 1988.
- \_\_\_\_\_. Índice de Precios. Cuaderno mensual. No. 147, México, julio de 1990.
- Bobbio, Norberto. Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México, 1982.
- Boudon, Raimond. Efectos perversos y orden social.
- Brachet-Marquez, Viviane. "Le planning familial au Mexique. Processus de formation d'une politique publique", en Sciences sociales et santé, vol. III, no. 1, Francia, febrero de 1985.

Cabrera Acevedo, Gustavo. "Cambio demográfico e implicaciones en el sistema político mexicano". México, agosto 1989, (fotocopiado).

---

. Fertility change in Mexico as related to population policies. Ponencia presentada en el Seminario Politics Aspects of Population Policies, with Special Attention to Family Planning. Bellagio, Italia. febrero 1990. (fotocopiado).

---

. "La política de población en el contexto de las perspectivas de largo plazo del desarrollo nacional", en México: el desafío del largo plazo, México, LIMUSA, 1988.

---

. "México: política demográfica sobre migración interna (1978-1982)" en Demografía y Economía vol. XVI, no.3. (51). El Colegio de México, 1982.

---

. "Notas sobre integración de las políticas de población. Investigación ¿Para qué? ¿Para quién?" en Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo, Vol. I, UNAM, El Colegio de México, PISPAL, México 1984.

---

. "Población, migración y fuerza de trabajo" en Migración y Desarrollo 4. Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO, pp. 173-215.

---

. "Política de población: un reto del Estado Mexicano", en DEMOS, carta demográfica sobre México, México, IISUNAM, 1989.

---

. "Políticas de población y cambio demográfico en el Siglo XX". México, fotocopiado, nd.

---

y José Luis Lezama. "La expansión demográfica en México, 1930-1970", en Revista Diálogos, Vol. 21, No. 125, El Colegio de México, México 1985, pp. 20-25.

Cantú Gutiérrez, Juan José. "La migración a las grandes ciudades del país: principales características", ponencia presentada en la IV Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México, 23 al 27 de abril de 1990. México, D.F. 26 pp.

Cantú Gutiérrez, Juan José y Luque González, Rodolfo . "Migración a la zona metropolitana de la Ciudad de México", en Demos. Carta demográfica sobre México 1990. No. 3, Coordinación de Humanidades de la UNAM. México, 1990, pp. 17-18.

Carbonnier, Jean. Sociología Jurídica. Ed. Tecnos. Madrid, España, 1982.

Cardoso, F.A. y Falleto, E. Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI, editores, México, 1969.

Castillo, M. A. "A 1978-1982 National and Regional Demographic Policy (NRDP)", fotocopia, s.f.

Cervantes Carson, Alejandro. "¿Nuevas alternativas o viejas premisas para 1989 a 1994?", en Demos. Carta demográfica sobre México 1990., Coordinación de Humanidades-UNAM. México, 1990, pp. 22-23

Consejo Nacional de Población. Boletín Informativo, no. 8, julio 1983.

\_\_\_\_\_. Boletín Informativo, no. 9, marzo 1984.

\_\_\_\_\_. Boletín Informativo, no. 12, octubre-diciembre 1984.

\_\_\_\_\_. Características principales de la migración en las grandes ciudades del país. Resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Migración en Areas Urbanas (ENMAU). México, 1989.

\_\_\_\_\_. Consejo Nacional de Población. México, 1977.

\_\_\_\_\_. Informe sobre la situación demográfica en México 1990. México, octubre de 1990, 97 pp.

\_\_\_\_\_. Memoria. Años 1983 a 1986.

\_\_\_\_\_. Memoria de labores 1982-1988. México, 1988.

\_\_\_\_\_. México Demográfico. Breviario 1988. México, diciembre de 1988, 165 pp.

\_\_\_\_\_. Política Demográfica Nacional y Regional. Objetivos y Metas 1978-1982. México, 1978.

\_\_\_\_\_. Programa Nacional de Población 1984-1988. México, 1985.

\_\_\_\_\_. Programa Nacional de Población 1989-1994. México, 1985.

Corona Vázquez, Rodolfo. "Consideraciones sobre la forma de captación del fenómeno migratorio en México", ponencia

presentada en la IV Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México, 23 al 27 de abril de 1990. México, D.F. 22 pp.

---

\_\_\_\_\_. "Las estadísticas sobre migración en México: las encuestas por muestreo." Ponencia presentada en el seminario "Situación actual y perspectivas de la población en México." IIS-UNAM y CONAPO. D.F., mayo 29 y 30 de 1989.

---

\_\_\_\_\_. "Movilidad geográfica: búsqueda de bienestar", en Demos. Carta demográfica sobre México 1988. México, Coordinación de Humanidades-UNAM, 1988, pp. 7-8.

---

\_\_\_\_\_. Un método para estimar la migración neta definitiva al interior y exterior de diversas áreas geográficas. Ed. UNAM-CRIM, Col. Aportes de investigación, no. 11. México, 1987.

Cortés, Fernando. Algunos problemas de formalización y estimación en modelos de regresión con variables cualitativas, aplicadas a la investigación social. Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. México, 1981.

---

\_\_\_\_\_ y Flisfich F., Angel. "Causalidad, pronóstico y regresión", en Revista Mexicana de Sociología. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, 1983. PP. 963-1011.

---

\_\_\_\_\_ y Rubalcava, Rosa María. Métodos estadísticos aplicados a la investigación en ciencias sociales. Análisis de asociación. El Colegio de México, México, 1987.

De Miguel, Amando. Ensayo sobre la población en México. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1983.

Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1974, 29 de diciembre de 1976 y 21 de agosto de 1985.

Eisenstadt, Samuel N. "Instituciones sociales", en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, tomo 6, pp. 85-101.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Varios tomos.

Evers, Tilman. El estado en la periferia capitalista. Siglo XXI Editores, México, 1979.

Fernández, M. "Dinámica del capital y movimiento poblacional" en Dierckxsens, W. y M. Fernández (eds.): Economía y población, EDUCA, San José, C.R., 1979, pp.225-276.

Friedman, John; Nathan Gardels; Adrian Pennink. "The politics of space: five centuries of regional development in Mexico", 1979.

García, Brígida y Oliveira, Orlandina de. "Migración a grandes ciudades del Tercer Mundo: algunas implicaciones sociodemográficas" en Estudios Sociológicos, Vol. II, No. 4, enero-abril, 1984. El Colegio de México, pp. 71-103.

Garza, Gustavo. "Evolución de las políticas de desconcentración de la ciudad de México (1915-1985)" en Atlas de la Ciudad de México, Departamento del Distrito Federal, El Colegio de México, México, 1987.

---

\_\_\_\_\_ y Partida, Virgilio. "Hacia la superconcentración espacial", en Demos. Carta demográfica sobre México 1988. México, Coordinación de Humanidades-UNAM, pp. 11-12.

---

\_\_\_\_\_ y Puente, Sergio. "Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978", en Garza, Gustavo (comp.) Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. El Colegio de México, México, 1989. Pp. 79-101.

Geiger, G. Sociología del Derecho. Fondo de Cultura Económica, 1982.

Gollás, M. "La migración, el ingreso y el empleo urbanos" en Demografía y Economía, Vol. XIV, No. 1 (41), El Colegio de México, 1980, pp.1-26.

Greenwood y Ladman, "Economía de la movilidad geográfica de la mano de obra en México.", en Demografía y Economía, Vol. XI,2, 1977. El Colegio de México, pp. 155-166.

González Navarro, Moisés. La Colonización de México, 1877-1910. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 1960.

---

\_\_\_\_\_. La población de México (1900-1970). Tomo II. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Serie Estudios no. 42, México, 1974.

Gutiérrez Ibarra, Celia. Documentos sobre la colonización de Texas, 1820-1835. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1989.

Herrera, Ligia. "Estructura agraria y distribución de la población en México", en Demografía y Economía, Ed. El Colegio de México, vol. XII, no. 2 (32), 1978. pp. 203-255.

- Hugo, Graeme. "Investigating Community-Level Effects on Population Movement", en Casterline, John B. (ed.) The Collection and Analysis of Community Data (WFS Seminar on Collection and Analysis of Data on Community and Institutional Factors. 20-23 June, 1983), International Statistical Institute World Fertility Survey, Netherlands, 1985. pp. 157-175.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). IX, X y XI Censo General de Población y Vivienda, 1970, 1980 y 1990.
- Kuznets, S. Populatio, Capital and Growth, Nueva York, W.W. Norton, 1973.
- Lattes, Alfredo. Acerca de los patrones recientes de movilidad territorial de la población en el mundo. Colombia, Corporación Centro Regional de Población, The Population Council, 1983.
- Lourau, René. El análisis institucional. Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina, 1975.
- Loyo, Gilberto. La política demográfica de México. México, Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR, 1935.
- \_\_\_\_\_. Obras Completas de Gilberto Loyo, México, Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR, 1935.
- Loyola, Ma. Andrea y Quinteiro, Ma. Da Conceição. Instituições e reprodução. Estudos de população VIII. CEBRAP, Sao Paulo, 1982.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. Primer Informe de Gobierno 1983. Anexo Estadístico. México, 1983.
- \_\_\_\_\_. Segundo Informe de Gobierno 1984. Informe Complementario. México, 1984.
- \_\_\_\_\_. Segundo Informe de Gobierno 1984. Anexo Inversiones. México, 1984.
- \_\_\_\_\_. Tercer Informe de Gobierno 1985. Informe Complementario. México, 1985.
- \_\_\_\_\_. Tercer Informe de Gobierno 1985. Anexo Inversiones. México, 1985.
- \_\_\_\_\_. Cuarto Informe de Gobierno 1986. Informe Complementario. México, 1986.

- \_\_\_\_\_. Cuarto Informe de Gobierno 1986.  
Anexo Inversiones. México, 1986.
- \_\_\_\_\_. Quinto Informe de Gobierno 1987.  
Informe Complementario. México, 1987.
- \_\_\_\_\_. Quinto Informe de Gobierno 1987.  
Anexo Inversiones. México, 1987.
- Martínez García, Gerónimo. Evolución de la política de población en México. México, CONAPO, 1986; y ponencia presentada en la III Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México, 1986.
- Marshal, Adriana. El mercado de trabajo en el capitalismo periférico. El caso de Argentina. PISPAL/FLACSO, Santiago de Chile, julio 1978.
- Mattos, Carlos De. "El proceso de concentración territorial, ¿obstáculo para el desarrollo?, pp. 931-963 en Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo Vol. II, UNAM, El Colegio de México, PISPAL, México, 1984.
- Mc Nicoll, Geoffrey. "The Nature of Institutional and Community Effects on Demographic Behaviour: A Discussion", en Casterline, John B. (ed.) The Collection and Analysis of Community Data (WFS Seminar on Collection and Analysis of Data on Community and Institutional Factors. 20-23 June, 1983), International Statistical Institute World Fertility Survey, Netherlands, 1985. pp. 177-184.
- México, Leyes, documentos. Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857, en Leyes de Reforma, Gobiernos de Ignacio Comonfort y Benito Juárez (1856-1863). Empresas Editoriales, S.A., México, 1955, Colec. "El Liberalismo Mexicano", dirigida por Martín Luis Guzmán.
- \_\_\_\_\_. Ley General de Población de 1936.  
Cámara Nacional de Comercio e Industria de la Ciudad de México. México, 1937.
- \_\_\_\_\_. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, México, 1987.
- Miliband, Ralph. El estado en la sociedad capitalista. Siglo XXI Editores, 10a. edición en español, México 1980.
- Miró, C. y Rodríguez, D. Capitalismo y población en el agro latinoamericano, Revisión de algunos estudios recientes, Cuadernos del PISPAL, El Colegio de México, México, 1981 pp.5-15 y 121-144.

- Muñoz, Oliveira, Stern Migración y desigualdad social en la Ciudad de México, El Colegio de México, UNAM, 1977.
- O'Donnell, Guillermo "Apuntes para una teoría del estado" en Revista Mexicana de Sociología, 1978, No. 4, México.
- O'Donnell, Guillermo "Apuntes para una teoría del estado" en Oszlak, Oscar (comp) Teoría de la burocracia estatal, ed. Paidós, Colec. Organizaciones modernas, Argentina, 1984.
- Ordorica Mellado, Manuel. Migración interna en México. 1960-1970. México, (s/f) (s/e), 54 pp.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. Documento CEDES, No. 4, Argentina, 1980.
- Palacios, Juan José. "Las inconsistencias de la política regional en México, 1970-1982: el caso de la asignación de la inversión pública federal", en Estudios demográficos y urbanos. Vol 3, no. 1 (7), enero-abril 1988. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, 1988. pp. 7-37.
- Partida Bush, Virgilio. "Niveles y tendencias de la migración entre ocho regiones de México 1950-1980", ponencia presentada en la III Reunión Nacional sobre Investigación Demográfica, 3 al 6 de noviembre de 1986, El Colegio de México, México.
- Peek, Peter y Guy Standing. (Comp.) Políticas de Estado y Migración. Estudios sobre América Latina y el Caribe. El Colegio de México; México, 1989.
- Pírez, Pedro. "La población y el estudio de lo urbano-regional en América Latina. Revisión de los aportes del PISPAL" PISPAL/El Colegio de México, México, 1986.
- Presidencia de la República. José López Portillo. Segundo Informe de Gobierno, 1978. Informe Complementario. México, 1978.
- \_\_\_\_\_. José López Portillo. Segundo Informe de Gobierno, 1978. Anexo Estadístico. México, 1978.
- \_\_\_\_\_. José López Portillo. Tercer Informe de Gobierno, 1979. Informe Complementario. México, 1979.
- \_\_\_\_\_. José López Portillo. Tercer Informe de Gobierno, 1979. Anexo Inversiones. México, 1979.
- \_\_\_\_\_. José López Portillo. Quinto Informe de Gobierno, 1981. Informe Complementario. México, 1981.

- \_\_\_\_\_. José López Portillo. Quinto Informe de Gobierno, 1981. Anexo Inversiones. México, 1981.
- \_\_\_\_\_. José López Portillo. Sexto Informe de Gobierno, 1982. Informe Complementario. México, 1982.
- \_\_\_\_\_. José López Portillo. Sexto Informe de Gobierno, 1982. Anexo Inversiones. México, 1982.
- Potter, Joseph E. "Effects of Societal and Community Institutions on Fertility", en Bulatao, Rodolfo; Lee, Ronald; Hollerbach, Paula; Bongarts, John (eds.) Determinantes of Fertility in Developing Countries: a Summary of Knowledge. Part B. Committe on Population and Demography National Academy Press, Washington, D.C., 1983. pp. 1027-1056.
- Raczynski, D. "La movilidad territorial de la población en América Latina: Perspectivas de análisis y lineamientos de investigación" en Memorias del Congreso... op. cit., vol II, pp. 863-892.
- Ramírez Fentanes, Luis (Mayor de Infantería). "Algunos problemas de población" en Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Tomo 47, nos. 3-5, México, 1938.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel. Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, IIS-UNAM, 1983.
- \_\_\_\_\_. "Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)", en Garza, Gustavo (comp.) Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988. El Colegio de México, México, 1989. Pp. 27-53.
- Richardson, H.W. "Population distribution policies", en Population Distribution, Migration and Development, Hammamet (Tunisia), 21-25 March, 1983, Naciones Unidas, New York, 1984, pp. 863-892.
- Rodríguez, O. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Siglo XXI, editores, México, 1986.
- Rodríguez, Daniel y Yocelvezky, Ricardo. Política y población en América Latina. Revisión de los aportes del PISPAL. El Colegio de México/PISPAL, México, 1986.
- Rostow, W.W. Las etapas del crecimiento económico, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- Secretaría de Agricultura y Fomento. "Ley Provisional de Colonización del 31 de mayo de 1875", en Colección de Leyes sobre Tierras y demás disposiciones relacionadas con las

mismas, 1863 a 1932. México, D.F., Talleres Tipográficos El Bufete, S.A., 1933.

\_\_\_\_\_. "Decreto del 18 de diciembre de 1893, que reforma la legislación sobre terrenos baldíos", en Op. cit.

\_\_\_\_\_. "Ley de Tierras de 26 de marzo de 1894 y sus reglamentos", en Op. cit.

\_\_\_\_\_. "Decreto del 28 de noviembre de 1896, por el cual se autoriza la cesión de terrenos baldíos o nacionales a labradores pobres", en Op. cit.

\_\_\_\_\_. "Reglamento de la Ley sobre cesión gratuita de terrenos baldíos y nacionales, de septiembre 6 de 1897", en Op. cit.

\_\_\_\_\_. "Decreto del 18 de diciembre de 1909 sobre terrenos", en Op. cit.

\_\_\_\_\_. "Acuerdo del 27 de enero de 1921, autorizando a la Secretaría de Agricultura y Fomento para que subvencione a los inmigrantes extranjeros, en Op. cit.

\_\_\_\_\_. "Reglamento provisional para la concesión de franquicias a colonos, 2 de mayo de 1921, en Op. cit.

\_\_\_\_\_. "Adiciones al Reglamento de la Ley de Colonización vigente, 25 de mayo de 1922", en Op. cit.

\_\_\_\_\_. "Decreto facultando a todo mexicano mayor de diez y ocho años para la adquisición de Tierras Nacionales o Baldías, de 2 de agosto de 1923", en Op. cit.

\_\_\_\_\_. "Decreto adicionando el de 2 de agosto de 1923, relativo a la apropiación de tierras libres; 11 de septiembre de 1924", en Op. cit.

\_\_\_\_\_. "Decreto declarando en suspenso la aplicación de la ley de Tierra Libre del 2 de agosto de 1923", en Op. cit.

\_\_\_\_\_. "Acuerdo a la Secretaría de Agricultura y Fomento de 26 de marzo de 1925", en Op. cit.

Secretaría de Agricultura y Ganadería. Comisión Nacional de Colonización. Ley Federal de Colonización. México, 1948.

Secretaría de Comercio. Ley de Migración de 1928. México.

Secretaría de Comercio. Ley Federal de Colonización, 10 de mayo de 1926.

Secretaría de Gobernación. Ley General de Población 1947. México, D. F., 1948.

\_\_\_\_\_. Ley General de Población, con sus reformas y reglamento de la misma. México, 1950.

\_\_\_\_\_. Ley General de Población de diciembre 1973 y su reglamento. México, 1985.

Secretaría de la Presidencia. Miguel de la Madrid Hurtado. Primer Informe de Gobierno 1983. Informe Complementario. México, 1983.

\_\_\_\_\_. Miguel de la Madrid Hurtado. Primer Informe de Gobierno 1983. Anexo Estadístico. México, 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1980, México, 1980.

\_\_\_\_\_. Carlos Salinas de Gortari, Segundo Informe de Gobierno, 1990, Anexo Estadístico.

\_\_\_\_\_. Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1984, México, 1984.

\_\_\_\_\_. y Fondo de Cultura Económica. Antología de la Planeación en México, 1917-1985. Vol. 5, México, 1985.

Sierra Brabatta, Carlos Justo. "Antecedentes y comentarios a la Ley General de Población". México, fotocopiado, 1988.

Singer, P. "Economía política de la urbanización", Siglo XXI, editores, 1975 1a. edición, 1983 6a. edición.

Solís, Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social en México. Secretaría de Educación Pública, Colec. SEPSETENTAS, México, 1975.

Stern, Cludio. "La industrialización y la migración en México", en Peek, Peter y Standing, Guy (comps.). Políticas de Estado y Migración. Estudios sobre América Latina y el Caribe. El Colegio de México, México 1989.

- Tabah, León y María Eugenia Cosío. "Medición de la migración interna a través de la información censal: el caso de México", en Demografía y Economía, vol. IV, no. 1 (10). Ed. El Colegio de México, 1970. pp. 43-84.
- Todaro, Michael. Internal Migration in Developing Countries, Ginebra, International Labour Office, 1976, pp.21-32 y 65-79.
- Urzua, Raúl. El desarrollo y la población en América Latina, siglo XXI, editores, México, 1979.
- Velasco M. L., María del Pilar. Las políticas de población en el siglo XIX, Cuadernos del CRIM, UNAM, 1987.
- Verduzco, Gustavo. "Los factores de expulsión en el campo: propuesta de un esquema de análisis" en Investigación demográfica en México-1980, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), México, 1982, pp. 329-335.
- \_\_\_\_\_. "Crecimiento urbano y transformaciones laborales" (Cap. 6) en Campesinos itinerantes. Colonización, Ganadería y Urbanización en el Tópico Petrolero de México, El Colegio de Michoacán, México, 1982, pp. 95-147.
- Warwick, Donald P. Bitter pills. Population policies and their implementation in eight developing countries. Massachusetts, Cambridge University Press, 1982.
- Wioncsek, Miguel S. y Jorge E. Navarrete. "El pensamiento mexicano sobre crecimiento demográfico y desarrollo", en Comercio Exterior, vol. 15, Suplemento, pp. 23-28, 1965.
- Zavala de Cosío, Ma. Eugenia. "Políticas de población en México", en Revista Mexicana de Sociología, año LII, núm. 1, enero-marzo de 1990, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- \_\_\_\_\_. "Les politiques de population au Mexique (Commentaire)", en Sciences sociales et santé, vol. III, no. 1, Francia, febrero de 1985.
- Zemelman, Hugo. "Acerca del estudio del Estado: Notas metodológicas" en Revista Mexicana de Sociología No. 3, julio-septiembre 1979, pp. 1041-1048.
- Zetterbeg, Hans. Teoría y verificación en sociología. Ediciones Nueva Visión. Cuadernos de Investigación Social. Buenos Aires, Argentina, 1981.

A N E X O   I I

**Cuadro 1**  
**México. Población total y por Entidad Federativa 1970, 1980 y 1990.**

	1970	1980	1990
<b>Total Nacional</b>	<b>48,850,994</b>	<b>66,941,302</b>	<b>81,627,446</b>
Aguascalientes	344,074	520,702	726,755
Baja California N	881,153	1,180,887	1,675,114
Baja California Sur	130,740	215,761	321,080
Campeche	256,848	421,278	532,451
Coahuila	1,130,149	1,560,027	1,985,273
Colima	244,714	346,827	427,237
Chiapas	1,587,219	2,091,368	3,245,918
Chihuahua	1,626,833	2,008,452	2,454,188
Distrito Federal	6,944,277	8,827,070	8,217,370
Durango	948,007	1,183,540	1,357,450
Guanajuato	2,296,333	3,012,427	4,013,884
Guerrero	1,615,457	2,112,972	2,639,106
Hidalgo	1,206,459	1,549,776	1,891,537
Jalisco	3,334,505	4,378,243	5,308,541
México	3,940,200	7,579,118	9,892,819
Michoacán	2,344,131	2,873,341	3,556,023
Morelos	626,944	948,748	1,203,718
Nayarit	550,431	726,777	818,868
Nuevo León	1,721,953	2,516,946	3,105,375
Oaxaca	2,028,666	2,373,406	3,043,564
Puebla	2,537,731	3,352,921	4,143,490
Quertaro	493,872	741,506	1,055,152
Quintana Roo	91,577	227,287	505,529
San Luis Potosí	1,295,923	1,676,167	2,012,582
Sinaloa	1,286,114	1,852,382	2,222,437
Sonora	1,113,075	1,515,860	1,832,278
Tabasco	778,496	1,065,695	1,516,902
Tamaulipas	1,473,379	1,926,744	2,254,349
Tlaxcala	425,437	557,911	770,992
Veracruz	3,869,128	5,393,581	6,241,144
Yucatán	768,822	1,065,717	1,373,705
Zacatecas	958,347	1,137,863	1,282,613

Nota: Población estimada a 30 de junio de 1970, 1980 y 1990.

Fuente: IX Censo General de Población y Vivienda, 1970;

X Censo General de Población y Vivienda, 1980; y

XI Censo General de Población y Vivienda, 1990,

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Cuadro 2

México. Superficie y densidad de población nacional y por Entidad Federativa.  
1970, 1980 y 1990.

	Superficie Km <sup>2</sup>	1970	1980	1990
Total Nacional	1,967,138	24.83	34.03	41.50
Aguascalientes	5,589	61.56	93.17	130.03
Baja California N	70,113	12.57	16.84	23.89
Baja California Sur	73,677	1.77	2.93	4.36
Campeche	51,833	4.96	8.13	10.27
Coahuila	151,571	7.46	10.29	13.10
Colima	5,455	44.86	63.58	78.32
Chiapas	73,887	21.48	28.30	43.93
Chihuahua	247,087	6.58	8.13	9.93
Distrito Federal	1,499	4632.61	5888.64	5481.90
Durango	119,648	7.92	9.89	11.35
Guanajuato	30,589	75.07	98.48	131.22
Guerrero	63,749	25.34	33.15	41.40
Hidalgo	20,987	57.49	73.84	90.13
Jalisco	80,137	41.61	54.63	66.24
México	21,461	183.60	353.16	460.97
Michoacán	59,864	39.16	48.00	59.40
Morelos	4,941	126.89	192.02	243.62
Nayarit	27,621	19.93	26.31	29.65
Nuevo León	64,555	26.67	38.99	48.10
Oaxaca	95,364	21.27	24.89	31.92
Puebla	33,919	74.82	98.85	122.16
Querétaro	11,769	41.96	63.01	89.66
Quintana Roo	50,350	1.82	4.51	10.04
San Luis Potosí	62,848	20.62	26.67	32.02
Sinaloa	58,092	22.14	31.89	38.26
Sonora	184,934	6.02	8.20	9.91
Tabasco	24,661	31.57	43.21	61.51
Tamaulipas	79,829	18.46	24.14	28.24
Tlaxcala	3,914	108.70	142.54	196.98
Veracruz	72,815	53.14	74.07	85.71
Yucatán	39,340	19.54	27.09	34.92
Zacatecas	75,040	12.77	15.16	17.09

Nota: Densidad = Población/superficie

Fuente: Elaborado a partir de datos del Cuadro 1 y

Segundo Informe de Gobierno, 1990. Carlos Salinas de Gortari.

**Cuadro 3**  
**México. Distribución porcentual de la población por Entidad Federativa**  
**1970, 1980 y 1990.**

	1970	1980	1990
Total Nacional	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.70	0.78	0.89
Baja California N	1.80	1.76	2.05
Baja California Sur	0.27	0.32	0.39
Campeche	0.53	0.63	0.65
Coahuila	2.31	2.33	2.43
Colima	0.50	0.52	0.52
Chiapas	3.25	3.12	3.98
Chihuahua	3.33	3.00	3.01
Distrito Federal	14.22	13.19	10.07
Durango	1.94	1.77	1.66
Guanajuato	4.70	4.50	4.92
Guerrero	3.31	3.16	3.23
Hidalgo	2.47	2.32	2.32
Jalisco	6.83	6.54	6.50
México	8.07	11.32	12.12
Michoacán	4.80	4.29	4.36
Morelos	1.28	1.42	1.47
Nayarit	1.13	1.09	1.00
Nuevo León	3.52	3.76	3.80
Oaxaca	4.15	3.55	3.73
Puebla	5.19	5.01	5.08
Quertaro	1.01	1.11	1.29
Quintana Roo	0.19	0.34	0.62
San Luis Potosí	2.65	2.50	2.47
Sinaloa	2.63	2.77	2.72
Sonora	2.28	2.26	2.24
Tabasco	1.59	1.59	1.86
Tamaulipas	3.02	2.88	2.76
Tlaxcala	0.87	0.83	0.94
Veracruz	7.92	8.06	7.65
Yucatán	1.57	1.59	1.68
Zacatecas	1.96	1.70	1.57

Fuente: Elaborado a partir de datos del Cuadro 1.

Cuadro 4  
México. Distribución porcentual de la población por regiones  
1940-1990

Región	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Total nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Reg I	5.0	5.6	6.4	7.0	7.1	7.4
Reg II	9.5	9.1	9.3	9.2	8.9	8.9
Reg III	8.8	8.3	7.5	6.6	6.0	5.7
Reg IV	8.7	9.0	9.2	9.2	9.1	9.2
Reg V	12.0	12.1	12.1	12.5	12.5	12.3
Reg VI	2.7	2.6	2.4	2.3	2.6	2.9
Reg VII	14.8	17.2	19.4	22.2	24.5	22.3
Reg VIII	13.3	12.6	11.8	10.7	9.8	10.9
Reg IX	25.2	23.5	21.9	20.3	19.5	20.4

Nota: Las regiones comprenden los siguientes estados:

Reg I -Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa

Reg II -Jalisco, Colima, Nayarit y Aguascalientes

Reg III -Durango, Zacatecas y San Luis Potosí

Reg IV -Coahuila, Chihuahua y Nuevo León

Reg V -Tamaulipas, Veracruz y Tabasco

Reg VI -Yucatán, Campeche y Quintana Roo

Reg VII -Valle de México (D.F. y Estado de México)

Reg VIII -Chiapas, Guerrero y Oaxaca

Reg IX -Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Querétaro,  
Puebla y Tlaxcala

Fuente: CONAPO. La política demográfica regional, 1978, p. 14 y  
Cuadro 3 del presente trabajo.

Cuadro 5

Migrantes a la Ciudad de México por lugar de residencia anterior y sexo.

LUGAR DE RESIDENCIA ANTERIOR	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	% TOTAL	% HOMBRES	% MUJERES	Indice de masculinidad (H/M)*100
Total	3662	1680	1982	100.00	45.88	54.12	64.76
Aguascalientes	18	6	12	0.49	0.16	0.33	50.00
Baja California N	12	5	7	0.33	0.14	0.19	71.43
Baja California S	0	0	0	0.00	0.00	0.00	
Campeche	7	3	4	0.19	0.08	0.11	75.00
Coahuila	22	11	11	0.60	0.30	0.30	100.00
Colima	10	3	7	0.27	0.08	0.19	42.86
Chiapas	56	23	33	1.53	0.63	0.90	69.70
Chihuahua	22	9	13	0.60	0.25	0.35	69.23
Distrito Federal	0	0	0	0.00	0.00	0.00	
Durango	22	9	13	0.60	0.25	0.35	69.23
Guanajuato	352	169	183	9.61	4.61	5.00	92.35
Guerrero	168	79	89	4.59	2.16	2.43	88.76
Hidalgo	333	148	185	9.09	4.04	5.05	80.00
Jalisco	165	89	76	4.51	2.43	2.08	117.11
México	489	212	277	13.35	5.79	7.56	76.53
Michoacán	357	151	206	9.75	4.12	5.63	73.30
Morelos	75	30	45	2.05	0.82	1.23	66.67
Nayarit	15	7	8	0.41	0.19	0.22	87.50
Nuevo León	27	15	12	0.74	0.41	0.33	125.00
Oaxaca	340	159	181	9.28	4.34	4.94	87.85
Puebla	356	164	192	9.72	4.48	5.24	85.42
Querétaro	82	42	40	2.24	1.15	1.09	105.00
Quintana Roo	0	0	0	0.00	0.00	0.00	
San Luis Potosí	75	37	38	2.05	1.01	1.04	97.37
Sinaloa	15	6	9	0.41	0.16	0.25	66.67
Sonora	7	4	3	0.19	0.11	0.08	133.33
Tabasco	12	5	7	0.33	0.14	0.19	71.43
Tamaulipas	58	25	33	1.58	0.68	0.90	75.76
Tlaxcala	109	52	57	2.98	1.42	1.56	91.23
Veracruz	266	134	152	7.81	3.66	4.15	88.16
Yucatán	18	10	8	0.49	0.27	0.22	125.00
Zacatecas	48	18	30	1.31	0.49	0.82	60.00
E.U.A.	39	24	5	1.06	0.66	0.41	160.00
Guatemala	2	1	1	0.05	0.03	0.03	100.00
El Salvador	1	0	1	0.03	0.00	0.03	0.00
Resto Centroam y C	7	5	2	0.19	0.14	0.05	250.00
Sudamerica	15	9	6	0.41	0.25	0.16	150.00
Europa	34	14	20	0.93	0.38	0.55	70.00
Resto del mundo	8	2	6	0.22	0.05	0.16	33.33

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Migración a Áreas Urbanas. Ciudad de México, 1986. (Resultados de la muestra sin expandir)

Cuadro 6.  
Migrantes a la Ciudad de México por estado de residencia anterior y  
tiempo de residencia en a ciudad. (Distribución porcentual).

LUGAR DE RESIDENCIA ANTERIOR	TIEMPO DE RESIDENCIA EN LA CIUDAD								
	0	1-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35 y +
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.88	1.05	0.31	0.00	0.41	0.19	0.96	0.60	0.53
Baja California N	0.00	0.00	0.31	0.74	0.82	0.37	0.00	0.00	0.26
Baja California S	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Campeche	0.00	0.35	0.00	0.00	0.62	0.19	0.00	0.30	0.13
Coahuila	0.00	1.05	0.00	0.50	1.44	0.74	0.00	0.00	0.79
Colima	0.00	1.75	0.00	0.50	0.00	0.00	0.48	0.30	0.00
Chiapas	0.88	3.15	2.15	1.73	1.85	1.67	0.96	0.90	0.92
Chihuahua	0.00	0.70	0.31	0.74	0.82	0.93	0.48	0.00	0.66
Distrito Federal	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Durango	0.00	0.00	1.23	0.25	1.03	0.74	0.24	1.20	0.40
Guanajuato	0.88	5.94	5.54	7.67	10.88	10.39	13.94	10.51	10.95
Guerrero	3.51	7.34	4.92	4.70	8.42	5.75	2.64	3.00	1.98
Hidalgo	12.28	7.34	7.06	4.21	7.19	9.65	7.69	12.31	12.93
Jalisco	3.51	2.10	0.62	5.69	2.05	6.68	5.53	3.00	6.73
México	16.67	11.19	14.77	8.17	10.47	10.20	13.94	15.32	18.73
Michoacán	10.53	5.24	6.15	8.91	12.94	8.16	11.06	14.11	9.76
Morelos	1.75	2.45	2.15	4.21	1.03	0.93	2.40	1.80	2.11
Nayarit	0.00	1.05	0.31	0.25	0.41	0.74	0.48	0.30	0.13
Nuevo León	2.63	1.75	0.62	0.74	1.44	0.19	0.24	0.00	0.66
Oaxaca	12.28	10.49	11.08	11.14	11.09	10.39	10.58	6.31	5.28
Puebla	14.91	13.29	15.69	11.88	8.21	9.46	7.21	7.81	7.26
Querétaro	0.00	1.40	4.31	1.24	1.03	1.86	3.13	1.20	3.56
Quintana Roo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
San Luis Potosí	0.00	1.05	2.77	3.22	2.26	1.67	2.16	3.30	1.32
Sinaloa	3.51	0.35	0.00	0.74	0.41	0.37	0.24	0.30	0.13
Sonora	0.88	0.00	0.00	0.25	0.21	0.19	0.00	0.00	0.40
Tabasco	0.00	1.05	0.31	0.50	0.00	0.37	0.48	0.60	0.00
Tamaulipas	1.75	1.05	1.54	1.49	2.05	1.11	2.16	1.20	1.72
Tlaxcala	1.75	3.15	1.23	1.98	2.67	4.82	3.37	2.70	3.17
Veracruz	6.14	8.04	9.54	14.36	8.62	8.35	4.57	7.21	4.88
Yucatán	0.00	0.70	0.31	0.00	0.41	0.37	0.96	0.60	0.66
Zacatecas	0.88	0.00	0.62	1.98	0.00	1.48	1.68	3.00	1.58
Extranjero	4.39	6.99	6.15	2.23	1.23	2.04	2.40	2.10	2.37

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Migración en Áreas Urbanas, México, 1986.

**Cuadro 7**  
**Migrantes a la Ciudad de México por lugar de residencia anterior**  
**y tiempo de residencia en la ciudad (Distribución porcentual).**

LUGAR DE RESIDENCIA ANTERIOR	TOTAL	TOTAL				
		1981-86 0-4	1971-81 5-14	1961-71 15-24	1951-61 25-34	1951 y antes 35 y más
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.49	1.00	0.14	0.29	0.80	0.53
Baja California N	0.33	0.00	0.55	0.58	0.00	0.26
Baja California S	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Campeche	0.19	0.25	0.00	0.39	0.13	0.13
Coahuila	0.60	0.75	0.27	1.07	0.00	0.79
Colima	0.27	1.25	0.27	0.00	0.40	0.00
Chiapas	1.53	2.50	1.92	1.75	0.93	0.92
Chihuahua	0.60	0.50	0.55	0.88	0.27	0.66
Distrito Federal	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Durango	0.60	0.00	0.69	0.88	0.67	0.40
Guanajuato	9.61	4.50	6.72	10.62	12.42	10.95
Guerrero	4.59	6.25	4.80	7.02	2.80	1.98
Hidalgo	9.09	8.75	5.49	8.48	9.75	12.93
Jalisco	4.51	2.50	3.43	4.48	4.41	6.73
México	13.35	12.75	11.11	10.33	14.55	18.73
Michoacán	9.75	6.75	7.68	10.43	12.42	9.76
Morelos	2.05	2.25	3.29	0.97	2.14	2.11
Nayarit	0.41	0.75	0.27	0.58	0.40	0.13
Nuevo León	0.74	2.00	0.69	0.78	0.13	0.66
Oaxaca	9.28	11.00	11.11	10.72	8.68	5.28
Puebla	9.72	13.75	13.58	8.87	7.48	7.26
Querétaro	2.24	1.00	2.61	1.46	2.27	3.56
Quintana Roo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
San Luis Potosí	2.05	0.75	3.02	1.95	2.67	1.32
Sinaloa	0.41	1.25	0.41	0.39	0.27	0.13
Sonora	0.19	0.25	0.14	0.19	0.00	0.40
Tabasco	0.33	0.75	0.41	0.19	0.53	0.00
Tamaulipas	1.58	1.25	1.51	1.56	1.74	1.72
Tlaxcala	2.98	2.75	1.65	3.80	3.07	3.17
Veracruz	7.81	7.50	12.21	8.48	5.74	4.88
Yucatán	0.49	0.50	0.14	0.39	0.80	0.66
Zacatecas	1.31	0.25	1.37	0.78	2.27	1.58
E.U.A.	1.06	3.25	1.23	0.68	0.80	0.53
Guatemala	0.05	0.00	0.00	0.00	0.13	0.13
El Salvador	0.03	0.00	0.14	0.00	0.00	0.00
Resto Centroam y C	0.19	0.25	0.27	0.00	0.40	0.13
Sudamerica	0.41	1.00	1.10	0.29	0.00	0.00
Europa	0.93	1.75	0.69	0.49	0.80	1.45
Resto del mundo	0.22	0.00	0.55	0.19	0.13	0.13

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Migración a Áreas Urbanas. Ciudad de México, 1986.  
 (Resultados de la muestra sin expandir).

**Cuadro 8.**  
**Migrantes a la Ciudad de México por lugar de residencia anterior**  
**y tiempo de residencia en la ciudad (Distribución porcentual).**

LUGAR DE RESIDENCIA ANTERIOR	TOTAL	HOMBRES				
		1981-86	1971-81	1961-71	1951-61	1951
		0-4	5-14	15-24	25-34	y antes 35 y más
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.36	0.56	0.28	0.43	0.55	0.00
Baja California N	0.30	0.00	0.00	0.65	0.00	0.62
Baja California S	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Campeche	0.18	0.56	0.00	0.22	0.28	0.00
Coahuila	0.65	0.56	0.28	1.08	0.00	1.24
Colima	0.18	1.13	0.28	0.00	0.00	0.00
Chiapas	1.37	2.82	1.69	1.51	0.83	0.62
Chihuahua	0.54	0.56	0.00	0.65	0.55	0.93
Distrito Federal	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Durango	0.54	0.00	0.85	0.86	0.55	0.00
Guanajuato	10.06	5.65	6.78	10.58	13.50	11.46
Guerrero	4.70	5.65	4.52	7.99	2.20	2.48
Hidalgo	8.81	11.30	6.50	7.99	8.26	11.76
Jalisco	5.30	3.39	4.24	5.62	5.51	6.81
México	12.62	9.60	9.89	10.80	14.88	17.34
Michoacán	8.99	3.95	7.34	11.23	11.57	7.43
Morelos	1.79	2.26	3.39	0.43	1.65	1.86
Nayarit	0.42	1.13	0.28	0.43	0.28	0.31
Nuevo León	0.89	2.82	0.85	1.08	0.00	0.62
Oaxaca	9.46	9.04	11.02	9.50	10.19	7.12
Puebla	9.76	14.12	13.84	8.42	9.09	5.57
Querétaro	2.50	0.56	3.67	0.65	2.20	5.26
Quintana Roo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
San Luis Potosí	2.20	1.13	2.26	2.16	3.31	1.55
Sinaloa	0.36	1.13	0.56	0.43	0.00	0.00
Sonora	0.24	0.56	0.00	0.22	0.00	0.62
Tabasco	0.30	1.69	0.28	0.00	0.28	0.00
Tamaulipas	1.49	1.13	0.85	1.94	1.10	2.17
Tlaxcala	3.10	2.82	1.13	4.32	3.31	3.41
Veracruz	7.98	7.91	12.99	8.64	5.23	4.64
Yucatán	0.60	1.13	0.28	0.43	0.55	0.93
Zacatecas	1.07	0.00	1.13	0.22	1.65	2.17
E.U.A.	1.43	2.82	1.69	1.08	1.38	0.93
Guatemala	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.31
El Salvador	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Resto Centroam y C	0.30	0.56	0.56	0.00	0.28	0.31
Sudamerica	0.54	1.69	1.41	0.22	0.00	0.00
Europa	0.83	1.69	0.56	0.22	0.83	1.55
Resto del mundo	0.12	0.00	0.56	0.00	0.00	0.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Migración a Áreas Urbanas. Ciudad de México, 1986.  
(Resultados de la muestra sin expandir).

**Cuadro 9.**  
**Migrantes a la Ciudad de México por lugar de residencia anterior**  
**y tiempo de residencia en la ciudad (Distribución porcentual).**

LUGAR DE RESIDENCIA ANTERIOR	TOTAL	MUJERES				
		1981-86 0-4	1971-81 5-14	1961-71 15-24	1951-61 25-34	1951 y antes 35 y más
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.61	1.35	0.00	0.18	1.04	0.92
Baja California N	0.35	0.00	1.07	0.53	0.00	0.00
Baja California S	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Campeche	0.20	0.00	0.00	0.53	0.00	0.23
Coahuila	0.55	0.90	0.27	1.07	0.00	0.46
Colima	0.35	1.35	0.27	0.00	0.78	0.00
Chiapas	1.66	2.24	2.13	1.95	1.04	1.15
Chihuahua	0.66	0.45	1.07	1.07	0.00	0.46
Distrito Federal	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Durango	0.66	0.00	0.53	0.89	0.78	0.69
Guanajuato	9.23	3.59	6.67	10.66	11.40	10.57
Guerrero	4.49	6.73	5.07	6.22	3.37	1.61
Hidalgo	9.33	6.73	4.53	8.88	11.14	13.79
Jalisco	3.83	1.79	2.67	3.55	3.37	6.67
México	13.98	15.25	12.27	9.95	14.25	19.77
Michoacán	10.39	8.97	8.00	9.77	13.21	11.49
Morelos	2.27	2.24	3.20	1.42	2.59	2.30
Nayarit	0.40	0.45	0.27	0.71	0.52	0.00
Nuevo León	0.61	1.35	0.53	0.53	0.26	0.69
Oaxaca	9.13	12.56	11.20	11.72	7.25	3.91
Puebla	9.69	13.45	13.33	9.24	5.96	8.51
Querétaro	2.02	1.35	1.60	2.13	2.33	2.30
Quintana Roo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
San Luis Potosí	1.92	0.45	3.73	1.78	2.07	1.15
Sinaloa	0.45	1.35	0.27	0.36	0.52	0.23
Sonora	0.15	0.00	0.27	0.18	0.00	0.23
Tabasco	0.35	0.00	0.53	0.36	0.78	0.00
Tamaulipas	1.66	1.35	2.13	1.24	2.33	1.38
Tlaxcala	2.88	2.69	2.13	3.37	2.85	2.99
Veracruz	7.67	7.17	11.47	8.35	6.22	5.06
Yucatán	0.40	0.00	0.00	0.36	1.04	0.46
Zacatecas	1.51	0.45	1.60	1.24	2.85	1.15
E. U. A.	0.76	3.39	0.80	0.36	0.26	0.23
Guatemala	0.05	0.00	0.00	0.00	0.26	0.00
El Salvador	0.05	0.00	0.27	0.00	0.00	0.00
Resto Centroam y C	0.10	0.00	0.00	0.00	0.52	0.00
Sudamerica	0.30	0.45	0.80	0.36	0.00	0.00
Europa	1.01	1.79	0.80	0.71	0.78	1.38
Resto del mundo	0.30	0.00	0.53	0.36	0.26	0.23

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Migración a Áreas Urbanas. Ciudad de México, 1986.  
 (Resultados de la muestra sin expandir).

Cuadro 10.  
Migrantes a la Ciudad de México por lugar de residencia anterior  
y tiempo de residencia en la ciudad. (Distribución porcentual)

LUGAR DE RESIDENCIA ANTERIOR	TOTAL	TOTAL				
		1981-86 0-4	1971-81 5-14	1961-71 15-24	1951-61 25-34	1951 y antes 35 y más
Total	100.00	10.92	19.91	28.02	20.45	20.70
Aguascalientes	100.00	22.22	5.56	16.67	33.33	22.22
Baja California N	100.00	0.00	33.33	50.00	0.00	16.67
Baja California S						
Campeche	100.00	14.29	0.00	57.14	14.29	14.29
Coahuila	100.00	13.64	9.09	50.00	0.00	27.27
Colima	100.00	50.00	20.00	0.00	30.00	0.00
Chiapas	100.00	17.86	25.00	32.14	12.50	12.50
Chihuahua	100.00	9.09	18.18	40.91	9.09	22.73
Distrito Federal						
Durango	100.00	0.00	22.73	40.91	22.73	13.64
Guanaajuato	100.00	5.11	13.92	30.97	26.42	23.58
Guerrero	100.00	14.88	20.83	42.86	12.50	8.93
Hidalgo	100.00	10.51	12.01	26.13	21.92	29.43
Jalisco	100.00	6.06	15.15	27.88	20.00	30.91
México	100.00	10.43	16.56	21.68	22.29	29.04
Michoacán	100.00	7.56	15.69	29.97	26.05	20.73
Morelos	100.00	12.00	32.00	13.33	21.33	21.33
Nayarit	100.00	20.00	13.33	40.00	20.00	6.67
Nuevo León	100.00	29.63	18.52	29.63	3.70	18.52
Oaxaca	100.00	12.94	23.82	32.35	19.12	11.76
Puebla	100.00	15.45	27.81	25.56	15.73	15.45
Querétaro	100.00	4.88	23.17	18.29	20.73	32.93
Quintana Roo						
San Luis Potosí	100.00	4.00	29.33	26.67	26.67	13.33
Sinaloa	100.00	33.33	20.00	26.67	13.33	6.67
Sonora	100.00	14.29	14.29	28.57	0.00	42.86
Tabasco	100.00	25.00	25.00	16.67	33.33	0.00
Tamaulipas	100.00	8.62	18.97	27.59	22.41	22.41
Tlaxcala	100.00	10.09	11.01	35.78	21.10	22.02
Veracruz	100.00	10.49	31.12	30.42	15.03	12.94
Yucatán	100.00	11.11	5.56	22.22	33.33	27.78
Zacatecas	100.00	2.08	20.83	16.67	35.42	25.00
E.U.A.	100.00	33.33	23.08	17.95	15.38	10.26
Guatemala	100.00	0.00	0.00	0.00	50.00	50.00
El Salvador	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
Resto Centroam y C	100.00	14.29	28.57	0.00	42.86	14.29
Sudamerica	100.00	26.67	53.33	20.00	0.00	0.00
Europa	100.00	20.59	14.71	14.71	17.65	32.35
Resto del mundo	100.00	0.00	50.00	25.00	12.50	12.50

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Migración a Áreas Urbanas. Ciudad de México, 1986.

**Cuadro 11**  
**Migrantes a la Ciudad de México por lugar de residencia anterior**  
**y tiempo de residencia en la ciudad. (Distribución porcentual)**

LUGAR DE RESIDENCIA ANTERIOR	TOTAL	HOMERES				
		1981-86 0-4	1971-81 5-14	1961-71 15-24	1951-61 25-34	1951 y antes 35 y más
Total	100.00	10.54	21.07	27.56	21.61	19.23
Aguascalientes	100.00	16.67	16.67	33.33	33.33	0.00
Baja California N	100.00	0.00	0.00	60.00	0.00	40.00
Baja California S						
Campeche	100.00	33.33	0.00	33.33	33.33	0.00
Coahuila	100.00	9.09	9.09	45.45	0.00	36.36
Colima	100.00	66.67	33.33	0.00	0.00	0.00
Chiapas	100.00	21.74	26.09	30.43	13.04	8.70
Chihuahua	100.00	11.11	0.00	33.33	22.22	33.33
Distrito Federal						
Durango	100.00	0.00	33.33	44.44	22.22	0.00
Guanajuato	100.00	5.92	14.20	28.99	28.99	21.89
Guerrero	100.00	12.66	20.25	46.84	10.13	10.13
Hidalgo	100.00	13.51	15.54	25.00	20.27	25.68
Jalisco	100.00	6.74	16.85	29.21	22.47	24.72
México	100.00	8.02	16.51	23.58	25.47	26.42
Michoacán	100.00	4.64	17.22	34.44	27.81	15.89
Morelos	100.00	13.33	40.00	6.67	20.00	20.00
Nayarit	100.00	28.57	14.29	28.57	14.29	14.29
Nuevo León	100.00	33.33	20.00	33.33	0.00	13.33
Oaxaca	100.00	10.06	24.53	27.67	23.27	14.47
Puebla	100.00	15.24	29.98	23.78	20.12	10.98
Querétaro	100.00	2.38	30.95	7.14	19.05	40.48
Quintana Roo						
San Luis Potosí	100.00	5.41	21.62	27.03	32.43	13.51
Sinaloa	100.00	33.33	33.33	33.33	0.00	0.00
Sonora	100.00	25.00	0.00	25.00	0.00	50.00
Tabasco	100.00	60.00	20.00	0.00	20.00	0.00
Tamaulipas	100.00	8.00	12.00	36.00	16.00	28.00
Tlaxcala	100.00	9.62	7.69	38.46	23.08	21.15
Veracruz	100.00	10.45	34.33	29.85	14.18	11.19
Yucatán	100.00	20.00	10.00	20.00	20.00	30.00
Zacatecas	100.00	0.00	22.22	5.56	33.33	38.89
E.U.A.	100.00	20.83	25.00	20.83	20.83	12.50
Guatemala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00
El Salvador						
Resto Centroam y C	100.00	20.00	40.00	0.00	20.00	20.00
Sudamérica	100.00	33.33	55.56	11.11	0.00	0.00
Europa	100.00	21.43	14.29	7.14	21.43	35.71
Resto del mundo	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Migración a Áreas Urbanas. Ciudad de México, 1986.

**Cuadro 12**  
**Migrantes a la Ciudad de México por lugar de residencia anterior**  
**y tiempo de residencia en la ciudad. (Distribución porcentual)**

LUGAR DE RESIDENCIA ANTERIOR	TOTAL	MUJERES				
		1981-86 0-4	1971-81 5-14	1961-71 15-24	1951-61 25-34	1951 y antes 35 y más
Total	100.00	11.25	18.92	28.41	19.48	21.95
Aguascalientes	100.00	25.00	0.00	8.33	33.33	33.33
Baja California N	100.00	0.00	57.14	42.86	0.00	0.00
Baja California S						
Campeche	100.00	0.00	0.00	75.00	0.00	25.00
Coahuila	100.00	18.18	9.09	54.55	0.00	18.18
Colima	100.00	42.86	14.29	0.00	42.86	0.00
Chiapas	100.00	15.15	24.24	33.33	12.12	15.15
Chihuahua	100.00	7.69	30.77	46.15	0.00	15.38
Distrito Federal						
Durango	100.00	0.00	15.38	38.46	23.08	23.08
Guanajuato	100.00	4.37	13.66	32.79	24.04	25.14
Guerrero	100.00	16.85	21.35	39.33	14.61	7.87
Hidalgo	100.00	8.11	9.19	27.03	23.24	32.43
Jalisco	100.00	5.26	13.16	26.32	17.11	38.16
México	100.00	12.27	16.61	20.22	19.86	31.05
Michoacán	100.00	9.71	14.56	26.70	24.76	24.27
Morelos	100.00	11.11	26.67	17.78	22.22	22.22
Nayarit	100.00	12.50	12.50	50.00	25.00	0.00
Nuevo León	100.00	25.00	16.67	25.00	8.33	25.00
Oaxaca	100.00	15.47	23.20	36.46	15.47	9.39
Puebla	100.00	15.63	26.04	27.08	11.98	19.27
Querétaro	100.00	7.50	15.00	30.00	22.50	25.00
Quintana Roo						
San Luis Potosí	100.00	2.63	36.84	26.32	21.05	13.16
Sinaloa	100.00	33.33	11.11	22.22	22.22	11.11
Sonora	100.00	0.00	33.33	33.33	0.00	33.33
Tabasco	100.00	0.00	28.57	28.57	42.86	0.00
Tamaulipas	100.00	9.09	24.24	21.21	27.27	18.18
Tlaxcala	100.00	10.53	14.04	33.33	19.30	22.81
Veracruz	100.00	10.53	28.29	30.92	15.79	14.47
Yucatán	100.00	0.00	0.00	25.00	50.00	25.00
Zacatecas	100.00	3.33	20.00	23.33	36.67	16.67
E.U.A.	100.00	53.33	20.00	13.33	6.67	6.67
Guatemala	100.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
El Salvador	100.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00
Resto Centroam y C	100.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Sudamerica	100.00	16.67	50.00	33.33	0.00	0.00
Europa	100.00	20.00	15.00	20.00	15.00	30.00
Resto del mundo	100.00	0.00	33.33	33.33	16.67	16.67

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Migración a Áreas Urbanas. Ciudad de México, 1986.

Cuadro 13  
Migrantes en la Ciudad de México por estado de residencia anterior y lugar de nacimiento

ESTADO DE RESIDENCIA ANTERIOR	ESTADO DE NACIMIENTO																					
	TOTAL	AGS	BCN	BCS	CAMP	COA	COL	CHIA	CHIH	D.F.	DGO	GTO	GRO	HGO	JAL	MEX	MICH	MOR	NAY	NL	ORH	PUE
Total	100.0	100.0	100.0		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Aguascalientes	0.49	68.42										0.28			0.64							0.28
Baja California N	0.33	10.53	75.00												0.64							
Baja California S																						
Campeche	0.19				71.43																	
Coahuila	0.60					82.35	9.09	3.45	4.00		12.00											
Colima	0.27						81.82	1.72														
Chiapas	1.53							82.76	4.00			0.28			0.64							0.57
Chihuahua	0.60								68.00			0.28				0.81						
Distrito Federal																						
Durango	0.60									88.00												
Guanajuato	9.61		25.00						4.00		93.35	0.53		3.18		0.54				3.70		
Guerrero	4.59											86.84	0.29			0.27	1.64					
Hidalgo	9.09											0.53	93.31			0.27	3.20					
Jalisco	4.51					5.88					1.94	1.05	0.29	89.81	0.41	1.08			12.50	11.11		0.28
México	13.35							1.72	4.00			1.58		0.64	95.72	0.81	3.28			3.70		0.57
Michoacán	9.75								8.00		0.65	1.05	0.29	0.64	0.41	92.41						0.85
Morelos	2.05								4.00		0.28	4.21	1.16		0.20	0.54	88.52					0.57
Nayarit	0.41																					
Nuevo León	0.74							1.72			0.28		0.58	0.64					87.50			
Oaxaca	9.28							6.90													59.26	
Puebla	9.72								4.00		0.28			1.45							93.48	
Querétaro	2.24						9.09				0.55					0.20					1.70	95.74
Quintana Roo																						
San Luis Potosí	2.05										0.28	0.53	0.29									
Sinaloa	0.41											0.53										
Sonora	0.19													0.64	0.20	0.27						
Tabasco	0.33												0.58									
Tamaulipas	1.58	10.53									0.28				0.41	0.27				7.41		0.28
Tlaxcala	2.98							1.72				0.53		0.64	0.41							0.57
Veracruz	7.81	5.26				5.88					0.28	1.58	0.87	1.27	0.20	2.44					3.97	0.57
Yucatán	0.49																					
Zacatecas	1.31	5.26												0.64								
E.U.A.	1.06					5.88					1.11	1.05	0.29		0.20	0.81	3.28			14.81		0.28
Guatemala	0.05																					
El Salvador	0.03																					
Resto Centroam y C	0.19																					
Sudamerica	0.41													0.29	0.20							
Europa	0.93				28.57									0.29								
Resto del mundo	0.22													0.29			0.27					

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Migración a Áreas Urbanas. Ciudad de México, 1986.

de nacimiento

IN	PUE	QRO	QR	SLP	SIN	SON	TAB	TPS	TLAM	VER	YUC	ZAC	EU	GUA	SAL	CA	SA	EUR	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0.28								4.26				3.77							2.63
		1.20					7.14						5.56						
0.57							7.14	2.13		0.39									
					5.88							1.89					6.25		
	0.28	1.20							1.85										
	0.28			1.22								1.89							
	0.57			1.22	11.76					0.39		1.89							
	0.85							2.13		0.39									2.63
	0.57				5.88														2.63
				1.22															
				1.22				2.13		0.77			11.11						
3.48		1.20							0.93	1.54									
1.70	95.74								0.93	1.16									2.63
		95.18																	
				87.80															
					76.47	16.67													
						66.67													
							71.43												
	0.28	1.20		6.10		16.67		82.98		1.16									
3.97	0.57							94.44											
							14.29	4.26	0.93	93.05			1.89						5.26
			100.0								94.44								
	0.28								0.93	0.39		86.79							
												1.89	77.78		50.00	12.50			2.63
														100.0					2.63
											5.56				50.00				
																75.00			
				1.22				2.13		0.77						12.50	68.75		5.26
																			68.42
																	25.00		5.26

Cuadro 14  
Migrantes a la Ciudad de México por lugar de nacimiento y  
lugar de residencia anterior. (Distribución porcentual).

	Lugar de nacimiento	Lugar de residencia anterior
Total	100.00	100.00
Aguascalientes	0.52	0.49
Baja California N	0.22	0.33
Baja California S	0.00	0.00
Campeche	0.19	0.19
Coahuila	0.46	0.60
Colima	0.30	0.27
Chiapas	1.58	1.53
Chihuahua	0.68	0.60
Distrito Federal	0.00	0.00
Durango	0.68	0.60
Guanajuato	9.86	9.61
Guerrero	5.19	4.59
Hidalgo	9.39	9.09
Jalisco	4.29	4.51
México	13.41	13.35
Michoacán	10.08	9.75
Morelos	1.67	2.05
Nayarit	0.44	0.41
Nuevo León	0.74	0.74
Oaxaca	9.64	9.28
Puebla	9.61	9.72
Querétaro	2.27	2.24
Quintana Roo	0.03	0.00
San Luis Potosí	2.24	2.05
Sinaloa	0.46	0.41
Sonora	0.16	0.19
Tabasco	0.38	0.33
Tamaulipas	1.28	1.52
Tlaxcala	2.95	2.98
Veracruz	7.07	7.81
Yucatán	0.49	0.49
Zacatecas	1.45	1.31
EUA	0.49	1.06
Guatemala	0.03	0.05
El Salvador	0.05	0.03
Resto Centroam y C	0.22	0.19
Sudamérica	0.44	0.41
Europa	1.04	0.93
Resto del mundo		0.22

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Migra-  
ción a la Ciudad de México, 1986.

Cuadro 15

Migrantes en la Ciudad de México por tiempo de residencia y sexo.

TIEMPO DE RESIDENCIA				%	%	%
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Total	4062	1857	2205	100.00	45.72	54.28
0	114	44	70	2.81	1.08	1.72
1	59	34	25	1.45	0.84	0.62
2	74	26	48	1.82	0.64	1.18
3	86	36	50	2.12	0.89	1.23
4	67	37	30	1.65	0.91	0.74
0-4	400	177	223	9.85	4.36	5.49
5-9	325	166	159	8.00	4.09	3.91
10-14	404	188	216	9.95	4.63	5.32
15-19	487	235	251	11.99	5.81	6.18
20-24	539	227	312	13.27	5.59	7.68
25-29	416	198	218	10.24	4.87	5.37
30-34	333	165	168	8.20	4.06	4.14
35-39	229	100	129	5.64	2.46	3.18
40 y más	529	223	306	13.02	5.49	7.53

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Migración a Áreas Urbanas. Ciudad de México, 1986.

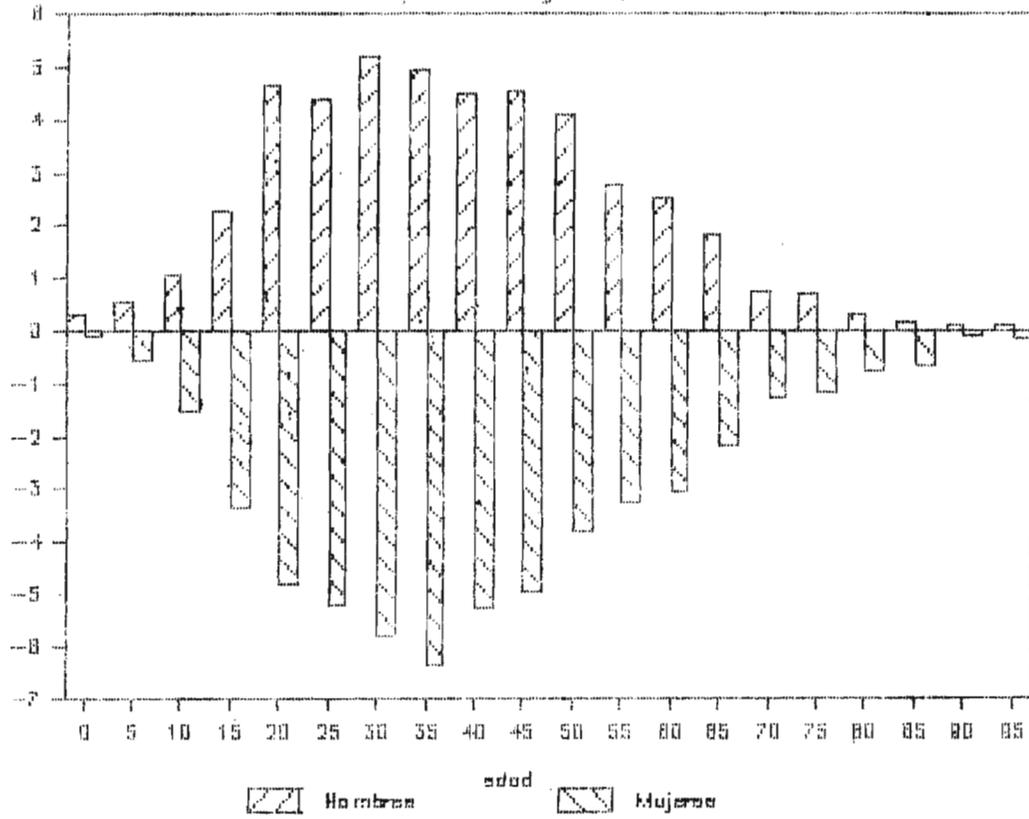
Cuadro 16  
Migrantes a la Ciudad de México por edad actual, sexo y antigüedad de la migración  
(Distribución porcentual).

Edad actual	TOTAL			RECIENTE			1971-81			ANTIGUA		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100.00	45.86	54.14	100.00	44.39	55.61	100.00	48.56	51.44	100.00	45.36	54.64
0-4	0.44	0.33	0.11	3.99	3.24	0.75	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
5-9	1.12	0.57	0.55	7.48	3.74	3.74	1.51	0.82	0.69	0.00	0.00	0.00
10-14	2.59	1.06	1.53	8.23	1.75	6.48	8.50	4.39	4.12	0.00	0.00	0.00
15-19	5.60	2.27	3.33	23.69	7.98	15.71	11.39	5.08	6.31	1.07	0.55	0.51
20-24	9.45	4.64	4.80	24.44	10.97	13.47	17.56	8.92	8.64	4.74	2.41	2.33
25-29	9.01	4.40	5.21	11.97	5.74	6.23	20.71	9.74	10.97	6.04	2.65	3.40
30-34	10.97	5.19	5.79	5.74	3.24	2.49	15.50	7.54	7.96	10.50	4.82	5.68
35-39	11.30	4.94	6.36	4.49	2.99	1.50	9.74	4.66	5.08	12.83	5.33	7.50
40-44	9.75	4.50	5.24	2.99	1.50	1.50	4.12	2.06	2.06	12.44	5.60	6.75
45-49	9.50	4.53	4.97	1.25	0.75	0.50	4.12	1.92	2.19	12.36	5.88	6.47
50-54	7.89	4.12	3.77	0.50	0.25	0.25	2.06	1.23	0.82	10.74	5.57	5.17
55-59	6.03	2.78	3.25	0.50	0.25	0.25	1.51	0.55	0.96	8.21	3.83	4.38
60-64	5.57	2.54	3.03	1.75	1.00	0.75	0.96	0.55	0.41	7.50	3.36	4.15
65-69	3.99	1.83	2.16	1.25	0.25	1.00	1.10	0.69	0.41	5.25	2.41	2.84
70-74	2.02	0.76	1.26	0.50	0.00	0.50	0.41	0.00	0.41	2.72	1.11	1.62
75-79	1.91	0.74	1.17	0.75	0.25	0.50	0.41	0.14	0.27	2.53	0.99	1.54
80-84	1.04	0.30	0.74	0.00	0.00	0.00	0.27	0.14	0.14	1.42	0.39	1.03
85-89	0.79	0.16	0.63	0.00	0.00	0.00	0.14	0.14	0.00	1.11	0.20	0.91
90-94	0.19	0.08	0.11	0.25	0.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.24	0.08	0.16
95 y +	0.25	0.11	0.14	0.25	0.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.32	0.12	0.20

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Migración en Áreas Urbanas, Ciudad de México, 1986.

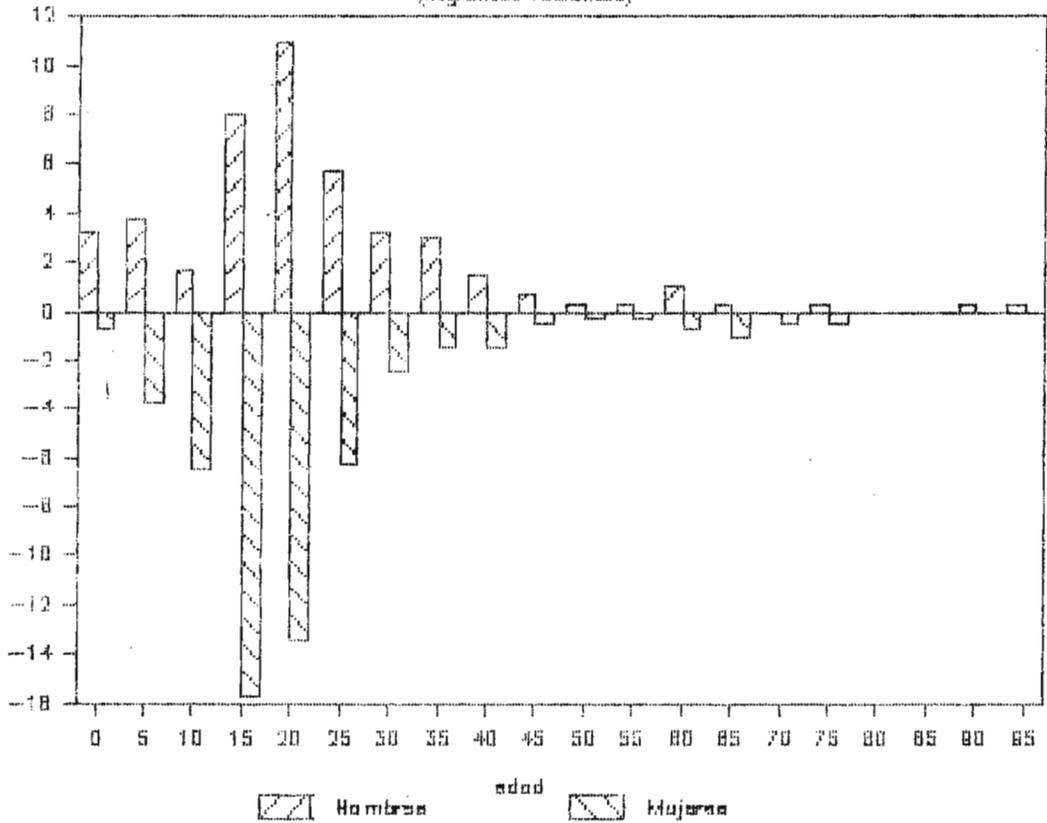
### Pirámide de edades actuales

(fuera los migrantes)



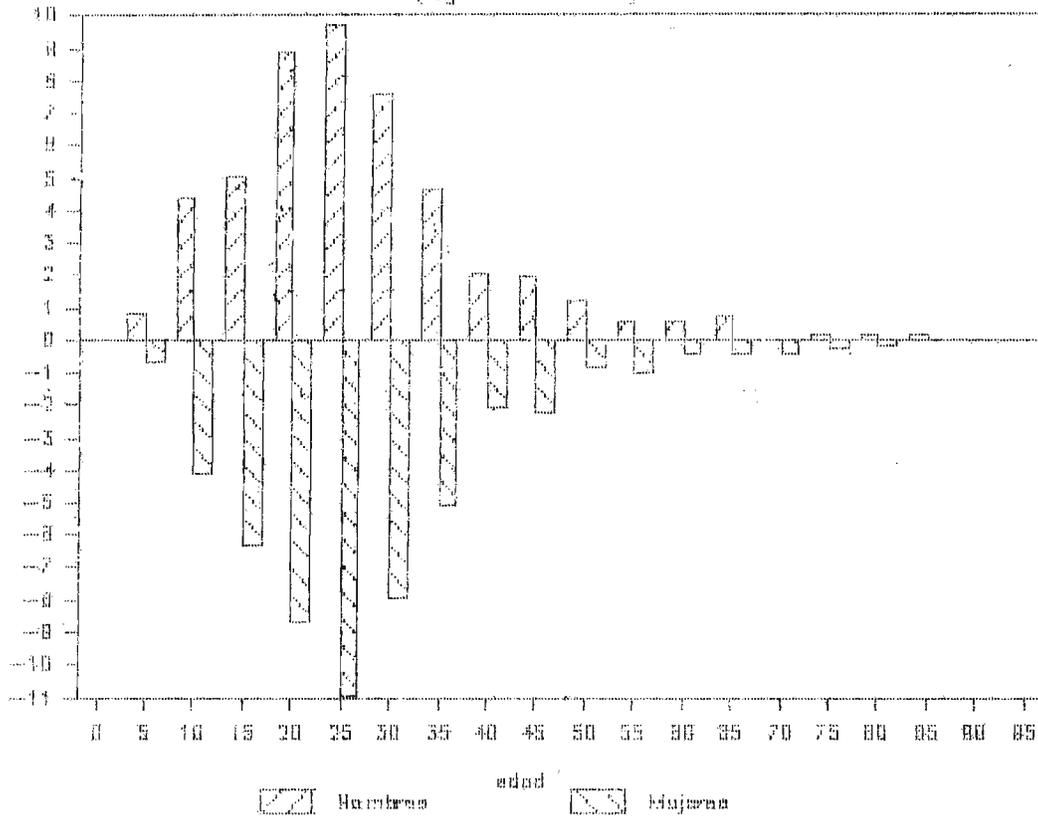
### Pirámide de edades actuales

(migrantes residentes)



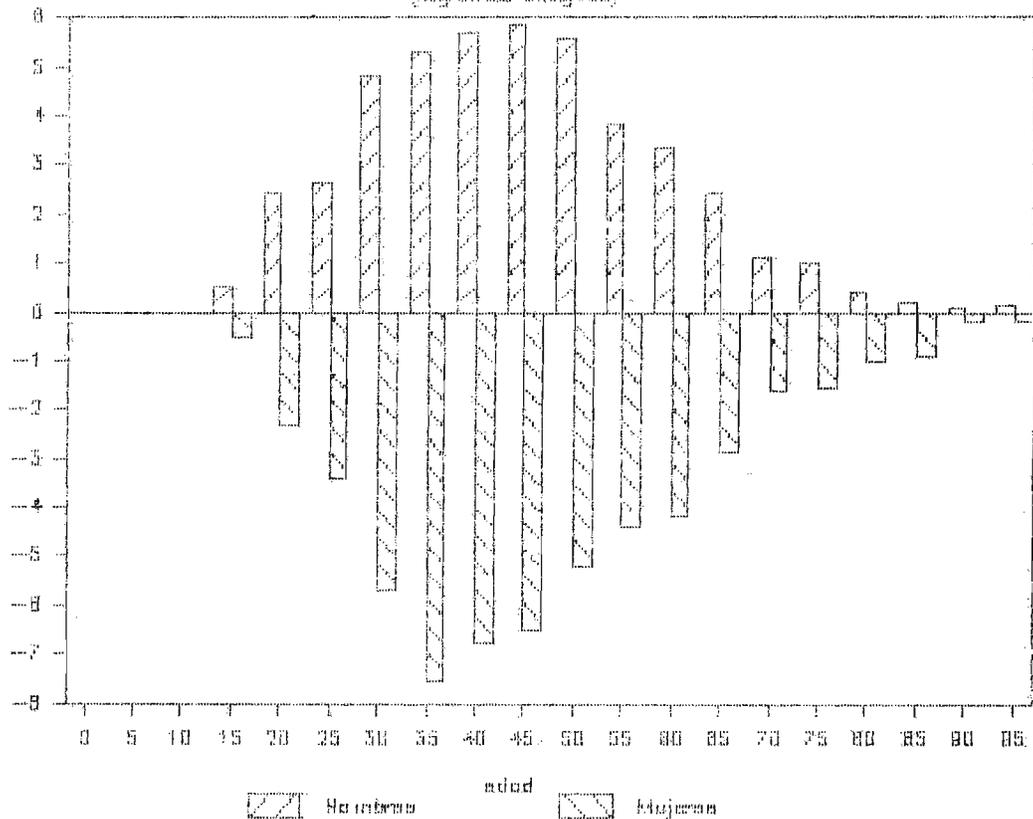
## Pirámide de edades actuales

(décadas 1971-81)



## Pirámide de edades actuales

(décadas antiguas)



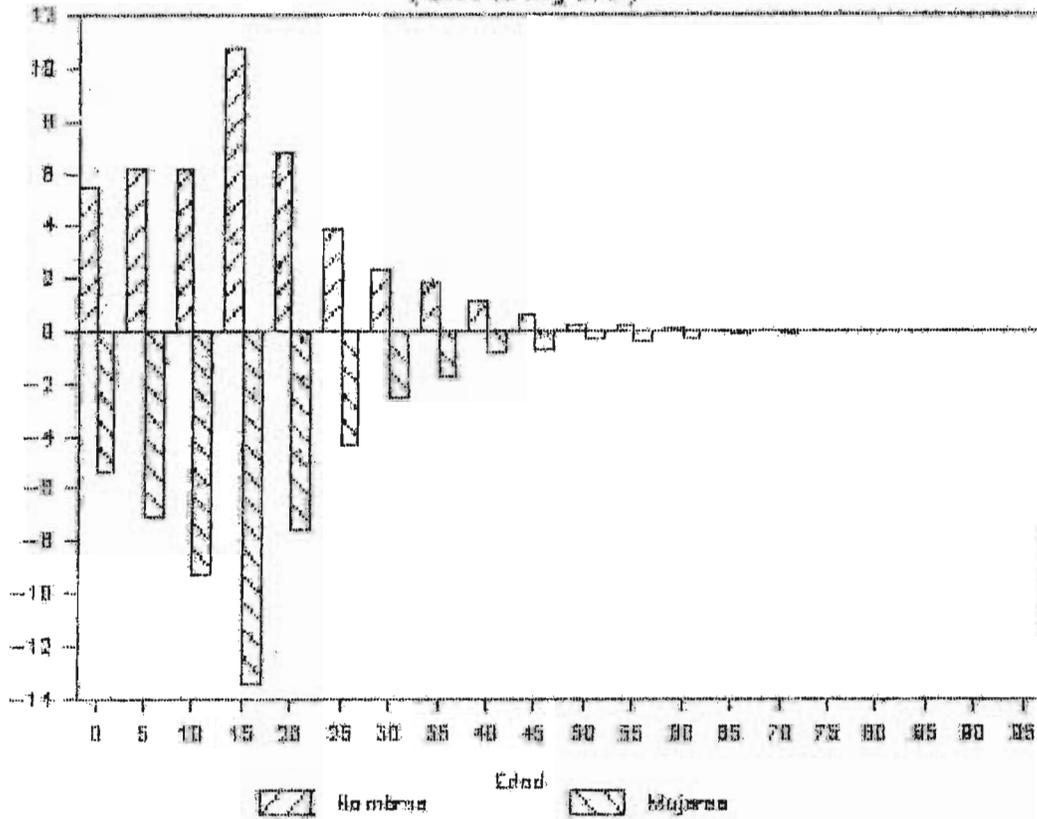
Cuadro 17  
Migrantes a la Ciudad de México por edad al migrar, sexo y antigüedad de la migración.  
(Distribución porcentual).

Edad al migrar	TOTAL			RECIENTE			1971-81			ANTIGUA		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100.00	45.88	54.12	100.00	44.25	55.75	100.00	48.56	51.44	100.00	45.36	54.64
0-4	10.76	5.43	5.32	6.75	4.50	2.25	8.64	4.94	3.70	12.00	5.72	6.28
5-9	13.24	6.14	7.10	6.25	3.00	3.25	11.25	4.80	6.45	14.92	7.03	7.90
10-14	15.43	6.14	9.28	13.00	3.75	9.25	13.31	6.45	6.86	16.42	6.44	9.99
15-19	24.11	10.73	13.38	30.25	10.75	19.50	27.57	12.62	14.95	22.15	10.19	11.96
20-24	14.42	6.80	7.62	16.50	8.00	8.50	14.68	7.68	7.00	14.02	6.36	7.66
25-29	8.19	3.85	4.34	9.25	4.50	4.75	8.92	4.39	4.53	7.82	3.59	4.22
30-34	4.92	2.38	2.54	4.75	2.75	2.00	4.80	2.06	2.74	4.97	2.41	2.57
35-39	3.60	1.88	1.72	4.75	2.75	2.00	4.12	2.33	1.78	3.28	1.62	1.66
40-44	1.91	1.09	0.82	2.00	1.50	0.50	2.06	1.23	0.82	1.86	0.99	0.87
45-49	1.34	0.63	0.71	1.00	0.25	0.75	1.51	0.55	0.96	1.34	0.71	0.63
50-54	0.57	0.25	0.33	0.25	0.25	0.00	0.82	0.41	0.41	0.55	0.20	0.36
55-59	0.66	0.25	0.41	1.00	0.50	0.50	1.10	0.69	0.41	0.47	0.08	0.39
60-64	0.44	0.11	0.33	1.75	0.75	1.00	0.55	0.00	0.55	0.20	0.04	0.16
65-69	0.16	0.05	0.11	1.00	0.25	0.75	0.27	0.14	0.14	0.00	0.00	0.00
70-74	0.11	0.03	0.08	0.50	0.00	0.50	0.27	0.14	0.14	0.00	0.00	0.00
75-79	0.05	0.03	0.03	0.50	0.25	0.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
80-84	0.03	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.14	0.14	0.00	0.00	0.00	0.00
85-89	0.03	0.03	0.00	0.25	0.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
90-94	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
95 y +	0.03	0.03	0.00	0.25	0.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Migración en Áreas Urbanas, Ciudad de México, 1986.

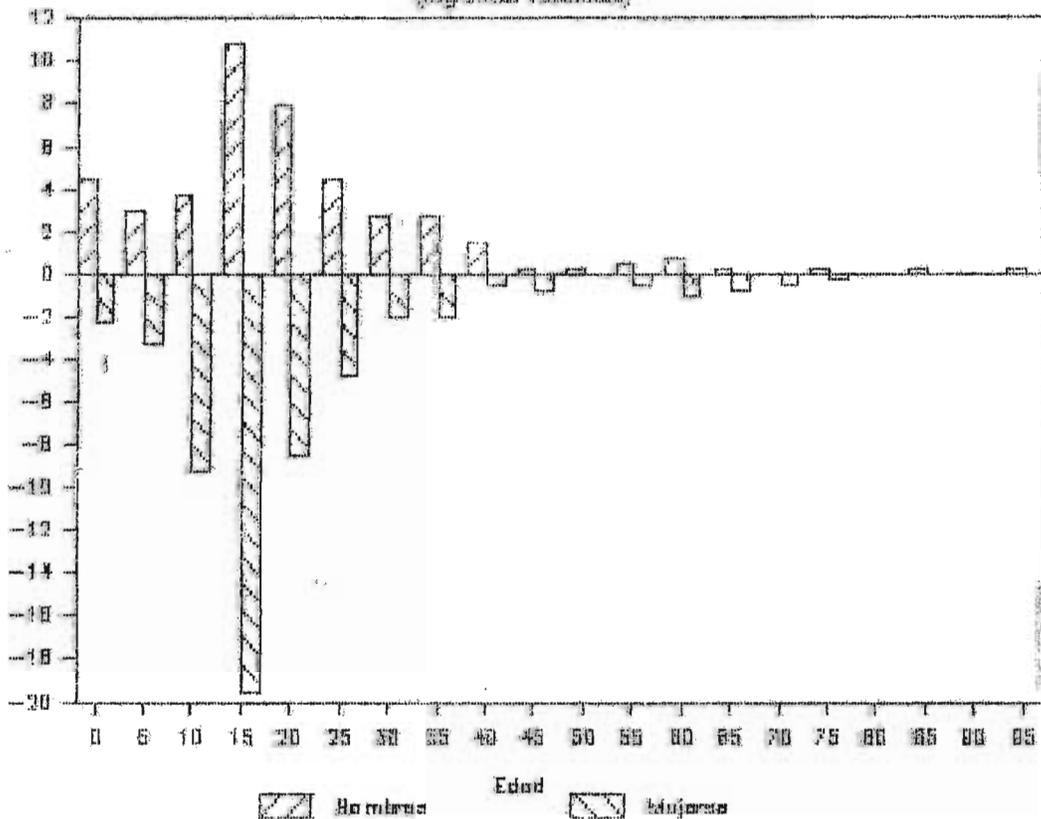
### Piramides de edad al migrar

(Todos los migrantes)



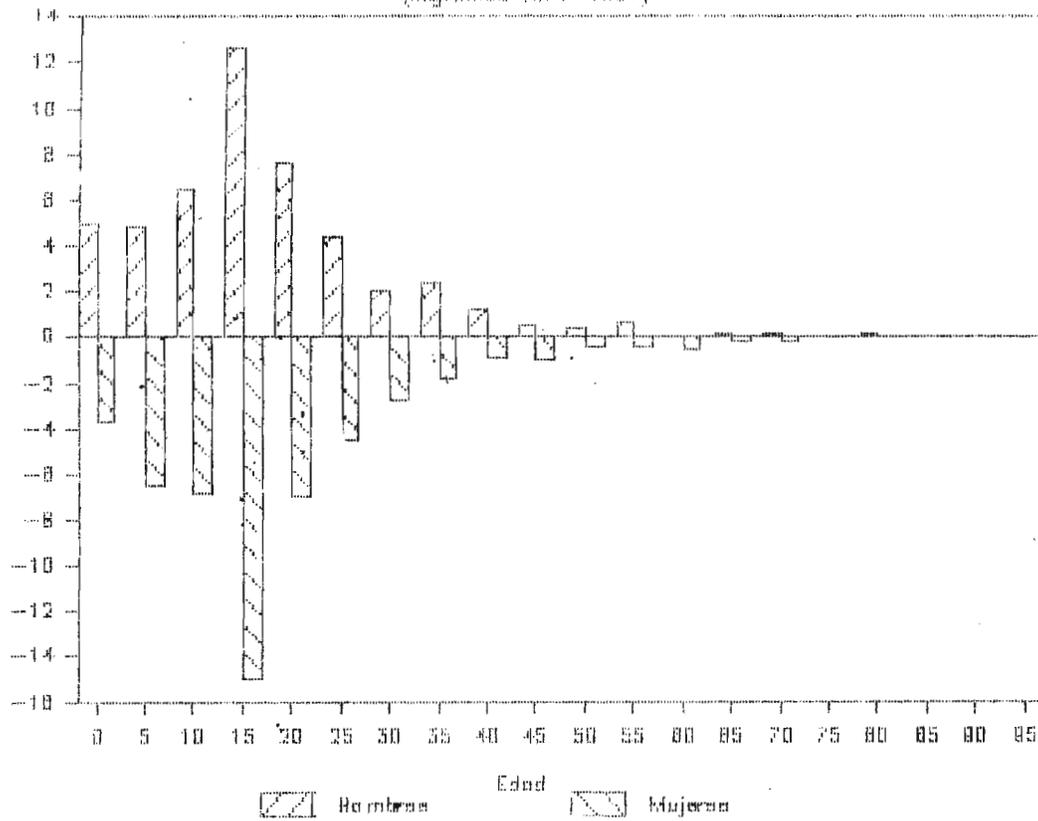
### Piramides de edad al migrar

(Migrantes recientes)



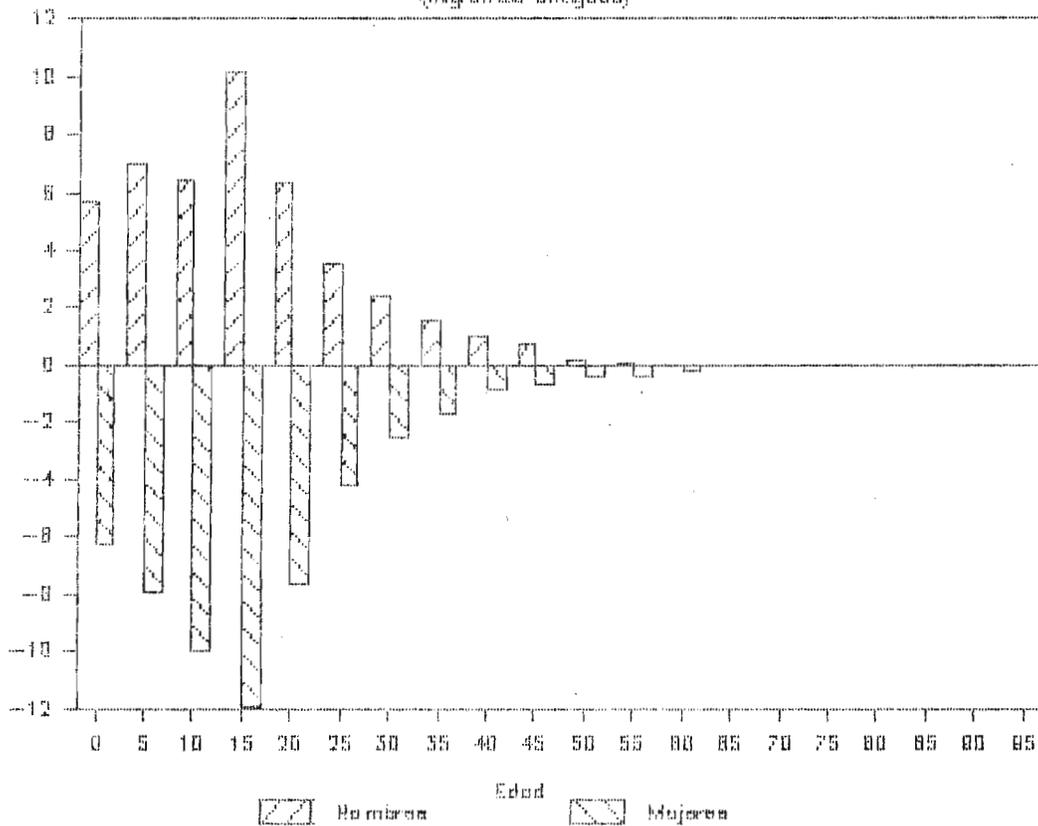
## Piramides de edad al migrar

(Migrantes 1971-1981)



## Piramides de edad al migrar

(Migrantes antiguos)



Cuadro 18  
Migrantes a la Ciudad de México por actividad al llegar, sexo y antigüedad de la migración.  
(Distribución porcentual).

Actividad al llegar	TOTAL			RECIENTE			1971-81			ANTIGUA		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100.00	45.48	54.52	100.00	42.73	57.27	100.00	48.11	51.89	100.00	45.16	54.84
Trabajar	36.62	21.45	15.17	35.61	16.02	19.58	32.61	20.72	11.89	38.12	22.76	15.37
Buscar trabajo	21.87	14.13	7.74	21.07	13.65	7.42	21.08	14.77	6.31	22.29	14.02	8.27
Estudiar	14.52	8.01	6.51	14.84	8.90	5.93	17.12	10.27	6.85	13.61	7.10	6.51
Cuidar hogar	23.68	0.19	23.49	21.36	0.30	21.07	25.59	0.36	25.23	23.52	0.12	23.40
Otros	1.77	1.00	0.77	4.45	2.67	1.78	1.80	1.08	0.72	1.23	0.65	0.59
No. especif.	1.54	0.69	0.85	2.67	1.19	1.48	1.80	0.90	0.90	1.23	0.53	0.70

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Migración en Áreas Urbanas. Ciudad de México, 1986.

Cuadro 19  
Migrantes en la Ciudad de México por parentesco, sexo y antigüedad de la migración.  
(Distribución porcentual)

PARENTESCO	TOTAL			RECIENTE			1971-81			ANTIGUA		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Total	100.00	45.88	54.12	100.00	44.25	55.75	100.00	48.56	51.44	100.00	45.36	54.64
JEFE DEL HOGAR	41.37	33.40	7.97	16.75	14.50	2.25	32.37	28.67	3.70	47.85	37.74	10.11
CONYUGE DEL JEFE	30.64	0.52	30.12	14.75	0.75	14.00	28.40	0.41	27.98	33.79	0.51	33.28
HIJO (A)	11.88	6.42	5.46	17.25	9.00	8.25	22.22	12.35	9.88	8.05	4.30	3.75
PARIENTES ASCENDIENTES DEL JEFE	4.01	0.71	3.30	3.25	1.75	1.50	1.23	0.41	0.82	4.93	0.63	4.30
PARIENTES DESCENDIENTE DEL JEFE	1.64	0.82	0.82	4.25	2.00	2.25	2.19	0.69	1.51	1.07	0.67	0.39
PARIENTES COLATERALES DEL JEFE	2.13	0.96	1.17	4.25	2.00	2.25	2.19	1.37	0.82	1.78	0.67	1.11
OTROS PARIENTES DEL JEFE	4.40	2.32	2.08	21.00	11.00	10.00	5.90	3.43	2.47	1.34	0.63	0.71
AMIGOS O HUESPEDES DEL JEFE	1.17	0.66	0.52	4.75	3.25	1.50	1.92	0.96	0.96	0.39	0.16	0.24
SIRVIENTES O PARIENTES DE LOS SIRVIENTES	2.76	0.08	2.68	13.75	0.00	13.75	3.57	0.27	3.29	0.79	0.04	0.75

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Migración en Áreas Urbanas. Ciudad de México, 1986.

Cuadro 20  
Migrantes a la Ciudad de México por estado civil, sexo y antigüedad de la migración<sup>1</sup>  
(Distribución porcentual)

Edad al migrar	TOTAL			RECIENTE			1971-81			ANTIGUA		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100.00	45.88	54.12	100.00	44.25	55.75	100.00	48.56	51.44	100.00	45.36	54.64
Soltero(a)	21.90	10.73	11.17	59.00	25.75	33.25	37.04	20.03	17.01	11.69	5.68	6.00
Casado(a)	59.86	30.28	29.57	30.50	14.50	16.00	50.75	24.55	26.20	67.11	34.43	32.69
Unión libre	5.73	2.84	2.89	4.75	2.75	2.00	7.96	3.29	4.66	5.25	2.72	2.53
Divorciado(a)	0.87	0.19	0.68	0.25	0.25	0.00	0.41	0.14	0.27	1.11	0.20	0.91
Separado(a)	2.87	0.38	2.48	2.25	0.25	2.00	1.92	0.27	1.65	3.24	0.43	2.80
Viudo(a)	8.77	1.45	7.32	3.25	0.75	2.50	1.92	0.27	1.65	11.61	1.89	9.71

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Migración en Áreas Urbanas, Ciudad de México, 1986.

Cuadro 21  
Migrantes a la Ciudad de México por origen urbano o rural, sexo y antigüedad de la migración.  
(Distribución porcentual)

Localidad de residencia a los 11 años	TOTAL			RECIENTE			1971-1981			ANTIGUA		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100.00	45.88	54.12	100.00	44.25	55.75	100.00	48.56	51.44	100.00	45.36	54.64
Urbana	41.04	18.71	22.34	22.50	11.25	11.25	36.21	16.32	19.89	45.36	20.57	24.79
Rural	55.05	25.18	29.87	61.75	24.25	37.50	57.09	28.67	29.22	53.18	24.32	28.86
No vivía en México	1.77	0.76	1.01	2.75	1.50	1.25	2.47	1.37	1.10	1.42	0.47	0.95
Menores de 12 años (no se aplicó)	2.08	1.20	0.87	13.00	7.25	5.75	3.29	2.06	1.23	0.00	0.00	0.00
No especificado	0.05	0.03	0.03	0.00	0.00	0.00	0.14	0.14	0.00	0.04	0.00	0.04

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Migración en Áreas Urbanas,  
Ciudad de México, 1986.

Cuadro 22  
Migrantes en la Ciudad de México por condición de residencia y sexo.  
(Distribución porcentual)

CONDICION DE RESIDENCIA	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Total	100.00	45.86	54.14	100.00	45.86	54.14
RESIDENTE ACTUAL	97.54	45.15	52.39	100.00	46.29	53.71
RESIDENTE NUEVO INMIGRANTE	0.87	0.16	0.71	100.00	18.75	81.25
RESIDENTE NUEVO NO INMIGRANTE	0.71	0.16	0.55	100.00	23.08	76.92
AUSENTE TEMPORAL POR TRABAJO	0.05	0.03	0.03	100.00	50.00	50.00
AUSENTE TEMPORAL POR ESTUDIOS	0.03	0.03	0.00	100.00	100.00	0.00
AUSENTE TEMPORAL POR OTROS MOTIVOS	0.60	0.22	0.38	100.00	36.36	63.64
AUSENTE TEMPORAL NO MIGRANTE	0.05	0.03	0.03	100.00	50.00	50.00
AUSENTE TEMPORAL CON CONDIC MIGR NO ESP	0.05	0.05	0.00	100.00	100.00	0.00
CONDICION DE RESID O MIGR NO ESPECIF	0.08	0.03	0.05	100.00	33.33	66.67

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Migración a Áreas Urbanas. Ciudad de México, 1986.

### Cuadro 23

Migrantes a la Ciudad de México por condición de alfabetismo.  
(Distribución porcentual)

	Total	Hombres	Mujeres
Total	100.00	100.00	100.00
Analfabeta	9.77	5.24	13.62
Alfabeta	89.52	93.75	85.93
No esp.	0.71	1.01	0.45

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Migración en Áreas Urbanas. Cd. de México, 1986.

Cuadro 24  
Migrantes a la Ciudad de México por escolaridad, sexo y antigüedad de la migración  
(Distribución porcentual)

Edad al migrar	TOTAL			RECIENTE			1971-81			ANTIGUA		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100.00	45.88	54.12	100.00	44.25	55.75	100.00	48.56	51.44	100.00	45.36	54.64
Analfabeta	9.78	2.40	7.37	8.75	2.75	6.00	4.94	1.37	3.57	11.33	2.65	8.69
Lee y escribe sin escolaridad	3.17	1.72	1.45	2.00	1.00	1.00	2.19	1.23	0.96	3.63	1.97	1.66
Primaria	51.69	22.20	29.49	44.75	18.00	28.75	51.99	24.28	27.71	52.70	22.58	30.12
Capacitación	2.57	0.44	2.13	2.50	0.50	2.00	1.92	0.69	1.23	2.76	0.36	2.41
Secundaria	12.26	6.94	5.32	15.75	6.50	9.25	17.42	9.47	7.96	10.23	6.28	3.95
Subprofesional	6.03	1.64	4.40	5.00	1.50	3.50	6.31	1.37	4.94	6.12	1.74	4.38
Preparatoria	4.37	3.22	1.15	5.25	4.00	1.25	3.98	2.88	1.10	4.34	3.20	1.14
Profesional media	0.68	0.44	0.25	1.00	0.75	0.25	0.41	0.14	0.27	0.71	0.47	0.24
Profesional superior	7.95	5.82	2.13	9.00	6.50	2.50	9.74	6.45	3.29	7.26	5.53	1.74
Postgrado	0.82	0.60	0.22	1.00	1.00	0.00	0.96	0.55	0.41	0.75	0.55	0.20
No especific.	0.68	0.46	0.22	5.00	3.75	1.25	0.14	0.14	0.00	0.16	0.04	0.12

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Migración en Áreas Urbanas, Ciudad de México, 1986.

Cuadro 25.A  
Estimación de la migración a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México por un método indirecto.

Sexo y área	Población		Probabilidad de sobrevivir ST=PtT/POT sA=PtR/PUR	Saldos netos migratorios			Tasas de migración neta		
	de 5 y + en 1980	de 15 y + en 1990		Total ms+Ma	"Interno" ma Pta-sAPUa	"Externo" Ma (sR-St)×POj	ms+ Pta <sub>i</sub>	ma Pta	Ma Pta
<b>HOMBRES</b>									
Rep. Mex (T)	28368810	26189545	0.923180951						
Reg A	14757317	13302808	0.901443534	-320786		-320786	-0.024114		-0.024114
Subregiones de A									
ZMCM	5824738	4750714		-626573	-499458	-126615	-0.131890	-0.105239	-0.026652
Guanajuato	1262415	1287574		122137	149578	-27442	0.094858	0.116171	-0.021313
Guerrero	894982	846663		20433	39887	-19455	0.024133	0.047111	-0.022978
Hidalgo	660820	606800		-3256	11108	-14365	-0.005367	0.018306	-0.023673
México s/conurb	1073494	1059688		68654	91989	-23335	0.064787	0.086808	-0.022021
Nichoacán	1209136	1140715		24464	50747	-26283	0.021446	0.044487	-0.023041
Oaxaca	1011282	976482		42866	64868	-21983	0.043919	0.066431	-0.022512
Puebla	1401248	1329525		35920	66179	-30460	0.027017	0.049927	-0.022910
San Luis Potosí	709814	645777		-9510	5920	-15430	-0.014726	0.009167	-0.023893
Tlaxcala	236420	247377		29119	34258	-5139	0.117709	0.138484	-0.020775
Zacatecas	472963	411573		-25057	-14776	-10281	-0.060882	-0.035902	-0.024980
<b>MUJERES</b>									
Rep. Mex (T)	29184272	26401916	0.904662484						
Reg A	15366610	13413994	0.872931245	-487602		-487602	-0.036350		-0.036350
Subregiones de A									
ZMCM	6255912	4787675		-871814	-673306	-198508	-0.182095	-0.140633	-0.041462
Guanajuato	1301043	1299097		122092	163376	-41284	0.093982	0.125761	-0.031779
Guerrero	906308	854069		34166	62924	-28758	0.040004	0.073676	-0.033672
Hidalgo	657037	612176		17779	38628	-20849	0.029043	0.063099	-0.034057
México s/conurb	1070922	1068833		100010	133992	-33982	0.093569	0.125363	-0.031793
Nichoacán	1253549	1150894		16855	56632	-39777	0.014645	0.049207	-0.034562
Oaxaca	1027129	984897		55692	88234	-32592	0.056546	0.089638	-0.033093
Puebla	1452909	1340682		26290	72392	-46103	0.019609	0.053997	-0.034387
San Luis Potosí	715671	651205		3764	26473	-22709	0.005781	0.040653	-0.034872
Tlaxcala	238412	249478		33796	41361	-7565	0.135465	0.165789	-0.030324
Zacatecas	487718	414980		-26232	-10756	-15476	-0.063212	-0.025919	-0.037292

\* Aplicación del método propuesto por Rodolfo Corona Vázquez, ET. "Un método para estimar la migración neta definitiva al interior y exterior de diversas áreas geográficas". UNAM/CRIM, México, 1987.

Nota: La población usada para 1990 se obtuvo recorriendo la población a tal fecha y usando la distribución por edad de 1980.

Fuente: X Censo General de Población y Vivienda, 1980; y XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, datos preliminares.

Cuadro 25.B  
 Estimación de la migración a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México por un método indirecto.

Sexo y área	Población		Probabilidad de sobrevivir ST=PtI/POT sA=PtR/POR	SalDOS netos migratorios			Tasas de migración neta		
	de 5 y + en 1980	de 15 y + en 1990		Total ma+Ma	"Interno" ma	"Externo" Ma	ma+Ma	ma	Ma
					Pta=sAPOa	CsA-St)XPOj	Pta	Pta	Pta
<b>HOMBRES</b>									
Rep. Mex (T)	20366810	24333241	0.857746271						
Reg A	14757317	12510389	0.847741428	-147645		147645	-0.011802		-0.011802
Subregiones de A									
ZMCM	5824738	4636395		-359752	-301477	-58076	-0.077593	-0.065024	-0.012569
Guanajuato	1262415	1162504		79672	93303	-12630	0.068535	0.079400	-0.010865
Guerrero	894982	782529		14862	23816	-8954	0.018992	0.030434	-0.011443
Hidalgo	660620	566191		-625	5987	-6611	-0.001104	0.010573	-0.011677
México s/conurb	1073499	961069		40279	51019	-10740	0.041911	0.053086	-0.011175
Michoacán	1209136	1059176		22044	34141	-12097	0.020613	0.032234	-0.011421
Oaxaca	1011282	892754		25331	35448	-10118	0.022374	0.039707	-0.011333
Puebla	1401248	1231061		29146	43165	-14019	0.023078	0.035063	-0.011388
San Luis Potosí	709814	604607		-4333	2068	-7102	-0.007002	0.004744	-0.011746
Tlaxcala	236420	219629		16841	14206	-2365	0.076678	0.087447	-0.010770
Zacatecas	472963	394474		-11208	-6476	-4732	-0.028413	-0.016418	-0.011996
<b>MUJERES</b>									
Rep. Mex (T)	29184272	24424161	0.836894646						
Reg A	15366610	12523958	0.815011118	-336276		-336276	-0.026851		-0.026851
Subregiones de A									
ZMCM	6255912	4671459		-564080	-427179	-136901	-0.120750	-0.091444	-0.029306
Guanajuato	1301043	1155569		66733	95304	-26471	0.057749	0.082388	-0.024638
Guerrero	906308	779675		21191	41024	-19833	0.027179	0.052617	-0.025438
Hidalgo	657037	563994		19523	27902	-14378	0.024003	0.049524	-0.025521
México s/conurb	1070922	958866		62617	86053	-23436	0.065303	0.084744	-0.024441
Michoacán	1253549	1053177		4089	31521	-27432	0.003682	0.029929	-0.026047
Oaxaca	1027129	890834		31295	53712	-22477	0.035063	0.060295	-0.025232
Puebla	1452909	1231633		15701	47436	-31795	0.012748	0.038563	-0.025815
San Luis Potosí	715671	604795		5854	21515	-15661	0.009679	0.035574	-0.025895
Tlaxcala	238412	219476		19950	25163	-5217	0.090900	0.114671	-0.023772
Zacatecas	467718	395080		-13089	-2416	-10673	-0.033129	-0.006114	-0.027015

\* Aplicación del método propuesto por Rodolfo Corona Vázquez. Cf. "Un método para estimar la migración neta definitiva al interior y exterior de diversas áreas geográficas". UNAM/CRIM, México, 1987.

Nota: La población usada para 1990 se obtuvo recorriendo la población a tal fecha y usando la distribución por edad de 1980.

Fuentes: X Censo General de Población y Vivienda, 1980; y XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, datos preliminares.

CUADRO 27  
 México: Inversión pública federal ejercida por entidad federativa, 1970 - 1987.  
 (Distribución porcentual)

ENTIDAD	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Rep. Mexicana	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.40	0.43	0.30	0.45	0.46	0.46	0.46	0.41	0.28	0.32	0.44	0.37	0.46	0.47	0.62	0.52	0.46	0.50
Baja California N	2.66	2.71	2.44	2.33	2.27	2.23	2.21	2.22	2.31	1.93	2.66	2.03	1.98	1.46	1.81	1.81	1.85	2.02
Baja California Sur	1.20	1.32	1.02	0.91	0.84	0.80	0.78	0.83	0.81	1.10	1.18	1.02	0.92	0.60	0.81	0.68	0.89	0.72
Campeche	0.62	0.62	0.57	0.73	0.75	0.76	0.75	0.60	2.08	1.32	2.96	5.03	2.24	1.92	1.67	5.60	8.86	7.96
Cochila	4.81	3.55	2.71	2.37	2.19	2.08	2.01	2.68	2.49	3.59	4.61	3.78	2.78	1.79	1.57	2.01	2.03	2.20
Colima	0.79	0.58	0.57	0.56	0.55	0.55	0.55	0.90	1.18	0.78	1.18	1.12	0.89	0.68	1.17	0.88	1.49	1.25
Chiapas	0.98	2.16	3.67	4.53	4.89	5.11	5.28	6.05	6.99	6.09	4.82	3.03	1.84	1.86	2.32	2.06	1.86	1.21
Chihuahua	2.16	2.83	2.44	2.28	2.20	2.14	2.11	1.93	1.63	2.11	1.89	2.33	1.87	1.47	1.19	1.58	1.56	1.70
Distrito Federal	26.54	20.21	19.75	19.50	19.39	19.32	19.28	22.22	26.36	22.58	21.44	21.22	20.43	20.97	31.25	23.80	28.10	28.17
Durango	1.40	0.91	1.05	1.10	1.13	1.14	1.16	0.86	0.93	1.14	1.13	0.94	0.89	0.91	0.93	0.88	0.80	0.87
Guanajuato	3.22	3.76	3.02	2.72	2.56	2.46	2.39	2.44	2.20	1.98	2.05	1.46	1.42	0.98	1.00	1.38	1.20	1.54
Guerrero	1.79	2.23	2.23	2.23	2.22	2.22	2.22	1.68	1.46	1.82	1.87	1.94	2.21	1.90	1.46	1.94	1.91	1.96
Hidalgo	1.36	1.78	3.32	3.91	4.23	4.43	4.57	2.85	1.61	1.54	1.77	1.93	2.48	1.78	1.43	2.39	1.55	1.75
Jalisco	3.56	2.74	2.89	2.93	2.96	2.96	3.00	3.11	1.95	2.36	2.42	2.49	2.68	2.25	2.04	2.24	2.86	2.43
México	3.26	5.25	5.02	4.91	4.86	4.83	4.81	4.16	3.01	3.39	3.44	3.20	2.77	2.81	2.43	3.97	3.58	2.70
Michoacán	2.75	2.65	3.31	3.57	3.70	3.79	3.85	3.20	1.65	2.22	2.75	2.88	5.26	6.09	4.93	6.36	4.71	6.42
Morelos	0.94	0.82	0.78	0.76	0.75	0.75	0.75	0.93	0.57	0.62	0.65	0.59	0.58	0.43	0.52	0.67	0.52	0.60
Nayarit	0.36	0.64	0.84	0.91	0.96	0.98	1.00	0.75	0.60	0.79	0.66	0.82	1.14	0.43	0.49	0.62	0.52	0.51
Nuevo León	3.86	3.20	2.99	2.90	2.85	2.82	2.80	2.91	3.12	2.84	2.61	3.04	2.77	3.90	1.59	2.53	1.56	1.43
Oaxaca	2.32	3.00	2.74	2.63	2.58	2.54	2.52	2.53	2.75	2.50	2.33	2.30	2.70	1.78	1.87	1.90	1.42	2.78
Puebla	2.24	2.04	1.73	1.60	1.53	1.49	1.46	1.40	0.97	1.29	1.59	1.64	1.61	1.19	1.45	1.79	1.55	1.41
Querétaro	1.17	1.04	0.94	0.89	0.87	0.86	0.85	0.83	0.67	0.83	0.79	1.04	1.07	1.15	0.89	0.67	0.54	0.60
Quintana Roo	0.70	0.93	1.03	1.07	1.09	1.11	1.12	0.87	0.54	0.72	0.65	0.69	1.33	0.76	0.75	0.64	0.52	0.66
San Luis Potosí	1.45	0.91	1.22	1.34	1.41	1.46	1.48	0.75	1.13	0.94	1.35	1.32	1.41	1.44	1.38	1.58	1.03	0.93
Sinaloa	2.85	2.43	2.53	2.57	2.59	2.60	2.61	2.14	2.36	2.97	2.89	2.56	2.20	2.09	1.27	2.35	1.87	1.67
Sonora	2.56	3.51	5.29	6.97	6.35	6.58	6.74	2.29	2.09	2.19	1.93	2.41	2.11	1.54	1.36	1.80	1.48	2.03
Tlaxcala	3.94	6.39	4.93	4.33	4.02	3.83	3.69	6.11	6.18	7.93	7.43	9.19	9.58	2.65	1.99	3.61	2.72	2.29
Tehuacan	6.47	7.35	6.18	5.70	5.45	5.29	5.18	5.69	5.72	6.48	5.26	4.46	4.20	2.32	2.14	3.11	2.46	2.23
Tlaxcala	0.40	0.33	0.44	0.49	0.51	0.53	0.54	0.44	0.30	0.38	0.38	0.38	0.55	0.31	0.32	0.37	0.36	0.36
Veracruz	11.07	11.61	11.83	11.87	11.91	11.93	11.95	14.65	14.65	13.80	12.66	13.29	14.54	6.65	5.53	9.60	6.63	8.09
Yucatán	1.36	1.31	1.20	1.15	1.12	1.10	1.09	0.70	0.73	0.79	1.01	0.86	0.72	0.90	0.68	0.99	0.93	0.95
Zacatecas	0.62	0.77	0.80	0.81	0.82	0.82	0.82	0.87	0.70	0.70	0.99	0.63	0.76	0.65	0.51	0.53	0.53	0.47
No distrib geograf													2.24	23.66	20.63	9.35	11.63	9.57

Fuente: Elaborado con base en Cuadro 26.

CUADRO 29  
 México: Inversión pública federal ejercida por entidad federativa, 1970 - 1987.  
 Millones de pesos a precios constantes. (Distribución porcentual)

ENTIDAD	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1978-87
Rep. Mexicana	2.55	1.87	3.13	4.02	4.23	4.52	4.54	4.64	6.13	7.49	9.19	11.20	9.44	6.28	6.29	5.34	4.61	4.41	100.
Aguascalientes	2.34	1.84	2.13	4.18	4.43	4.77	4.91	4.40	3.98	6.32	9.27	9.39	10.02	6.77	8.95	6.34	4.90	5.06	100.
Baja California N	3.21	2.40	3.62	4.43	4.54	4.78	4.85	4.87	6.70	6.85	11.58	10.75	8.65	4.34	5.38	4.57	4.05	4.21	100.
Baja California Sur	3.38	2.72	3.54	4.01	3.93	4.01	3.97	4.24	5.44	9.10	11.75	12.57	9.52	4.18	5.54	4.00	4.50	3.50	100.
Campeche	0.58	0.42	0.65	1.06	1.14	1.24	1.28	1.00	4.61	3.58	9.86	20.41	7.66	4.36	3.81	10.84	14.80	12.70	100.
Coahuila	4.35	2.36	3.02	3.39	3.30	3.35	3.31	4.42	5.43	9.54	15.05	15.05	9.34	3.99	3.51	3.81	3.33	3.44	100.
Colima	2.20	1.19	1.92	2.42	2.53	2.69	2.75	4.54	7.84	6.21	11.75	13.64	9.12	4.63	7.97	5.12	7.47	6.00	100.
Chiapas	0.68	1.10	3.29	4.94	5.61	6.28	6.63	7.63	11.63	12.37	12.01	9.22	4.72	3.18	3.97	2.99	2.33	1.45	100.
Chihuahua	2.86	2.75	3.97	4.75	4.82	5.03	5.08	4.65	5.20	8.47	9.02	13.56	9.15	4.79	3.89	4.39	3.74	3.90	100.
Distrito Federal	2.98	1.66	2.72	3.44	3.60	3.84	3.93	4.53	7.10	7.42	8.66	10.44	8.48	5.79	8.64	5.59	5.69	5.46	100.
Durango	3.57	1.70	3.28	4.41	4.76	5.18	5.37	4.01	5.70	8.95	10.43	10.49	8.36	5.70	5.88	4.59	3.70	3.83	100.
Guanajuato	4.34	3.72	5.01	5.78	5.72	5.89	5.88	6.00	7.13	7.85	9.94	8.63	7.11	3.25	3.32	3.91	2.94	3.60	100.
Guerrero	2.35	2.16	3.62	4.62	4.86	5.20	5.34	4.04	4.62	7.02	8.88	11.22	10.79	6.18	4.73	5.35	4.55	4.46	100.
Hidalgo	1.47	1.42	4.41	6.66	7.59	8.51	9.00	5.61	4.20	4.88	8.90	9.18	9.91	4.74	3.82	5.42	3.02	3.28	100.
Jalisco	3.61	2.84	3.60	4.69	4.98	5.36	5.53	5.74	4.75	7.04	8.82	11.10	7.79	5.61	5.10	4.75	5.24	4.25	100.
México	2.33	2.75	4.40	5.52	5.75	6.11	6.24	5.41	5.17	7.03	8.85	10.02	7.31	4.94	4.27	5.94	4.62	3.34	100.
Michoacán	1.81	1.28	2.67	3.69	4.03	4.42	4.60	3.83	2.61	4.28	6.50	6.30	12.79	9.65	7.98	8.47	5.59	7.29	100.
Morelos	3.69	2.37	3.76	4.74	4.94	5.25	5.36	6.66	5.45	7.20	9.30	10.21	8.45	4.18	5.02	5.58	3.74	4.07	100.
Nayarit	1.21	1.59	3.47	4.84	5.32	5.85	6.11	4.57	4.82	7.42	10.39	12.03	14.20	3.60	4.06	4.40	3.18	2.95	100.
Nuevo León	3.59	2.18	3.42	4.25	4.40	4.66	4.75	4.93	6.98	7.75	8.73	12.40	9.52	8.93	3.65	4.92	2.62	2.31	100.
Oaxaca	2.50	2.37	3.63	4.47	4.60	4.86	4.94	4.97	7.11	7.92	9.05	10.90	10.76	4.71	4.98	4.28	2.77	5.18	100.
Puebla	3.78	2.53	3.59	4.25	4.29	4.46	4.49	4.31	3.93	6.21	9.69	12.19	10.06	4.97	6.06	6.35	4.73	4.13	100.
Querétaro	3.40	2.23	3.36	4.10	4.20	4.42	4.49	4.41	4.68	6.97	8.27	13.32	11.52	6.25	6.37	4.10	2.85	3.05	100.
Quintana Roo	2.14	2.09	3.90	5.18	5.56	6.02	6.23	4.84	3.97	6.47	7.33	9.27	15.12	5.76	5.70	4.08	2.86	3.48	100.
San Luis Potosí	2.92	1.34	3.02	4.26	4.70	5.17	5.41	2.73	5.46	5.53	9.76	11.61	10.46	7.13	6.84	6.65	3.74	3.24	100.
Sinaloa	3.06	1.91	3.35	4.35	4.61	4.96	5.11	4.19	6.11	9.37	11.20	12.07	8.76	5.54	3.37	5.30	3.64	3.10	100.
Sonora	2.25	2.27	5.72	6.29	9.27	10.28	10.80	3.67	4.42	5.66	6.13	9.32	6.86	3.35	2.95	3.32	2.36	3.09	100.
Tabasco	1.78	2.12	2.74	3.08	3.01	3.07	3.04	6.03	6.71	10.52	12.09	16.21	16.01	2.95	2.22	3.42	2.22	1.79	100.
Tamaulipas	3.61	3.01	4.24	5.01	5.04	5.24	5.27	5.78	7.67	10.58	10.57	10.94	8.67	3.20	2.95	3.64	2.48	2.15	100.
Tlaxcala	2.49	1.50	3.40	4.79	5.29	5.83	6.10	5.03	4.57	6.99	8.55	10.47	12.61	4.73	4.99	4.84	4.03	3.78	100.
Veracruz	2.45	1.88	3.21	4.14	4.37	4.68	4.81	5.90	7.79	8.96	10.08	12.90	11.90	3.73	3.02	4.45	2.55	3.09	100.
Yucatán	3.77	2.67	4.07	4.99	5.13	5.41	5.50	3.52	4.82	6.42	10.07	10.46	7.36	6.14	4.62	5.71	4.62	4.72	100.
Zacatecas	2.91	2.01	3.50	4.54	4.81	5.17	5.32	5.63	5.98	7.27	12.64	9.61	9.97	5.72	4.45	3.97	3.40	2.90	100.
No distrib geograf	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.75	33.38	29.14	11.21	12.04	9.47	100.

Fuente: Elaborado con base en Cuadro 28.

## Cuadro A

### Indice nacional de precios al consumidor

---

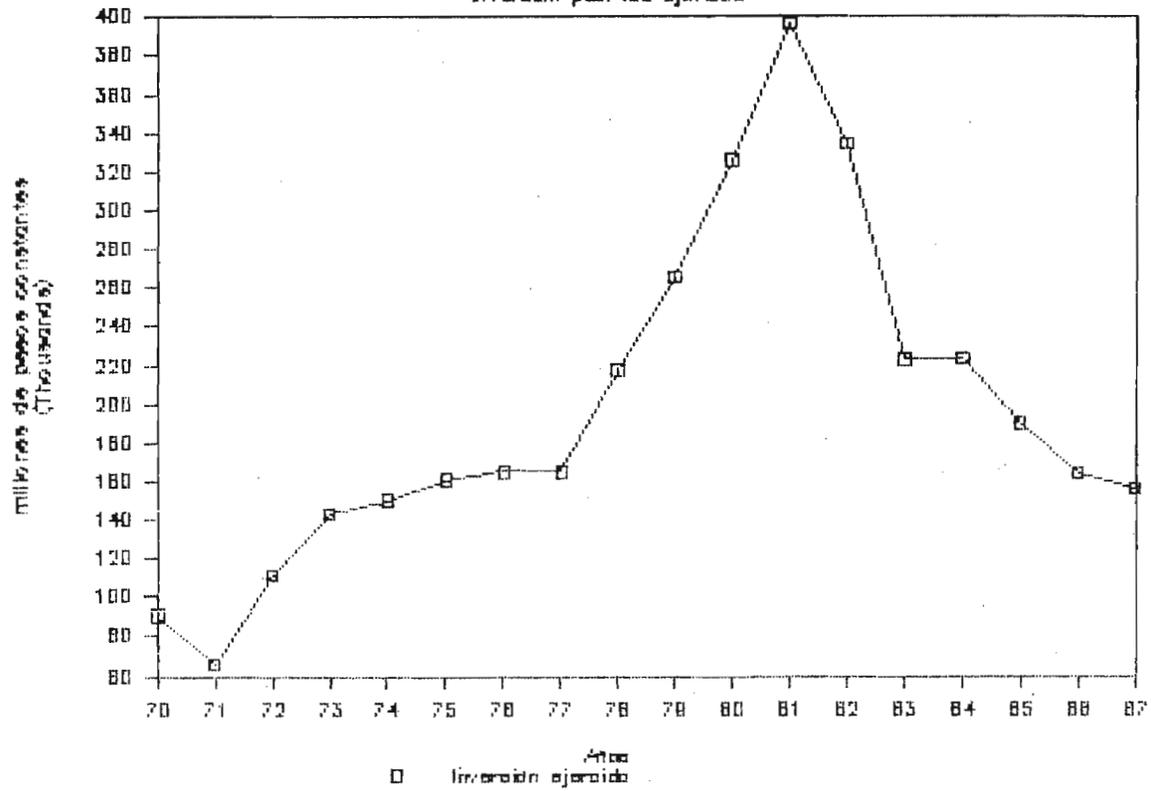
Año	Indice general
1970	32.3
1971	34.0
1972	35.7
1973	40.0
1974	49.5
1975	57.0
1976	66.0
1977	85.1
1978	100.0
1979	118.2
1980	149.3
1981	191.1
1982	303.6
1983	612.9
1984	1014.1
1985	1599.7
1986	2979.2
1987	6906.6 promedio enero-diciembre
1988	14791.2
1989	17750.6

---

Fuente: Banco de México. Indicadores Económicos  
Julio-septiembre 1987 y Banco de México. Índice de Precios. Cua  
Mensual #128 Dic 1988 y #147 Jul 1990

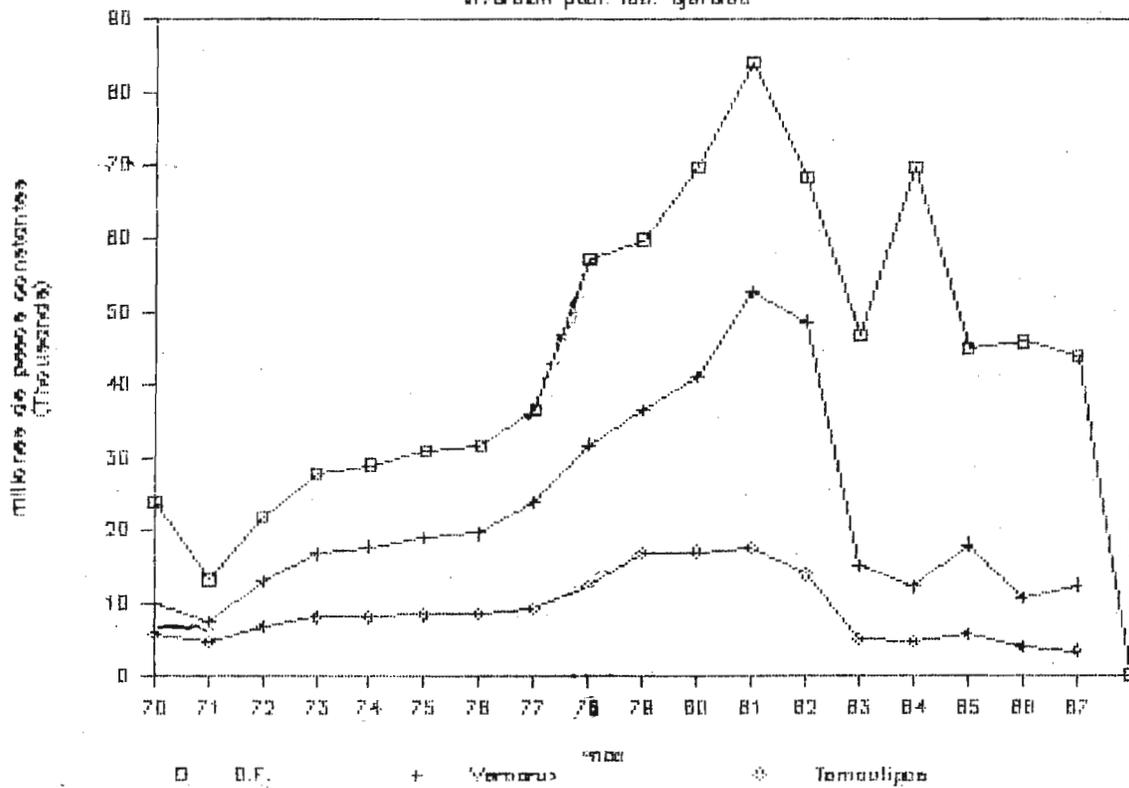
# República Mexicana

Inversión públ. fed. ejercida



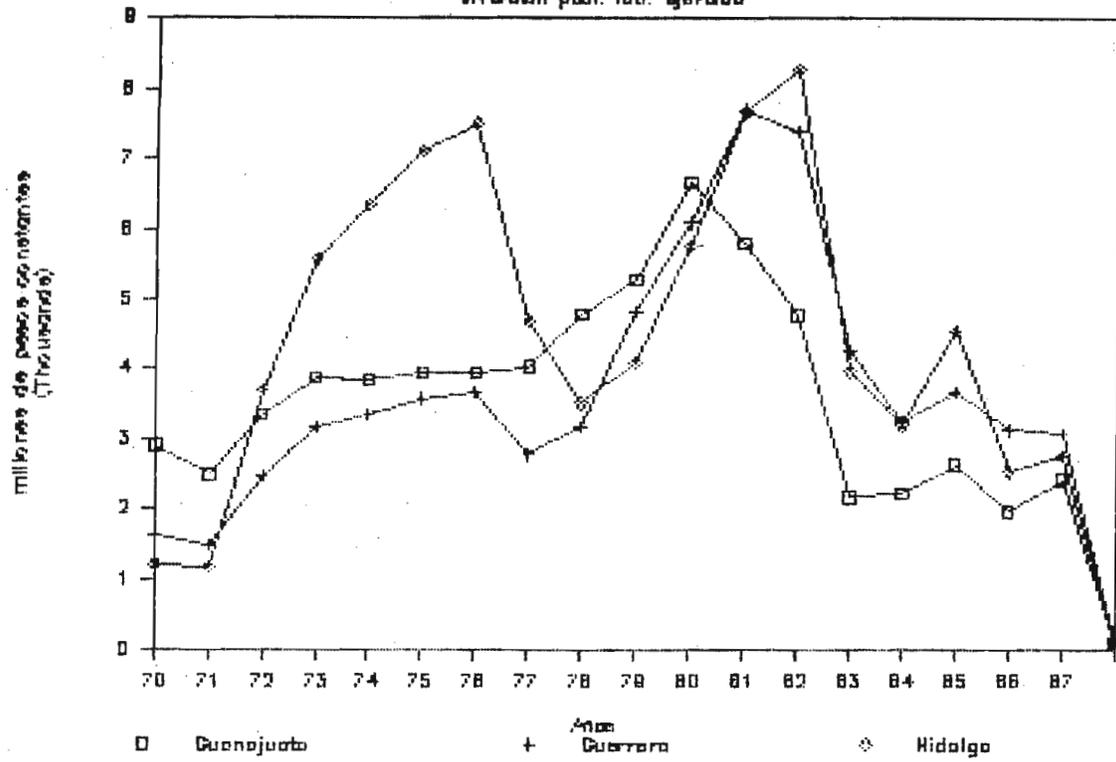
# D.F., Veracruz y Tamaulipas

Inversión públ. fed. ejercida



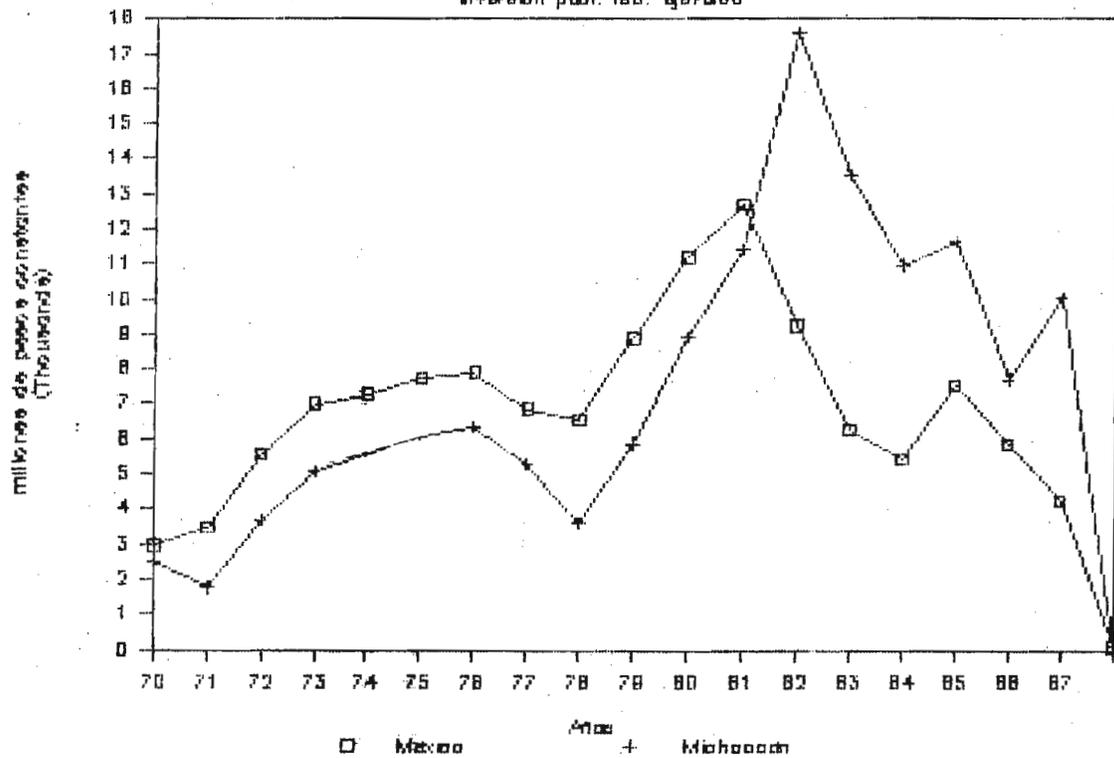
## Guanojuato Guerrero, Hidalgo

Inversión públ. fed. ejercida



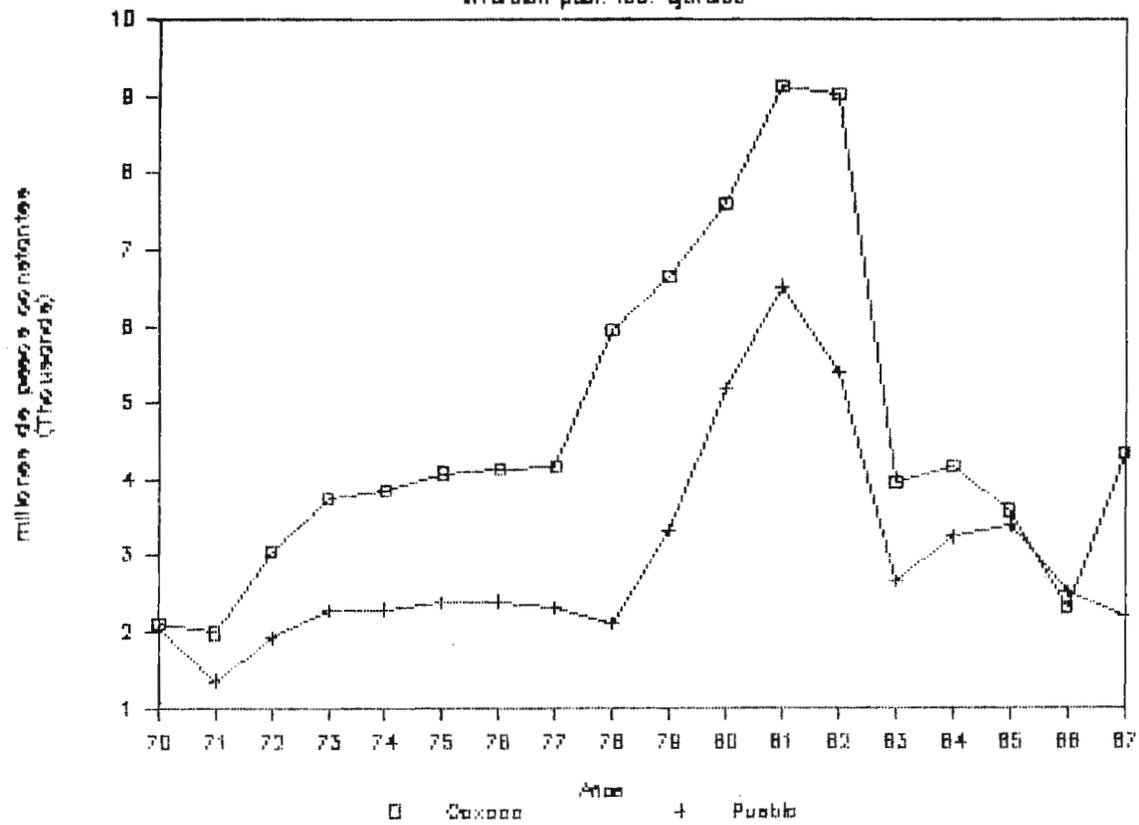
## México y Michoacán

Inversión públ. fed. ejercida



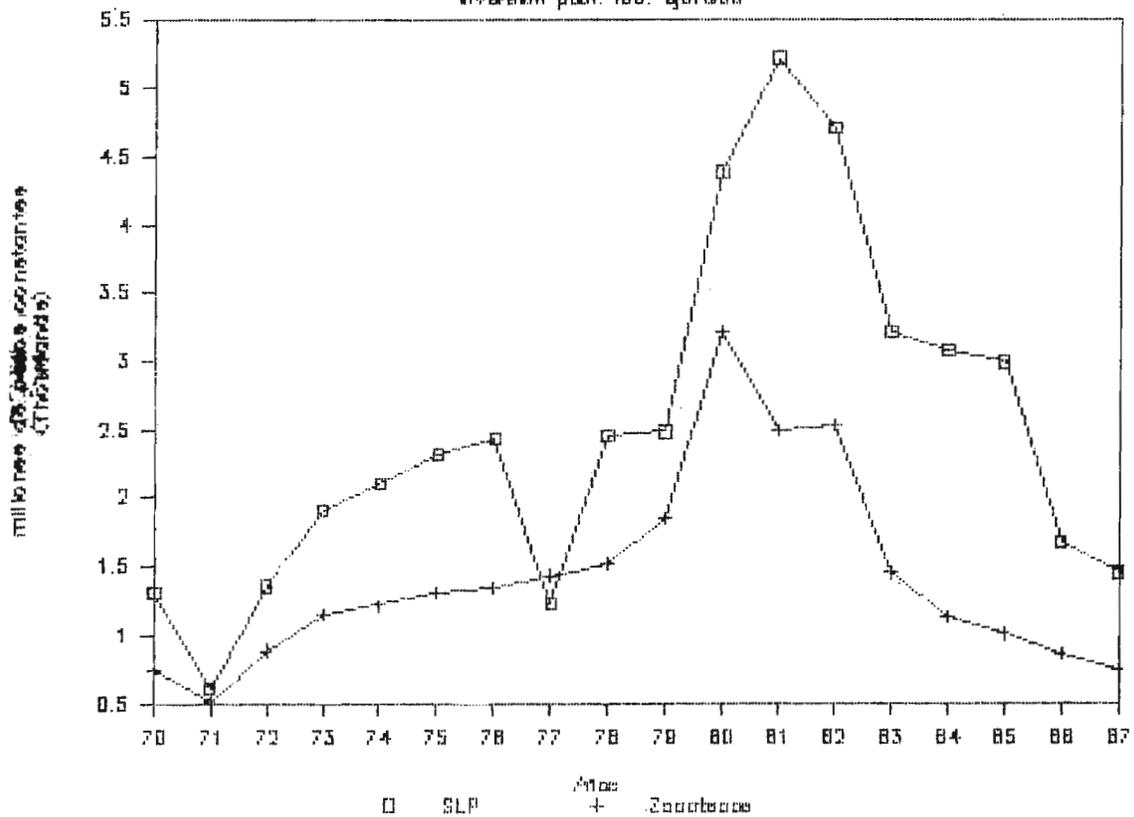
# Oaxaca y Puebla

Inversión públ. fed. ejercida



# SLP y Zacatecas

Inversión públ. fed. ejercida



Cuadro 30.B  
Inversión pública federal ejercida, por entidad federativa 1978-1986  
Sector Agropecuario y forestal (millones de pesos a precios constantes)

ENTIDADES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Rep. Mexicana	39713.2	38369.0	48916.1	51740.6	37727.1	19502.6	21528.4	16941.6	12759.5
Aguascalientes	219.8	262.3	313.5	324.4	265.2	97.7	93.2	71.2	42.4
Baja California N	1415.2	1060.7	910.6	1375.0	583.7	315.0	280.3	325.8	284.0
Baja California S	242.9	307.5	427.3	458.2	351.6	246.9	116.5	73.6	107.1
Campeche	321.6	668.5	606.0	682.1	531.9	143.8	187.8	118.3	186.0
Coahuila	582.2	827.8	861.4	759.8	505.7	254.4	264.3	79.1	101.6
Colima	132.0	191.1	503.5	501.9	402.2	265.9	144.9	77.0	114.8
Chiapas	1088.6	1021.7	1457.8	1312.8	1393.6	552.6	187.6	165.3	345.6
Chihuahua	1243.8	1885.9	1317.7	1828.8	1144.8	510.3	256.5	376.5	364.5
Distrito Federal	16888.3	5987.5	8776.7	12032.8	7369.0	3900.3	14569.9	1224.6	145.1
Durango	670.6	1243.7	1719.6	1132.9	1032.9	391.8	481.6	258.8	204.7
Guanajuato	1028.2	1032.5	1952.4	1617.6	612.4	492.2	284.9	212.9	203.0
Guerrero	977.9	1473.1	1608.0	1761.3	2057.9	971.9	142.3	438.1	384.9
Hidalgo	889.9	887.8	1234.5	906.9	854.2	396.3	250.5	155.9	190.3
Jalisco	1124.6	1493.7	1887.8	1717.0	1404.4	542.6	230.7	271.1	238.4
México	902.7	781.1	2612.1	1480.0	1101.7	609.4	139.9	703.2	397.3
Michoacán	702.4	1414.6	1628.3	1713.2	1377.2	942.1	357.8	657.8	591.0
Morelos	173.6	306.9	401.3	352.2	289.2	218.0	181.1	141.8	111.9
Nayarit	599.7	877.6	1164.6	903.4	670.3	257.1	299.1	205.8	209.9
Nuevo León	300.0	363.6	962.7	639.3	959.6	374.5	187.8	119.8	85.1
Oaxaca	521.0	919.1	913.7	1454.5	1162.5	410.5	330.1	166.0	208.9
Puebla	310.9	673.9	676.8	635.6	598.9	232.2	191.6	90.8	162.1
Querétaro	289.3	424.5	456.3	678.5	371.9	188.6	115.7	109.0	142.8
Quintana Roo	335.2	452.9	228.6	430.6	404.6	164.5	195.5	179.5	87.7
San Luis Potosí	1177.9	727.9	1544.5	626.5	604.8	456.2	243.5	313.1	229.1
Sinaloa	2278.2	4104.9	4471.1	4740.1	3203.7	2069.9	249.3	1546.4	978.5
Sonora	793.5	1666.9	1743.1	2709.2	1506.6	571.2	509.0	584.9	345.0
Tabasco	434.3	325.0	1288.9	1079.3	676.5	543.3	66.6	332.2	242.7
Tamaulipas	1483.6	3881.0	2955.8	4194.3	3000.5	972.2	304.3	754.3	543.8
Tlaxcala	214.7	329.6	330.1	282.4	252.9	99.4	101.1	35.1	50.9
Veracruz	1251.7	1548.7	1778.0	2007.7	1215.0	670.6	168.9	1014.4	622.6
Yucatán	330.9	350.9	388.3	597.5	480.1	222.9	211.9	156.8	194.9
Zacatecas	788.0	875.8	1795.2	604.9	1068.7	511.1	184.2	102.9	167.1

Cuadro 30.A

Cuadro 31.B  
Inversión pública federal ejercida, por entidad federativa 1978-1986  
Sector Industria (Millones de pesos a precios constantes)

ENTIDADES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Rep. Mexicana	104104.9	123103.8	148522.5	195387.5	163675.4	107648.9	88933.8	78807.9	63342.4
Aguascalientes	78.8	220.5	339.9	292.6	477.6	417.3	597.9	327.1	95.0
Baja California N	1694.4	1309.3	1958.1	2184.1	2686.7	1389.9	1846.6	1738.9	1343.3
Baja California S	763.6	1263.1	1522.2	1060.6	897.0	295.6	160.1	290.6	346.2
Campeche	3626.1	1852.7	7617.8	17778.0	5980.0	3494.7	2829.7	9898.0	13145.0
Coahuila	3490.1	6173.3	10904.2	11175.1	5664.0	2322.4	1937.1	2240.5	1999.1
Colima	2041.2	1217.3	2322.3	2664.1	1541.2	431.6	1544.8	659.0	1510.0
Chiapas	12702.8	13444.7	11906.2	7536.7	2867.6	1892.2	2214.2	2536.5	1505.2
Chihuahua	675.6	1397.7	2249.0	4558.0	2154.7	1121.7	787.5	1037.9	482.1
Distrito Federal	7027.8	9854.7	12251.1	17413.7	11445.0	4445.2	3844.7	5194.5	3273.6
Durango	512.7	417.5	459.1	1072.3	691.5	553.6	601.3	524.5	506.5
Guanajuato	2460.9	1903.6	2183.3	1516.7	1570.2	383.2	585.1	1061.3	786.9
Guerrero	469.6	1057.4	1309.2	1873.5	1937.3	976.7	1091.7	1744.0	1260.6
Hidalgo	1701.9	2111.6	2449.2	4297.4	5863.8	1589.3	1658.5	3181.9	1476.0
Jalisco	918.6	1349.9	1804.6	3301.5	1973.9	1543.2	959.9	1154.5	1129.0
Morelos	2708.6	2552.0	3032.2	3466.1	3368.5	1129.5	1201.3	1649.7	906.5
Michoacán	663.1	1754.0	3090.4	5040.1	12007.5	10343.4	8755.4	9471.3	5730.2
Morelos	311.0	373.7	324.9	555.0	317.3	99.6	136.2	291.7	105.0
Nayarit	72.9	251.3	580.6	1090.1	2205.8	97.3	80.2	383.2	145.1
Nuevo León	4953.3	4859.6	4697.5	6411.4	2556.8	2819.9	661.4	1923.2	820.0
Oaxaca	4031.1	3944.6	4056.2	4442.0	5553.3	1907.5	2202.5	2001.8	726.6
Puebla	714.5	1063.6	2070.3	2442.2	2540.2	526.6	820.2	1502.5	841.0
Querétaro	749.5	438.9	913.2	1687.7	1203.4	396.1	563.1	264.4	199.4
Quintana Roo	127.7	317.3	385.3	341.9	2479.0	464.8	66.0	76.5	82.0
San Luis Potosí	466.6	638.5	1223.0	2612.1	2276.8	1428.3	1417.4	1053.6	611.8
Sinaloa	1139.3	1427.4	1681.1	2208.0	1863.1	1042.4	927.3	1356.8	870.9
Sonora	1476.7	1524.1	1599.3	3454.1	2678.0	1520.3	919.9	1272.7	771.1
Tabasco	12006.3	18775.7	20868.5	32637.8	29664.6	4009.6	3390.3	5743.2	3480.1
Tamaulipas	8950.7	10331.2	9990.2	8389.2	6466.7	1558.9	2167.8	2732.0	1810.0
Tlaxcala	159.7	207.4	149.7	257.0	278.2	35.7	42.3	39.8	61.5
Veracruz	27841.0	30176.8	32585.5	43065.3	40999.9	9906.5	8452.1	14222.5	8141.0
Yucatán	262.9	621.7	1564.6	1190.0	500.5	129.4	153.3	594.5	383.3
Zacatecas	154.9	272.5	384.0	373.2	308.1	55.8	87.2	116.1	131.6
					456.9	49270.6	36230.7	2522.3	8666.6

Fuente: Cuadro 31.A

Cuadro 34.B  
Inversión pública federal ejercida, por entidad federativa 1978-1986  
Sector Salud y Seguridad Social (Millones de pesos a precios constantes)

ENTIDADES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Rep. Mexicana	6224.5	8067.5	10750.6	18460.5	14120.7	6238.1	7489.8	7792.4	9213.4
Aguascalientes	36.9	24.7	37.4	115.2	53.8	39.5	61.7	42.7	69.8
Baja California N	126.9	109.4	207.8	600.8	702.8	132.6	97.3	144.7	98.2
Baja California S	63.9	68.8	102.7	152.3	48.5	21.7	44.7	57.5	65.4
Campeche	88.8	55.9	58.2	98.5	49.5	31.3	70.2	77.6	62.5
Coahuila	139.3	565.1	262.7	589.5	564.1	92.4	113.5	201.1	113.7
Colima	19.7	65.3	105.6	64.4	47.9	37.9	47.3	91.4	74.2
Chiapas	51.4	91.1	87.0	283.0	183.9	95.1	182.5	109.8	100.2
Chihuahua	162.5	247.4	192.4	751.0	535.1	130.2	141.2	170.8	127.2
Distrito Federal	2549.7	4084.6	6021.6	7201.4	3873.1	2479.1	2272.7	3021.6	4480.0
Durango	81.9	91.8	83.8	144.2	75.1	38.0	59.6	62.4	53.3
Guanajuato	121.4	121.5	143.1	453.5	261.9	82.4	115.0	133.8	138.6
Guanajuato	143.7	105.4	206.5	421.2	423.2	109.9	155.3	213.2	210.3
Hidalgo	57.8	76.3	66.2	130.4	107.4	36.7	69.4	88.6	80.1
Jalisco	351.6	217.9	178.0	653.8	388.9	192.6	227.9	270.9	304.3
México	193.9	184.4	347.2	1167.8	1089.5	389.0	769.7	276.7	359.1
Michoacán	70.3	48.1	155.2	330.5	399.1	76.1	119.2	133.5	98.1
Morelos	275.5	93.7	116.3	248.5	321.5	65.9	137.1	126.9	86.8
Nayarit	38.5	27.1	36.8	64.2	62.9	33.8	33.1	83.0	64.1
Nuevo León	151.8	489.7	428.9	967.0	954.0	268.6	304.0	304.4	184.2
Oaxaca	78.7	46.5	87.7	202.8	102.8	87.3	158.4	113.9	79.8
Puebla	117.1	129.9	249.5	623.9	662.3	199.7	185.5	184.6	198.4
Querétaro	20.9	42.6	46.3	128.0	209.2	67.2	68.2	36.1	54.9
Quintana Roo	95.8	64.7	100.7	131.7	88.5	29.4	154.9	66.8	45.3
San Luis Potosí	61.5	35.4	99.8	180.3	133.5	56.1	104.3	52.0	51.6
Sinaloa	181.1	169.2	119.9	230.7	117.2	153.5	243.3	292.7	116.5
Sonora	164.4	148.4	221.3	526.6	353.6	145.0	180.6	184.5	134.9
Tabasco	90.3	164.9	96.0	238.4	207.8	282.5	178.7	110.1	119.7
Tamaulipas	343.1	177.2	361.4	664.8	445.6	220.5	234.1	217.5	294.3
Tlaxcala	16.3	5.6	18.5	193.6	751.9	89.9	84.7	59.0	55.7
Veracruz	178.7	186.0	235.4	545.3	496.5	332.1	318.3	381.5	269.4
Yucatán	78.4	83.7	115.8	185.9	208.3	103.3	158.0	135.4	97.2
Zacatecas	72.7	45.1	161.1	171.2	156.3	61.3	62.1	63.1	41.9
	0.0	0.0	0.0	0.0	44.9	57.7	337.3	282.3	883.5

Fuente: Cuadro 34.A

Cuadro 35.B  
Inversión pública federal ejercida, por entidad federativa 1978-1986  
Sector Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (Millones de pesos a precios constantes)

ENTIDADES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Rep. Mexicana	8606.1	9799.4	11901.9	14525.3	13879.5	11049.5	11432.6	11207.6	7941.2
Aguascalientes	77.7	39.5	78.3	101.4	79.8	107.6	142.5	129.0	67.3
Baja California N	266.5	234.2	420.7	332.0	361.2	270.2	205.2	144.5	109.3
Baja California S	115.1	71.5	127.7	143.7	78.7	85.5	82.1	108.8	61.7
Campeche	73.2	73.4	114.0	143.3	145.7	111.0	104.9	102.7	63.2
Coahuila	204.6	245.3	290.0	318.2	566.4	302.6	320.6	462.2	244.7
Colima	75.1	45.9	81.8	102.5	114.0	90.3	100.2	94.6	75.3
Chiapas	281.4	216.4	310.9	414.4	354.2	348.6	331.9	188.7	164.9
Chihuahua	195.5	268.0	239.0	433.6	409.4	302.8	245.1	226.5	286.2
Distrito Federal	1681.9	3415.5	4294.0	5220.0	3792.0	1875.1	3116.2	2465.7	1690.4
Durango	240.3	244.8	236.2	272.7	315.5	294.4	271.9	238.0	115.5
Guanajuato	214.6	225.3	237.6	234.4	256.0	297.7	298.3	283.0	154.0
Guerrero	274.1	205.3	435.1	429.6	365.5	345.5	331.0	306.4	262.4
Hidalgo	146.3	110.4	191.0	217.9	241.1	246.7	253.3	228.0	134.7
Jalisco	277.7	237.7	247.4	375.7	434.5	342.4	351.4	351.9	301.5
México	977.0	1028.7	863.4	794.2	825.3	722.0	646.3	702.3	495.7
Michoacán	368.6	264.7	323.8	335.4	525.2	559.4	400.8	369.1	256.0
Morelos	130.7	241.5	274.7	329.6	287.1	194.2	200.6	162.9	90.6
Nayarit	97.6	83.6	131.6	146.7	166.3	137.0	179.4	123.9	71.3
Nuevo León	318.5	182.1	232.3	218.2	254.0	222.1	272.5	359.1	135.2
Oaxaca	305.5	272.2	341.1	498.2	376.8	374.3	362.6	320.5	279.0
Puebla	221.2	164.0	275.6	300.2	249.0	541.3	414.7	339.1	248.3
Querétaro	106.1	79.0	110.6	192.9	188.8	129.3	78.4	98.4	82.6
Quintana Roo	79.1	121.9	111.3	138.1	158.8	121.4	81.2	95.1	75.2
San Luis Potosí	174.0	113.5	168.1	271.2	356.6	244.5	319.0	278.2	154.0
Sinaloa	261.2	224.2	227.1	316.1	442.6	404.6	315.1	291.7	136.5
Sonora	182.9	239.6	199.0	247.9	412.5	308.6	307.3	258.3	159.4
Tabasco	176.3	173.2	188.1	244.5	310.0	252.0	174.8	187.4	118.2
Tamaulipas	321.0	291.0	280.1	370.5	470.5	413.3	261.0	292.6	199.8
Tlaxcala	65.5	69.1	94.9	148.8	123.6	180.2	113.3	113.9	63.8
Veracruz	390.6	370.2	371.3	791.8	626.7	728.0	685.0	476.1	296.6
Yucatán	192.1	165.3	259.8	280.3	272.4	208.2	171.9	181.4	102.2
Zacatecas	114.2	82.3	145.5	161.1	218.9	281.9	247.1	173.3	120.6
		0.0	0.0	0.0	100.5	6.7	47.0	1074.3	1125.1

Fuentes: Cuadro 35.A

Cuadro 36

Producto interno bruto por entidad federativa 1970, 1975, 1980 y 1985.  
(Millones de pesos)

ENTIDADES	Millones de pesos corrientes				Millones de pesos constantes			
	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985
Rep. Mexicana	444,271.0	1,100,050.0	4,470,077.0	47,402,549.0	1,375,452.0	1,929,912.3	2,994,023.4	2,963,214.9
Aguascalientes	2,469.0	6,587.0	27,483.0	327,355.0	7,644.0	11,556.1	18,407.9	20,463.5
Baja California N	11,686.0	26,932.0	99,742.0	1,013,256.0	36,179.6	47,249.1	66,806.4	63,340.4
Baja California S	1,648.0	4,407.0	17,787.0	179,951.0	5,102.2	7,731.6	11,913.6	11,249.0
Campeche	1,953.0	5,142.0	21,311.0	210,077.0	6,046.4	9,021.1	14,273.9	13,132.3
Coahuila	12,373.0	31,849.0	118,769.0	1,244,309.0	38,306.5	55,875.4	79,550.6	77,783.9
Colima	1,915.0	5,624.0	20,257.0	236,146.0	5,928.8	9,866.7	13,568.0	14,761.9
Chiapas	7,175.0	18,350.0	83,043.0	926,101.0	22,213.6	32,193.0	55,621.6	57,892.2
Chihuahua	15,095.0	35,832.0	125,359.0	1,361,526.0	46,733.7	62,863.2	83,964.5	85,111.3
Distrito Federal	122,453.0	287,583.0	1,295,024.0	12,880,195.0	379,111.5	504,531.6	867,397.2	805,163.2
Durango	6,234.0	14,406.0	56,812.0	654,385.0	19,300.3	25,273.7	38,052.2	40,906.7
Guanajuato	14,963.0	36,117.0	128,568.0	1,492,000.0	46,325.1	63,363.2	86,113.9	93,267.5
Guerrero	7,629.0	19,772.0	74,068.0	707,316.0	23,619.2	34,687.7	49,610.2	44,215.5
Hidalgo	5,933.0	14,887.0	67,922.0	609,649.0	18,368.4	26,117.5	45,493.6	38,110.2
Jalisco	31,683.0	77,108.0	293,829.0	3,237,092.0	98,089.8	135,277.2	196,804.4	202,356.2
México	38,292.0	112,759.0	492,243.0	5,067,233.0	118,551.1	197,822.8	329,700.6	316,761.5
Michoacán	11,274.0	28,690.0	106,588.0	1,145,672.0	34,904.0	50,333.3	71,391.8	71,617.9
Morelos	4,801.0	12,210.0	48,318.0	470,524.0	14,863.8	21,421.1	32,363.0	29,413.3
Nayarit	3,807.0	8,947.0	34,141.0	331,294.0	11,786.4	15,696.5	22,867.4	20,709.8
Nuevo León	26,140.0	64,442.0	261,764.0	2,798,302.0	80,928.8	113,056.1	175,327.5	174,926.7
Oaxaca	6,567.0	16,612.0	61,727.0	723,724.0	20,331.3	29,143.9	41,344.3	45,241.2
Puebla	14,415.0	35,449.0	145,021.0	1,477,386.0	44,628.5	62,191.2	97,134.0	92,353.9
Querétaro	3,533.0	10,410.0	42,342.0	488,786.0	10,938.1	18,263.2	28,360.3	30,554.9
Quintana Roo	815.0	3,693.0	17,600.0	206,148.0	2,523.2	6,478.9	11,788.3	12,886.7
San Luis Potosí	6,925.0	16,144.0	65,047.0	739,769.0	21,439.6	28,322.8	43,568.0	46,244.2
Sinaloa	10,968.0	27,335.0	92,287.0	1,010,134.0	33,956.7	47,956.1	61,813.1	63,145.2
Sonora	14,093.0	30,740.0	108,529.0	1,081,246.0	43,631.6	53,929.8	72,691.9	67,590.5
Tabasco	5,152.0	18,648.0	86,286.0	1,446,214.0	15,950.5	32,715.8	57,793.7	90,405.3
Tamaulipas	14,144.0	33,192.0	127,798.0	1,288,398.0	43,789.5	58,231.6	85,598.1	80,540.0
Tlaxcala	1,772.0	5,356.0	20,667.0	321,026.0	5,486.1	9,396.5	13,842.6	20,067.9
Veracruz	28,700.0	65,956.0	237,108.0	2,480,411.0	88,854.5	115,712.3	158,813.1	155,054.8
Yucatán	5,030.0	15,104.0	51,585.0	534,191.0	15,572.8	26,498.2	34,551.2	33,393.2
Zacatecas	4,533.0	9,687.0	35,792.0	383,439.0	14,034.1	16,994.7	23,973.2	23,969.4
Agua territorial.	101.0	80.0	5,260.0	329,294.0	312.7	140.4	3,523.1	20,584.7

Fuente: Carlos Salinas de Gortari. Segundo Informe de Gobierno 1990, Anexo.

Nota: Para deflectar se utilizó el Índice General de Precios al Consumidor del Banco de México

(Cuadro A), con la fórmula:  $(Pct/IGPct) \times 100$

donde Pct = PIB en pesos corrientes en el año t

IGPct = Índice General de Precios en el año t

Cuadro 37  
 Producto interno bruto por entidad federativa 1970, 1975, 1980 y 1985.  
 (Distribución porcentual)

ENTIDADES	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985	Total
Rep. Mexicana	100.00	100.00	100.00	100.00	14.85	20.84	32.32	31.99	100.00
Aguascalientes	0.56	0.60	0.61	0.69	13.16	19.90	31.70	35.24	100.00
Baja California N	2.63	2.45	2.23	2.14	16.94	22.12	31.28	29.66	100.00
Baja California S	0.37	0.40	0.40	0.38	14.17	21.48	33.10	31.25	100.00
Campeche	0.44	0.47	0.48	0.44	14.24	21.24	33.61	30.92	100.00
Coahuila	2.79	2.90	2.66	2.62	15.23	22.22	31.63	30.93	100.00
Colima	0.43	0.51	0.45	0.50	13.44	22.36	30.75	33.45	100.00
Chiapas	1.62	1.67	1.86	1.95	13.23	19.17	33.12	34.48	100.00
Chihuahua	3.40	3.26	2.80	2.87	16.77	22.56	30.13	30.54	100.00
Distrito Federal	27.56	26.14	28.97	27.17	14.83	19.74	33.93	31.50	100.00
Durango	1.40	1.31	1.27	1.38	15.62	20.46	30.80	33.11	100.00
Guanajuato	3.37	3.28	2.88	3.15	16.03	21.92	29.79	32.26	100.00
Guerrero	1.72	1.80	1.66	1.49	15.53	22.80	32.61	29.06	100.00
Hidalgo	1.34	1.35	1.52	1.29	14.34	20.39	35.52	29.75	100.00
Jalisco	7.13	7.01	6.57	6.83	15.51	21.39	31.11	31.99	100.00
México	8.62	10.25	11.01	10.69	12.31	20.55	34.24	32.90	100.00
Michoacán	2.54	2.61	2.38	2.42	15.29	22.05	31.28	31.38	100.00
Morelos	1.08	1.11	1.08	0.99	15.16	21.84	33.00	29.99	100.00
Nayarit	0.86	0.81	0.76	0.70	16.59	22.09	32.18	29.14	100.00
Nuevo León	5.88	5.86	5.86	5.90	14.87	20.77	32.22	32.14	100.00
Oaxaca	1.48	1.51	1.38	1.53	14.94	21.42	30.39	33.25	100.00
Puebla	3.24	3.22	3.24	3.12	15.06	20.99	32.78	31.17	100.00
Querétaro	0.80	0.95	0.95	1.03	12.41	20.73	32.19	34.68	100.00
Quintana Roo	0.18	0.34	0.39	0.43	7.49	19.24	35.00	38.27	100.00
San Luis Potosí	1.56	1.47	1.46	1.56	15.36	20.29	31.21	33.13	100.00
Sinaloa	2.47	2.48	2.06	2.13	16.41	23.18	29.88	30.52	100.00
Sonora	3.17	2.79	2.43	2.28	18.34	22.67	30.56	28.42	100.00
Tabasco	1.16	1.70	1.93	3.05	8.10	16.62	29.36	45.92	100.00
Tamaulipas	3.18	3.02	2.86	2.72	16.33	21.72	31.92	30.03	100.00
Tlaxcala	0.40	0.49	0.46	0.68	11.24	19.26	28.37	41.13	100.00
Veracruz	6.46	6.00	5.30	5.23	17.14	22.32	30.63	29.91	100.00
Yucatán	1.13	1.37	1.15	1.13	14.16	24.09	31.41	30.35	100.00
Zacatecas	1.02	0.88	0.80	0.81	17.77	21.52	30.36	30.35	100.00
Aguas territorial.	0.02	0.01	0.12	0.69	1.27	0.57	14.34	83.81	100.00

Fuente: Cuadro 36.

Cuadro 38  
Salario mínimo general por zona económica 1970 - 1987  
(Pesos diarios)

ENTIDADES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Promedio Nacional	28	28	33	35	47	55	71	91	103	120	141	183	257	432	666	1037	1770	3855
Aguascalientes	23	23	27	28	39	45	58	74	85	100	115	160	236	396	611	950	1611	3542
Baja California N	46	46	54	57	73	85	106	134	147	162	180	210	294	492	755	1170	1974	4253
Baja California S	28	28	38	40	53	62	80	102	115	132	155	200	290	492	755	1170	1974	4253
Campeche	22	22	26	27	35	40	52	67	77	92	107	150	210	355	553	861	1611	3542
Coahuila Saltillo	26	26	30	32	43	49	64	81	91	106	126	166	232	389	598	950	1611	3542
Coahuila Monclova	30	30	35	37	50	58	74	95	107	122	140	170	236	396	611	950	1611	3542
Coahuila Norte	30	30	35	37	50	58	74	95	107	122	140	170	236	396	611	950	1611	3542
Com Lagun Coah Dur	27	27	32	33	47	54	69	88	100	115	135	170	236	396	611	950	1611	3542
Coahuila Oeste	21	21	25	26	35	40	51	66	75	90	110	150	210	355	553	861	1611	3542
Colima	25	25	30	31	44	52	66	85	95	110	125	170	236	396	611	950	1611	3542
Chiapas Tapachula	27	27	31	32	42	49	63	81	95	110	125	170	236	396	611	950	1611	3542
Chiapas Resto Edo	18	18	21	22	29	33	42	54	64	78	93	137	210	355	553	861	1611	3542
Chihuahua C Juárez	36	36	42	45	61	71	88	111	125	143	160	210	294	492	755	1170	1974	4253
Chihuahua Chih	30	30	35	37	49	57	72	92	104	119	140	170	236	396	611	950	1611	3542
Chihuahua Oeste	28	28	33	35	47	54	70	89	101	116	136	170	236	396	611	950	1611	3542
Chihuahua Este	29	29	34	36	49	56	72	91	103	118	134	170	236	396	611	950	1611	3542
DF Area Metrop	32	32	38	40	55	63	83	106	120	138	163	210	294	492	755	1170	1974	4253
Dgo. excepc Com Lag	21	21	26	27	36	42	53	68	80	95	110	150	210	355	553	861	1611	3542
Guanajuato Centro	26	26	31	33	44	51	65	83	93	108	125	160	236	396	611	950	1611	3542
Gto resto Mich Baj	22	22	26	27	36	42	52	67	78	93	112	150	210	355	553	861	1611	3542
Guerrero Acapulco	32	32	38	40	55	64	80	102	115	132	155	200	289	492	755	1170	1974	4253
Gro Cost Gr Chilp	25	25	30	31	42	49	62	80	90	105	125	170	236	396	611	950	1611	3542
Gro resto edo	20	20	24	25	33	38	48	61	72	87	100	150	210	355	553	861	1611	3542
Hidalgo	22	22	26	27	35	41	54	68	80	95	110	150	210	355	553	861	1611	3542
Guadalajara A Metr	29	29	35	36	50	58	74	95	107	123	144	189	266	447	691	1076	1819	3936
Jal Pto Vallarta	24	24	28	29	40	47	60	77	88	103	125	170	236	396	611	950	1611	3542
Jal Ocotlán	27	27	31	33	45	52	67	86	98	113	130	170	236	396	611	950	1611	3542
Jal Centro Costa	24	24	28	29	40	47	60	77	88	103	125	170	236	396	611	950	1611	3542
Jal Bolañ Los Alt	21	21	24	25	33	38	49	62	74	89	110	150	210	355	553	861	1611	3542
México Toluca	29	29	34	35	48	56	71	91	102	117	135	170	236	396	611	950	1611	3542
Mén Noroest Hg Sur	26	26	30	32	43	50	64	82	93	108	125	165	230	386	596	950	1611	3542
Mén Sureste	28	28	34	35	48	56	71	91	102	117	135	170	236	396	611	950	1611	3542
Mén Cent Sur	24	24	29	30	40	48	62	79	90	105	125	170	236	396	611	950	1611	3542
Mén Norte	23	23	27	28	37	43	55	70	80	95	110	150	210	355	553	861	1611	3542
Nichoacán L Cárden	24	24	28	30	40	46	60	77	88	103	125	170	236	396	611	950	1611	3542
Nichoacán	26	26	30	32	43	50	65	83	94	109	126	170	236	396	611	950	1611	3542
Morelos	28	28	33	34	48	53	70	89	100	115	135	170	236	396	611	950	1611	3542
Nayarit	22	22	21	24	36	42	54	69	80	95	115	170	236	396	611	950	1611	3542
Monterrey A Metr	32	32	37	39	54	62	79	100	113	130	150	190	268	450	694	1076	1819	3936
Nuevo León resto	23	23	27	28	38	44	57	73	84	99	119	164	236	396	611	950	1611	3542
Oaxaca Istmo	24	24	29	30	41	48	61	78	90	105	125	170	236	396	611	950	1611	3542
Oaxaca	19	19	23	24	32	37	47	60	70	85	105	149	210	355	553	861	1611	3542

(concluye)

ENTIDADES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Puebla A Metrop	28	28	33	35	48	56	72	92	105	121	140	170	236	396	611	950	1611	3542
Puebla resto edo	26	26	30	31	42	49	63	81	92	107	125	170	236	396	611	950	1611	3542
Querétaro Oro	24	24	29	30	41	47	61	78	90	105	125	170	236	396	611	950	1611	3542
Oro resto edo	20	20	23	25	32	37	47	60	71	86	104	149	210	355	553	861	1611	3542
Quintana Roo	30	30	35	37	48	56	71	90	102	117	135	170	236	396	611	950	1611	3542
SLP SLP	25	25	29	31	41	48	62	79	90	105	130	170	236	396	611	950	1611	3542
SLP Sur Ngo Huast	27	27	31	33	45	52	67	86	98	113	130	170	236	396	611	950	1611	3542
SLP Norte	19	19	25	25	30	35	46	59	70	85	100	150	210	355	553	861	1611	3542
Sinaloa	29	29	34	36	48	56	71	91	102	117	133	170	236	396	611	950	1611	3542
Sonora Nogales	36	36	42	45	59	69	87	111	125	141	160	202	290	492	755	1170	1974	4253
Sonora Costa	30	30	36	38	50	58	73	93	105	120	145	190	268	450	694	1076	1819	3936
Sonora Sierra	27	27	31	33	42	49	62	80	90	105	125	170	236	396	611	950	1611	3542
Tabasco	26	26	31	32	43	50	63	81	93	108	130	170	236	396	611	950	1611	3542
Tamaulipas Norte	33	33	40	42	57	67	85	109	122	139	160	200	289	492	755	1170	1974	4253
Tps Tamp Mad Altan	33	33	39	41	56	65	82	105	118	135	155	190	268	450	694	1076	1819	3936
Tamaulipas Mante	29	29	34	36	49	57	72	91	103	118	135	190	268	450	694	1076	1819	3936
Tamaulipas Centro	24	24	29	31	41	47	62	79	90	105	120	170	236	396	611	950	1611	3542
Tlaxcala	20	20	24	24	32	38	49	62	74	89	115	160	236	396	611	950	1611	3542
Ver Minatit Coatza	35	35	42	44	60	70	87	111	124	141	165	210	294	492	755	1170	1974	4253
Ver Poza R Tumpán	32	32	38	40	54	63	79	101	113	130	150	190	268	450	694	1076	1819	3936
Veracruz Puerto	28	28	33	35	47	56	71	91	103	118	135	170	236	396	692	950	1611	3542
Veracruz resto edo	28	28	33	35	47	56	71	91	102	117	135	170	236	396	611	950	1611	3542
Yuc Mérida Progr	25	25	30	31	43	50	63	81	91	106	125	170	236	396	611	950	1611	3542
Yuc Agrícola Fores	21	21	24	25	33	39	49	63	72	87	105	150	210	355	553	861	1611	3542
Zacatecas	21	21	25	27	34	40	51	65	77	92	107	150	210	355	553	861	1611	3542

Fuente: Carlos Salinas de Gortari. Segundo Informe de Gobierno 1990, Anexo. pp. 438-440

Cuadro 39.A  
Salario mínimo general por zona económica 1978 - 1987  
(Pesos diarios a precios constantes)

ENTIDADES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Promedio Nacional	86.7	82.4	92.4	87.5	94.9	96.5	107.6	106.9	103.0	101.5	94.4	95.8	84.7	70.5	65.7	64.8	59.4	55.8
Aguascalientes	71.2	67.6	75.6	70.0	78.8	78.9	87.9	87.0	85.0	84.6	77.0	83.7	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Baja California N	142.4	135.3	151.3	142.5	147.5	149.1	160.6	157.5	147.0	137.1	120.6	109.9	96.8	80.3	74.5	73.1	66.3	61.6
Baja California S	86.7	82.4	106.4	100.0	107.1	108.8	121.2	119.9	115.0	111.7	103.8	104.7	95.5	80.3	74.5	73.1	66.3	61.6
Campeche	68.1	64.7	72.8	67.5	70.7	70.2	78.8	78.7	77.0	77.8	71.7	78.5	69.2	57.9	54.5	53.8	54.1	51.3
Coahuila Saltillo	80.5	76.5	84.0	80.0	86.9	86.0	97.0	95.2	91.0	89.7	84.4	86.9	76.4	63.5	59.0	59.4	54.1	51.3
Coahuila Monclova	92.9	88.2	98.0	92.5	101.0	101.8	112.1	111.6	107.0	103.2	93.8	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Coahuila Norte	92.9	88.2	98.0	92.5	101.0	101.8	112.1	111.6	107.0	103.2	93.8	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Com Lagun Coah Dur	83.6	79.4	89.6	82.5	94.9	94.7	104.5	103.4	100.0	97.3	90.4	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Coahuila Oeste	65.0	61.8	70.0	65.0	70.7	70.2	77.3	77.6	75.0	76.1	73.7	78.5	69.2	57.9	54.5	53.8	54.1	51.3
Colima	77.4	73.5	84.0	77.5	88.9	91.2	100.0	99.9	95.0	93.1	83.7	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Chiapas Tapachula	83.6	79.4	86.8	80.0	84.8	86.0	95.5	95.2	95.0	93.1	83.7	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Chiapas Resto Edo	55.7	52.9	58.8	55.0	58.6	57.9	63.6	63.5	64.0	66.0	62.3	71.7	69.2	57.9	54.5	53.8	54.1	51.3
Chihuahua C Juárez	111.5	105.9	117.6	112.5	123.2	124.6	133.3	130.4	125.0	121.0	107.2	109.9	96.8	80.3	74.5	73.1	66.3	61.6
Chihuahua Chih	92.9	88.2	98.0	92.5	99.0	100.0	109.1	108.1	104.0	100.7	93.8	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Chihuahua Oeste	86.7	82.4	92.4	87.5	94.9	94.7	106.1	104.6	101.0	98.1	91.1	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Chihuahua Este	89.8	85.3	95.2	90.0	99.0	98.2	109.1	106.9	103.0	99.8	89.8	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
DF Area Metrop	99.1	94.1	106.4	100.0	111.1	110.5	125.8	124.6	120.0	116.8	109.2	109.9	96.8	80.3	74.5	73.1	66.3	61.6
Dgo. excep Com Lag	65.0	61.8	72.8	67.5	72.7	73.7	80.3	79.9	80.0	80.4	73.7	78.5	69.2	57.9	54.5	53.8	54.1	51.3
Guanajuato Centro	80.5	76.5	86.8	82.5	88.9	89.5	98.5	97.5	93.0	91.4	83.7	83.7	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Gto resto Mich Baj	68.1	64.7	72.8	67.5	72.7	73.7	78.8	78.7	78.0	78.7	75.0	78.5	69.2	57.9	54.5	53.8	54.1	51.3
Guerrero Acapulco	99.1	94.1	106.4	100.0	111.1	112.3	121.2	119.9	115.0	111.7	103.8	104.7	95.2	80.3	74.5	73.1	66.3	61.6
Gro Cost Gr Chilp	77.4	73.5	84.0	77.5	84.8	86.0	93.9	94.0	90.0	88.8	83.7	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Gro resto edo	61.9	58.8	67.2	62.5	66.7	66.7	72.7	71.7	72.0	73.6	67.0	78.5	69.2	57.9	54.5	53.8	54.1	51.3
Hidalgo	68.1	64.7	72.8	67.5	70.7	71.9	81.8	79.9	80.0	80.4	73.7	78.5	69.2	57.9	54.5	53.8	54.1	51.3
Guadalajara A Metr	89.8	85.3	98.0	90.0	101.0	101.8	112.1	111.6	107.0	104.1	96.5	98.9	87.6	72.9	68.1	67.3	61.1	57.0
Jal Pto Vallarta	74.3	70.6	78.4	72.5	80.8	82.5	90.9	90.5	88.0	87.1	83.7	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Jal Ocotlán	83.6	79.4	86.8	82.5	90.9	91.2	101.5	101.1	98.0	95.6	87.1	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Jal Centro Costa	74.3	70.6	78.4	72.5	80.8	82.5	90.9	90.5	88.0	87.1	83.7	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Jal Bolañ Los Alt	65.0	61.8	67.2	62.5	66.7	66.7	74.2	72.9	74.0	75.3	73.7	78.5	69.2	57.9	54.5	53.8	54.1	51.3
México Toluca	89.8	85.3	95.2	87.5	97.0	98.2	107.6	106.9	102.0	99.0	90.4	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Mén Noroest Hg Sur	80.5	76.5	84.0	80.0	86.9	87.7	97.0	96.4	93.0	91.4	83.7	86.3	75.8	63.0	58.8	59.4	54.1	51.3
Mén Sureste	86.7	82.4	95.2	87.5	97.0	98.2	107.6	106.9	102.0	99.0	90.4	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Mén Cent Sur	74.3	70.6	81.2	75.0	80.8	84.2	93.9	92.8	90.0	88.8	83.7	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Mén Norte	71.2	67.6	75.6	70.0	74.7	75.4	83.3	82.3	80.0	80.4	73.7	78.5	69.2	57.9	54.5	53.8	54.1	51.3
Michoacán L Cárden	74.3	70.6	78.4	75.0	80.8	80.7	90.9	90.5	88.0	87.1	83.7	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Michoacán	80.5	76.5	84.0	80.0	86.9	87.7	98.5	97.5	94.0	92.2	84.4	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Morelos	86.7	82.4	92.4	85.0	97.0	93.0	106.1	104.6	100.0	97.3	90.4	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Nayarit	68.1	64.7	58.8	60.0	72.7	73.7	81.8	81.1	80.0	80.4	77.0	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Monterrey A Metr	99.1	94.1	103.6	97.5	109.1	108.8	119.7	117.5	113.0	110.0	100.5	99.4	88.3	73.4	68.4	67.3	61.1	57.0
Nuevo León resto	71.2	67.6	75.6	70.0	76.8	77.2	86.4	85.8	84.0	83.8	79.7	85.8	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Oaxaca Istmo	74.3	70.6	81.2	75.0	82.8	84.2	92.4	91.7	90.0	88.8	83.7	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Oaxaca	58.8	55.9	64.4	60.0	64.6	64.9	71.2	70.5	70.0	71.9	70.3	78.0	69.2	57.9	54.5	53.8	54.1	51.3

(concluye)

ENTIDADES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Puebla A Metrop	86.7	82.4	92.4	87.5	97.0	98.2	109.1	108.1	105.0	102.4	93.8	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Puebla resto edo	80.5	76.5	84.0	77.5	84.8	86.0	95.5	95.2	92.0	90.5	83.7	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Querétaro Oro	74.3	70.6	81.2	75.0	82.8	82.5	92.4	91.7	90.0	88.8	83.7	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Oro resto edo	61.9	58.8	64.4	62.5	64.6	64.9	71.2	70.5	71.0	72.8	69.7	78.0	69.2	57.9	54.5	53.8	54.1	51.3
Quintana Roo	92.9	88.2	98.0	92.5	97.0	98.2	107.6	105.8	102.0	99.0	90.4	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
SLP SLP	77.4	73.5	81.2	77.5	82.8	84.2	93.9	92.8	90.0	88.8	87.1	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
SLP Sur Hgo Huast	83.6	79.4	86.8	82.5	90.9	91.2	101.5	101.1	98.0	95.6	87.1	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
SLP Norte	58.8	55.9	70.0	62.5	60.6	61.4	69.7	69.3	70.0	71.9	67.0	78.5	69.2	57.9	54.5	53.8	54.1	51.3
Sinaloa	89.8	85.3	95.2	90.0	97.0	98.2	107.6	106.9	102.0	99.0	89.1	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Sonora Nogales	111.5	105.9	117.6	112.5	119.2	121.1	131.8	130.4	125.0	119.3	107.2	105.7	95.5	80.3	74.5	73.1	66.3	61.6
Sonora Costa	92.9	88.2	100.8	95.0	101.0	101.8	110.6	109.3	105.0	101.5	97.1	99.4	88.3	73.4	68.4	67.3	61.1	57.0
Sonora Sierra	83.6	79.4	86.8	82.5	84.8	86.0	93.9	94.0	90.0	88.8	83.7	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Tabasco	80.5	76.5	86.8	80.0	86.9	87.7	95.5	95.2	93.0	91.4	87.1	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Tamaulipas Norte	102.2	97.1	112.0	105.0	115.2	117.5	128.8	128.1	122.0	117.6	107.2	104.7	95.2	80.3	74.5	73.1	66.3	61.6
Tps Tamp Mad Altam	102.2	97.1	109.2	102.5	113.1	114.0	124.2	123.4	118.0	114.2	103.8	99.4	88.3	73.4	68.4	67.3	61.1	57.0
Tamaulipas Mante	89.8	85.3	95.2	90.0	99.0	100.0	109.1	106.9	103.0	99.8	90.4	99.4	88.3	73.4	68.4	67.3	61.1	57.0
Tamaulipas Centro	74.3	70.6	81.2	77.5	82.8	82.5	93.9	92.8	90.0	88.8	80.4	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Tlaxcala	61.9	58.8	67.2	60.0	64.6	66.7	74.2	72.9	74.0	75.3	77.0	83.7	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Ver Minatit Coatzaco	108.4	102.9	117.6	110.0	121.2	122.8	131.8	130.4	124.0	119.3	110.5	109.9	96.8	80.3	74.5	73.1	66.3	61.6
Ver Poza R Tumpán	99.1	94.1	106.4	100.0	109.1	110.5	119.7	118.7	113.0	110.0	100.5	99.4	88.3	73.4	68.4	67.3	61.1	57.0
Veracruz Puerto	86.7	82.4	92.4	87.5	94.9	98.2	107.6	106.9	103.0	99.8	90.4	89.0	77.7	64.6	68.2	59.4	54.1	51.3
Veracruz resto edo	86.7	82.4	92.4	87.5	94.9	98.2	107.6	106.9	102.0	99.0	90.4	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Yuc Mérida Progr	77.4	73.5	84.0	77.5	86.9	87.7	95.5	95.2	91.0	89.7	83.7	89.0	77.7	64.6	60.3	59.4	54.1	51.3
Yuc Agrícola Fores	65.0	61.8	67.2	62.5	66.7	68.4	74.2	74.0	72.0	73.6	70.3	78.5	69.2	57.9	54.5	53.8	54.1	51.3
Zacatecas	65.0	61.8	70.0	67.5	68.7	70.2	77.3	76.4	77.0	77.8	71.7	78.5	69.2	57.9	54.5	53.8	54.1	51.3

Fuente: Cuadro 38.

Cuadro 39.B  
Diferencias porcentuales en los salarios mínimos generales por zona económica 1978 - 1987  
(Pesos diarios a precios constantes)

ENTIDADES	1970-1	1971-2	1972-3	1973-4	1974-5	1975-6	1976-7	1977-8	1978-9	1979-0	1980-1	1981-2	1982-3	1983-4	1984-5	1985-6	1986-7
Promedio Nacional	-5.0	12.2	-5.3	8.5	1.6	11.5	-0.6	-3.7	-1.4	-7.0	1.4	-11.6	-16.7	-6.8	-1.3	-8.3	-6.1
Aguascalientes	-5.0	11.8	-7.4	12.6	0.2	11.3	-1.0	-2.3	-0.5	-9.0	8.7	-7.2	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Baja California N	-5.0	11.8	-5.8	3.5	1.1	7.7	-2.0	-6.6	-6.8	-12.0	-8.9	-11.9	-17.1	-7.3	-1.8	-9.4	-7.1
Baja California S	-5.0	29.3	-6.1	7.1	1.6	11.4	-1.1	-4.1	-2.9	-7.0	0.8	-8.7	-16.0	-7.3	-1.8	-9.4	-7.1
Campeche	-5.0	12.6	-7.3	4.8	-0.8	12.3	-0.1	-2.2	1.1	-7.9	9.5	-11.9	-16.3	-5.9	-1.3	0.5	-5.2
Coahuila Saltillo	-5.0	9.9	-4.8	8.6	-1.0	12.8	-1.8	-4.4	-1.5	-5.9	2.9	-12.0	-16.9	-7.1	0.7	-8.9	-5.2
Coahuila Monclova	-5.0	11.1	-5.6	9.2	0.7	10.2	-0.4	-4.2	-3.5	-9.1	-5.1	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Coahuila Norte	-5.0	11.1	-5.6	9.2	0.7	10.2	-0.4	-4.2	-3.5	-9.1	-5.1	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Com Lagun Coah Dur	-5.0	12.9	-8.0	15.1	-0.2	10.4	-1.1	-3.3	-2.7	-7.1	-1.6	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Coahuila Oeste	-5.0	13.4	-7.2	8.8	-0.8	10.1	0.4	-3.3	1.5	-3.2	6.5	-11.9	-16.3	-5.9	-1.3	0.5	-5.2
Colima	-5.0	14.3	-7.8	14.7	2.6	9.6	-0.1	-4.9	-2.0	-10.0	6.3	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Chiapas Tapachula	-5.0	9.3	-7.9	6.1	1.3	11.0	-0.3	-0.2	-2.0	-10.0	6.3	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Chiapas Resto Edo	-5.0	11.1	-6.5	6.5	-1.2	9.9	-0.3	0.9	3.1	-5.6	15.1	-3.5	-16.3	-5.9	-1.3	0.5	-5.2
Chihuahua C Juárez	-5.0	11.1	-4.4	9.5	1.1	7.0	-2.2	-4.2	-3.2	-11.4	2.5	-11.9	-17.1	-7.3	-1.8	-9.4	-7.1
Chihuahua Chih	-5.0	11.1	-5.6	7.0	1.0	9.1	-0.9	-3.8	-3.2	-6.9	-5.1	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Chihuahua Oeste	-5.0	12.2	-5.3	8.5	-0.2	12.0	-1.4	-3.4	-2.8	-7.2	-2.3	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Chihuahua Este	-5.0	11.7	-5.5	10.0	-0.8	11.0	-2.0	-3.7	-3.1	-10.1	-0.9	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
DF Area Metrop	-5.0	13.1	-6.1	11.1	-0.5	13.8	-1.0	-3.7	-2.7	-6.5	0.7	-11.9	-17.1	-7.3	-1.8	-9.4	-7.1
Dgo. excepc Com Lag	-5.0	17.9	-7.3	7.7	1.3	9.0	-0.5	0.1	0.5	-8.3	6.5	-11.9	-16.3	-5.9	-1.3	0.5	-5.2
Guajuato Centro	-5.0	13.6	-5.0	7.7	0.7	10.1	-1.0	-4.6	-1.8	-8.4	0	-7.2	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Gto resto Mich Baj	-5.0	12.6	-7.3	7.7	1.3	6.9	-0.1	-0.9	0.9	-4.7	4.6	-11.9	-16.3	-5.9	-1.3	0.5	-5.2
Guerrero Acapulco	-5.0	13.1	-6.1	11.1	1.1	8.0	-1.1	-4.1	-2.9	-7.0	0.8	-9.0	-15.7	-7.3	-1.8	-9.4	-7.1
Gro Cost Gr Chilp	-5.0	14.3	-7.8	9.5	1.3	9.3	0.1	-4.3	-1.3	-5.8	6.3	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Gro resto edo	-5.0	14.3	-7.0	6.7	0.0	9.1	-1.4	0.4	2.2	-9.0	17.2	-11.9	-16.3	-5.9	-1.3	0.5	-5.2
Hidalgo	-5.0	12.6	-7.3	4.8	1.7	13.7	-2.3	0.1	0.5	-8.3	6.5	-11.9	-16.3	-5.9	-1.3	0.5	-5.2
Guadalajara A Metr	-5.0	14.9	-8.2	12.2	0.7	10.2	-0.4	-4.2	-2.7	-7.3	2.5	-11.4	-16.8	-6.6	-1.3	-9.2	-6.7
Jal Pto Vallarta	-5.0	11.1	-7.6	11.5	2.0	10.3	-0.5	-2.7	-1.0	-3.9	6.3	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Jal Ocotlán	-5.0	9.3	-5.0	10.2	0.4	11.3	-0.5	-3.0	-2.4	-8.9	2.2	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Jal Centro Costa	-5.0	11.1	-7.6	11.5	2.0	10.3	-0.5	-2.7	-1.0	-3.9	6.3	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Jal BolaR Los Alt	-5.0	8.8	-7.0	6.7	0.0	11.4	-1.9	1.6	1.8	-2.2	6.5	-11.9	-16.3	-5.9	-1.3	0.5	-5.2
México Toluca	-5.0	11.7	-8.1	10.8	1.3	9.5	-0.6	-4.6	-3.0	-8.7	-1.6	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Méx Noroest Hg Sur	-5.0	9.9	-4.8	8.6	1.0	10.5	-0.6	-3.5	-1.8	-8.4	3.1	-12.3	-16.9	-6.7	1.0	-8.9	-5.2
Méx Sureste	-5.0	15.6	-8.1	10.8	1.3	9.5	-0.6	-4.6	-3.0	-8.7	-1.6	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Méx Cent Sur	-5.0	15.1	-7.7	7.7	4.2	11.6	-1.2	-3.1	-1.3	-5.8	6.3	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Méx Norte	-5.0	11.8	-7.4	6.8	0.9	10.5	-1.3	-2.7	0.5	-8.3	6.5	-11.9	-16.3	-5.9	-1.3	0.5	-5.2
Michoacán L Cárden	-5.0	11.1	-4.4	7.7	-0.1	12.6	-0.5	-2.7	-1.0	-3.9	6.3	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Michoacán	-5.0	9.9	-4.8	8.6	1.0	12.3	-1.0	-3.6	-1.9	-8.5	5.4	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Morelos	-5.0	12.2	-8.0	14.1	-4.1	14.1	-1.4	-4.4	-2.7	-7.1	-1.6	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Nayarit	-5.0	-9.1	2.0	21.2	1.3	11.0	-0.9	-1.3	0.5	-4.2	15.5	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Monterrey A Metr	-5.0	10.1	-5.9	11.9	-0.3	10.0	-1.8	-3.8	-2.7	-8.7	-1.0	-11.2	-16.8	-6.8	-1.7	-9.2	-6.7
Nuevo León resto	-5.0	11.8	-7.4	9.7	0.6	11.9	-0.7	-2.1	-0.3	-4.8	7.7	-9.4	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Oaxaca Istmo	-5.0	15.1	-7.7	10.4	1.7	9.8	-0.8	-1.8	-1.3	-5.8	6.3	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Oaxaca	-5.0	15.3	-6.9	7.7	0.4	9.7	-1.0	-0.7	2.7	-2.2	10.9	-11.3	-16.3	-5.9	-1.3	0.5	-5.2

ENTIDADES	1970-1	1971-2	1972-3	1973-4	1974-5	1975-6	1976-7	1977-8	1978-9	1979-0	1980-1	1981-2	1982-3	1983-4	1984-5	1985-6	1986-7
Puebla A Metrop	-5.0	12.2	-5.3	10.8	1.3	11.0	-0.9	-2.9	-2.5	-8.4	-5.1	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Puebla resto edo	-5.0	9.9	-7.8	9.5	1.3	11.0	-0.3	-3.3	-1.6	-7.5	6.3	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Querétaro Aro	-5.0	15.1	-7.7	10.4	-0.4	12.1	-0.8	-1.8	-1.3	-5.8	6.3	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Aro resto edo	-5.0	9.5	-3.0	3.4	0.4	9.7	-1.0	0.7	2.5	-4.3	11.9	-11.3	-16.3	-5.9	-1.3	0.5	-5.2
Quintana Roo	-5.0	11.1	-5.6	4.8	1.3	9.5	-1.7	-3.6	-3.0	-8.7	-1.6	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
SLP SLP	-5.0	10.5	-4.6	6.9	1.7	11.6	-1.2	-3.1	-1.3	-2.0	2.2	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
SLP Sur Hgo Huast	-5.0	9.3	-5.0	10.2	0.4	11.3	-0.5	-3.0	-2.4	-8.9	2.2	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
SLP Norte	-5.0	25.3	-10.7	-3.0	1.3	13.5	-0.5	1.0	2.7	-6.9	17.2	-11.9	-16.3	-5.9	-1.3	0.5	-5.2
Sinaloa	-5.0	11.7	-5.5	7.7	1.3	9.5	-0.6	-4.6	-3.0	-10.0	-0.1	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Sonora Nogales	-5.0	11.1	-4.4	5.9	1.6	8.9	-1.0	-4.2	-4.6	-10.2	-1.4	-9.6	-16.0	-7.3	-1.8	-9.4	-7.1
Sonora Costa	-5.0	14.3	-5.8	6.3	0.7	8.7	-1.2	-3.9	-3.3	-4.3	2.4	-11.2	-16.8	-6.8	-1.7	-9.2	-6.7
Sonora Sierra	-5.0	9.3	-5.0	2.8	1.3	9.3	0.1	-4.3	-1.3	-5.8	6.3	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Tabasco	-5.0	13.6	-7.9	8.6	1.0	8.8	-0.3	-2.3	-1.8	-4.7	2.2	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Tamaulipas Norte	-5.0	15.4	-6.3	9.7	2.1	9.6	-0.5	-4.8	-3.6	-8.9	-2.3	-9.0	-15.7	-7.3	-1.8	-9.4	-7.1
Tps Tamp Mad Altam	-5.0	12.6	-6.2	10.4	0.8	9.0	-0.7	-4.4	-3.2	-9.1	-4.2	-11.2	-16.8	-6.8	-1.7	-9.2	-6.7
Tamaulipas Nante	-5.0	11.7	-5.5	10.0	1.0	9.1	-2.0	-3.7	-3.1	-9.4	10.0	-11.2	-16.8	-6.8	-1.7	-9.2	-6.7
Tamaulipas Centro	-5.0	15.1	-4.6	6.9	-0.4	13.9	-1.2	-3.1	-1.3	-9.5	10.7	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Tlaxcala	-5.0	14.3	-10.7	7.7	3.1	11.4	-1.9	1.6	1.8	2.3	8.7	-7.2	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Ver Minatit Coatzaco	-5.0	14.3	-6.5	10.2	1.3	7.3	-1.0	-4.9	-3.8	-7.4	-0.6	-11.9	-17.1	-7.3	-1.8	-9.4	-7.1
Ver Poza R Tunpan	-5.0	13.1	-6.1	9.1	1.3	8.3	-0.8	-4.8	-2.7	-8.7	-1.0	-11.2	-16.8	-6.8	-1.7	-9.2	-6.7
Veracruz Puerto	-5.0	12.2	-5.3	8.5	3.5	9.5	-0.6	-3.7	-3.1	-9.4	-1.6	-12.6	-16.9	5.6	-13.0	-8.9	-5.2
Veracruz resto edo	-5.0	12.2	-5.3	8.5	3.5	9.5	-0.6	-4.6	-3.0	-8.7	-1.6	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Yuc Mérida Progr	-5.0	14.3	-7.8	12.1	1.0	8.8	-0.3	-4.4	-1.5	-6.6	6.3	-12.6	-16.9	-6.7	-1.4	-8.9	-5.2
Yuc Agrícola Fores	-5.0	8.8	-7.0	6.7	2.6	8.5	-0.3	-2.7	2.2	-4.5	11.6	-11.9	-16.3	-5.9	-1.3	0.5	-5.2
Zacatecas	-5.0	13.4	-3.6	1.8	2.2	10.1	-1.2	0.8	1.1	-7.9	9.5	-11.9	-16.3	-5.9	-1.3	0.5	-5.2

Cuadro 40  
Diferenciales en el salario mínimo general por zona económica 1978 - 1987  
en relación al Área Metropolitana de la Ciudad de México (Pesos diarios)

ENTIDADES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Promedio Nacional	-12.4	-11.8	-14.0	-12.5	-16.2	-14.0	-18.2	-17.6	-17.0	-15.2	-14.7	-14.1	-12.2	-9.8	-8.8	-8.3	-6.8	-5.8
Aguascalientes	-27.9	-26.5	-30.8	-30.0	-32.3	-31.6	-37.9	-37.6	-35.0	-32.1	-32.2	-26.2	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Baja California N	43.3	41.2	44.8	42.5	36.4	38.6	34.8	32.9	27.0	20.3	11.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Baja California S	-12.4	-11.8	0.0	0.0	-4.0	-1.8	-4.5	-4.7	-5.0	-5.1	-5.4	-5.2	-1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Campeche	-31.0	-29.4	-33.6	-32.5	-40.4	-40.4	-47.0	-45.8	-43.0	-38.9	-37.5	-31.4	-27.7	-22.4	-19.9	-19.3	-12.2	-10.3
Coahuila Saltillo	-18.6	-17.6	-22.4	-20.0	-24.2	-24.6	-28.8	-29.4	-29.0	-27.1	-24.8	-23.0	-20.4	-16.8	-15.5	-13.8	-12.2	-10.3
Coahuila Monclova	-6.2	-5.9	-8.4	-7.5	-10.1	-8.8	-13.6	-12.9	-13.0	-13.5	-15.4	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Coahuila Norte	-6.2	-5.9	-8.4	-7.5	-10.1	-8.8	-13.6	-12.9	-13.0	-13.5	-15.4	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Com Lagun Coah Dur	-15.5	-14.7	-16.8	-17.5	-16.2	-15.8	-21.2	-21.2	-20.0	-19.5	-18.8	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Coahuila Oeste	-34.1	-32.4	-36.4	-35.0	-40.4	-40.4	-48.5	-47.0	-45.0	-40.6	-35.5	-31.4	-27.7	-22.4	-19.9	-19.3	-12.2	-10.3
Colima	-21.7	-20.6	-22.4	-22.5	-22.2	-19.3	-25.8	-24.7	-25.0	-23.7	-25.5	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Chiapas Tapachula	-15.5	-14.7	-19.6	-20.0	-26.3	-24.6	-30.3	-29.4	-25.0	-23.7	-25.5	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Chiapas Resto Edo	-43.3	-41.2	-47.6	-45.0	-52.5	-52.6	-62.1	-61.1	-56.0	-50.8	-46.9	-38.2	-27.7	-22.4	-19.9	-19.3	-12.2	-10.3
Chihuahua C Juárez	12.4	11.8	11.2	12.5	12.1	14.0	7.6	5.9	5.0	4.2	-2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Chihuahua Chih	-6.2	-5.9	-8.4	-7.5	-12.1	-10.5	-16.7	-16.5	-16.0	-16.1	-15.4	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Chihuahua Oeste	-12.4	-11.8	-14.0	-12.5	-16.2	-15.8	-19.7	-20.0	-19.0	-18.6	-18.1	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Chihuahua Este	-9.3	-8.8	-11.2	-10.0	-12.1	-12.3	-16.7	-17.6	-17.0	-16.9	-19.4	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
DF Area Metrop	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Dgo. excep Com Lag	-34.1	-32.4	-33.6	-32.5	-38.4	-36.8	-45.5	-44.7	-40.0	-36.4	-35.5	-31.4	-27.7	-22.4	-19.9	-19.3	-12.2	-10.3
Guanajuato Centro	-18.6	-17.6	-19.6	-17.5	-22.2	-21.1	-27.3	-27.0	-27.0	-25.4	-25.5	-26.2	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Sto resto Mich Baj	-31.0	-29.4	-33.6	-32.5	-38.4	-36.8	-47.0	-45.8	-42.0	-38.1	-34.2	-31.4	-27.7	-22.4	-19.9	-19.3	-12.2	-10.3
Guerrero Acapulco	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8	-4.5	-4.7	-5.0	-5.1	-5.4	-5.2	-1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gro Cost Gr Chilp	-21.7	-20.6	-22.4	-22.5	-26.3	-24.6	-31.8	-30.6	-30.0	-27.9	-25.5	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Gro resto edo	-37.2	-35.3	-39.2	-37.5	-44.4	-43.9	-53.0	-52.9	-48.0	-43.1	-42.2	-31.4	-27.7	-22.4	-19.9	-19.3	-12.2	-10.3
Hidalgo	-31.0	-29.4	-33.6	-32.5	-40.4	-38.6	-43.9	-44.7	-40.0	-36.4	-35.5	-31.4	-27.7	-22.4	-19.9	-19.3	-12.2	-10.3
Guadalajara A Metr	-9.3	-8.8	-8.4	-10.0	-10.1	-8.8	-13.6	-12.9	-13.0	-12.7	-12.7	-11.0	-9.2	-7.3	-6.3	-5.9	-5.2	-4.6
Jal Pto Vallarta	-24.8	-23.5	-28.0	-27.5	-30.3	-28.1	-34.8	-34.1	-32.0	-29.6	-25.5	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Jal Ocotlán	-15.5	-14.7	-19.6	-17.5	-20.2	-19.3	-24.2	-23.5	-22.0	-21.2	-22.1	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Jal Centro Costa	-24.8	-23.5	-28.0	-27.5	-30.3	-28.1	-34.8	-34.1	-32.0	-29.6	-25.5	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Jal Bolañ Los Alt	-34.1	-32.4	-39.2	-37.5	-44.4	-43.9	-51.5	-51.7	-46.0	-41.5	-35.5	-31.4	-27.7	-22.4	-19.9	-19.3	-12.2	-10.3
México Toluca	-9.3	-8.8	-11.2	-12.5	-14.1	-12.3	-18.2	-17.6	-18.0	-17.8	-18.8	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Méx Noroest Hg Sur	-18.6	-17.6	-22.4	-20.0	-24.2	-22.8	-28.8	-28.2	-27.0	-25.4	-25.5	-23.5	-21.1	-17.3	-15.7	-13.8	-12.2	-10.3
Méx Sureste	-12.4	-11.8	-11.2	-12.5	-14.1	-12.3	-18.2	-17.6	-18.0	-17.8	-18.8	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Méx Cent Sur	-24.8	-23.5	-25.2	-25.0	-30.3	-26.3	-31.8	-31.7	-30.0	-27.9	-25.5	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Méx Norte	-27.9	-26.5	-30.8	-30.0	-36.4	-35.1	-42.4	-42.3	-40.0	-36.4	-35.5	-31.4	-27.7	-22.4	-19.9	-19.3	-12.2	-10.3
Nichoacán L Cárden	-24.8	-23.5	-28.0	-25.0	-30.3	-29.8	-34.8	-34.1	-32.0	-29.6	-25.5	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Nichoacán	-18.6	-17.6	-22.4	-20.0	-24.2	-22.8	-27.3	-27.0	-26.0	-24.5	-24.8	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Morelos	-12.4	-11.8	-14.0	-15.0	-14.1	-17.5	-19.7	-20.0	-20.0	-19.5	-18.8	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Mayarit	-31.0	-29.4	-47.6	-40.0	-38.4	-36.8	-43.9	-43.5	-40.0	-36.4	-32.2	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Monterrey A Metr	0.0	0.0	-2.8	-2.5	-2.0	-1.8	-6.1	-7.1	-7.0	-6.8	-8.7	-10.5	-8.6	-6.9	-6.0	-5.9	-5.2	-4.6
Nuevo León resto	-27.9	-26.5	-30.8	-30.0	-34.3	-33.3	-39.4	-38.8	-36.0	-33.0	-29.5	-24.1	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Oaxaca Istmo	-24.8	-23.5	-25.2	-25.0	-28.3	-26.3	-33.3	-32.9	-30.0	-27.9	-25.5	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2	-10.3
Oaxaca	-40.2	-38.2	-42.0	-40.0	-46.5	-45.6	-54.5	-54.1	-50.0	-44.8	-38.8	-31.9	-27.7	-22.4	-19.9	-19.3	-12.2	-10.3

(concl

ENTIDADES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Puebla A Metrop	-12.4	-11.8	-14.0	-12.5	-14.1	-12.3	-16.7	-16.5	-15.0	-14.4	-15.4	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2
Puebla resto edo	-18.6	-17.6	-22.4	-22.5	-26.3	-24.6	-30.3	-29.4	-28.0	-26.2	-25.5	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2
Querétaro Oro	-24.8	-23.5	-25.2	-25.0	-28.3	-28.1	-33.3	-32.9	-30.0	-27.9	-25.5	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2
Oro resto edo	-37.2	-35.3	-42.0	-37.5	-46.5	-45.6	-54.5	-54.1	-49.0	-44.0	-39.5	-31.9	-27.7	-22.4	-19.9	-19.3	-12.2
Quintana Roo	-6.2	-5.9	-8.4	-7.5	-14.1	-12.3	-18.2	-18.8	-18.0	-17.8	-18.8	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2
SLP SLP	-21.7	-20.6	-25.2	-22.5	-28.3	-26.3	-31.8	-31.7	-30.0	-27.9	-22.1	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2
SLP Sur Hgo Huast	-15.5	-14.7	-19.6	-17.5	-20.2	-19.3	-24.2	-23.5	-22.0	-21.2	-22.1	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2
SLP Norte	-40.2	-38.2	-36.4	-37.5	-50.5	-49.1	-56.1	-55.2	-50.0	-44.8	-42.2	-31.4	-27.7	-22.4	-19.9	-19.3	-12.2
Sinaloa	-9.3	-8.8	-11.2	-10.0	-14.1	-12.3	-18.2	-17.6	-18.0	-17.8	-20.1	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2
Sonora Nogales	12.4	11.8	11.2	12.5	8.1	10.5	6.1	5.9	5.0	2.5	-2.0	-4.2	-1.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Sonora Costa	-6.2	-5.9	-5.6	-5.0	-10.1	-8.8	-15.2	-15.3	-15.0	-15.2	-12.1	-10.5	-8.6	-6.9	-6.0	-5.9	-5.2
Sonora Sierra	-15.5	-14.7	-19.6	-17.5	-26.3	-24.6	-31.8	-30.6	-30.0	-27.9	-25.5	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2
Tabasco	-18.6	-17.6	-19.6	-20.0	-24.2	-22.8	-30.3	-29.4	-27.0	-25.4	-22.1	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2
Tamaulipas Norte	3.1	2.9	5.6	5.0	4.0	7.0	3.0	3.5	2.0	0.8	-2.0	-5.2	-1.6	0.0	0.0	0.0	0.0
Tps Tamp Mad Altam	3.1	2.9	2.8	2.5	2.0	3.5	-1.5	-1.2	-2.0	-2.5	-5.4	-10.5	-8.6	-6.9	-6.0	-5.9	-5.2
Tamaulipas Mante	-9.3	-8.8	-11.2	-10.0	-12.1	-10.5	-16.7	-17.6	-17.0	-16.9	-18.8	-10.5	-8.6	-6.9	-6.0	-5.9	-5.2
Tamaulipas Centro	-24.8	-23.5	-25.2	-22.5	-28.3	-28.1	-31.8	-31.7	-30.0	-27.9	-28.8	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2
Tlaxcala	-37.2	-35.3	-39.2	-40.0	-46.5	-43.9	-51.5	-51.7	-46.0	-41.5	-32.2	-26.2	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2
Ver Minatit Coatza	9.3	8.8	11.2	10.0	10.1	12.3	6.1	5.9	4.0	2.5	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ver Poza R Tlaxpan	0.0	0.0	0.0	0.0	-2.0	0.0	-6.1	-5.9	-7.0	-6.8	-8.7	-10.5	-8.6	-6.9	-6.0	-5.9	-5.2
Veracruz Puerto	-12.4	-11.8	-14.0	-12.5	-16.2	-12.3	-18.2	-17.6	-17.0	-16.9	-18.8	-20.9	-19.1	-15.7	-6.2	-13.8	-12.2
Veracruz resto edo	-12.4	-11.8	-14.0	-12.5	-16.2	-12.3	-18.2	-17.6	-18.0	-17.8	-18.8	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2
Yuc Mérida Progr	-21.7	-20.6	-22.4	-22.5	-24.2	-22.8	-30.3	-29.4	-29.0	-27.1	-25.5	-20.9	-19.1	-15.7	-14.2	-13.8	-12.2
Yuc Agrícola Fores	-34.1	-32.4	-39.2	-37.5	-44.4	-42.1	-51.5	-50.5	-48.0	-43.1	-38.8	-31.4	-27.7	-22.4	-19.9	-19.3	-12.2
Zacatecas	-34.1	-32.4	-36.4	-32.5	-42.4	-40.4	-48.5	-48.2	-43.0	-38.9	-37.5	-31.4	-27.7	-22.4	-19.9	-19.3	-12.2

Fuente: Cuadro 39.

Cuadro 41  
Variables dependientes

Entidad	% de la Población Total Nacional			% Migrantes a la Ciudad de México			
	1970	1980	1990	1971-76	1976-81	1981-86	1986
D.F.	14.22	13.19	10.07	0	0	0	0
Guanajuato	4.70	4.50	4.92	7.67	5.54	5.94	0.88
Guerrero	3.31	3.16	3.23	4.7	4.92	7.34	3.51
Hidalgo	2.47	2.32	2.32	4.21	7.08	7.34	12.28
México	8.07	11.32	12.12	8.17	14.77	11.19	16.67
Michoacán	4.80	4.29	4.36	8.91	6.15	5.24	10.53
Oaxaca	4.15	3.55	3.73	11.14	11.08	10.49	12.28
Puebla	5.19	5.01	5.08	11.88	15.69	13.29	14.91
San Luis Potosí	2.65	2.50	2.47	3.22	2.77	1.05	0
Tlaxcala	0.87	0.83	0.94	1.98	1.23	3.15	1.75
Zacatecas	1.96	1.70	1.57	1.98	0.62	0	0.88

Cuadro 41.B  
Inversión Pública Federal ejercida % anual

Entidad	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
D.F.	26.36	22.55	21.44	21.22	20.43	20.97	31.25	23.8	28.1
Guanajuato	2.2	1.98	2.05	1.46	1.42	0.98	1	1.38	1.2
Guerrero	1.46	1.81	1.87	1.94	2.21	1.9	1.46	1.94	1.91
Hidalgo	1.61	1.54	1.77	1.93	2.48	1.78	1.43	2.39	1.55
México	3.01	3.35	3.44	3.2	2.77	2.81	2.43	3.97	3.58
Michoacán	1.65	2.22	2.75	2.88	5.26	6.09	4.93	6.16	4.71
Oaxaca	2.75	2.5	2.33	2.3	2.7	1.78	1.87	1.9	1.42
Puebla	0.97	1.25	1.59	1.64	1.61	1.19	1.45	1.79	1.55
San Luis Potosí	1.13	0.94	1.35	1.32	1.41	1.44	1.38	1.58	1.03
Tlaxcala	0.3	0.38	0.38	0.38	0.55	0.31	0.32	0.37	0.36
Zacatecas	0.7	0.7	0.99	0.63	0.76	0.65	0.51	0.53	0.53

Cuadro 41.C  
Variables independientes

Entidad	Producto Interno Bruto % anual				Tasa de crecimiento poblacional		Tasa de desarrollo (var%PIB/r pobl)		
	1970	1975	1980	1985	1970-80	1980-90	1970-75	1975-80	1980-85
D.F.	27.56	26.14	28.97	27.17	2.3991	-0.7157	-2.15	4.51	8.68
Guanajuato	3.37	3.28	2.88	3.15	2.7143	2.8701	-0.98	-4.49	3.27
Guerrero	1.72	1.8	1.66	1.49	2.6848	2.2234	1.73	-2.90	-4.61
Hidalgo	1.34	1.35	1.52	1.29	2.5042	1.9928	0.30	5.03	-7.59
México	8.62	10.25	11.01	10.69	6.5417	2.6641	2.89	1.13	-1.09
Michoacán	2.54	2.61	2.38	2.42	2.0356	2.1317	1.35	-4.33	0.79
Oaxaca	1.48	1.51	1.38	1.53	1.5695	2.4870	1.29	-5.49	4.37
Puebla	3.24	3.22	3.24	3.12	2.7856	2.1171	-0.22	0.22	-1.75
San Luis Potosí	1.56	1.47	1.46	1.56	2.5729	1.8291	-2.24	-0.26	3.74
Tlaxcala	0.4	0.49	0.46	0.68	2.7108	3.2348	8.30	-2.26	14.78
Zacatecas	1.02	0.88	0.8	0.81	1.7170	1.1975	-7.99	-5.29	1.04

Cuadro 48  
Migración a la Ciudad de México por año de llegada y lugar de residencia anterior.

Lugar de residencia anterior	Antes de 1970	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>Total</b>	<b>2308</b>	<b>78</b>	<b>150</b>	<b>71</b>	<b>70</b>	<b>95</b>	<b>42</b>	<b>126</b>	<b>37</b>	<b>80</b>	<b>75</b>	<b>54</b>	<b>75</b>	<b>67</b>	<b>86</b>	<b>74</b>	<b>59</b>	<b>115</b>
Agascalientes	12	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	1	0	1
Baja California	7	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Baja California S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campche	3	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Coahuila	12	2	4	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
Colima	3	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0
Chiapas	30	1	1	2	3	0	0	2	1	0	2	1	3	1	3	0	5	1
Chihuahua	16	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0
Durango	13	2	2	0	0	0	0	1	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0
D.F.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	272	6	7	6	6	4	3	12	8	5	3	0	2	5	9	1	2	1
Guerrero	87	9	12	2	4	7	3	3	0	3	3	4	6	5	7	6	3	4
Hidalgo	246	2	10	3	3	4	0	7	2	4	6	6	5	7	1	9	4	14
Jalisco	127	2	1	8	3	2	0	10	0	1	1	0	0	1	2	1	2	4
México	336	7	14	6	2	5	7	13	2	14	10	7	15	5	14	7	6	19
Michoacán	243	10	21	6	10	8	5	7	4	7	1	5	3	3	3	4	5	12
Morelos	41	0	1	1	2	1	1	12	1	1	2	1	2	4	1	1	1	2
Nayarit	9	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0
Nuevo León	12	1	1	0	1	1	1	0	0	0	2	0	0	1	0	0	4	3
Oaxaca	177	12	26	9	5	9	7	15	3	12	6	3	12	7	3	9	11	14
Puebla	187	3	12	8	15	8	3	14	2	14	17	7	11	7	16	9	6	17
Querétaro	56	0	3	0	2	0	0	3	7	3	2	2	0	0	2	1	1	0
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	46	2	6	1	0	4	0	8	2	0	1	1	1	0	3	0	0	0
Sinaloa	6	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4
Sonora	4	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Tabasco	6	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	2	0	0	0
Tampulipas	34	0	8	0	2	3	0	1	0	0	0	2	3	1	0	2	0	2
Tlaxcala	77	6	3	1	2	1	0	4	1	0	0	1	2	2	1	4	2	2
Vermuz	146	7	14	14	5	26	3	10	3	6	10	10	2	5	7	9	2	7
Yucatán	14	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0
Zacatecas	37	0	0	2	1	1	4	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Extranjero	49	1	1	0	1	6	1	1	0	7	5	1	7	6	9	4	1	6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Migración en Areas Urbanas, Ciudad de México, 1986.

Cuadro 44  
Migración a la Ciudad de México por año de llegada y lugar de residencia anterior. (Distribución porcentual).

Lugar de residencia anterior	Antes de 1970	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Aguascalientes	0.52	0.00	0.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.25	0.00	0.00	0.00	2.99	0.00	1.35	0.00	0.87
Baja California	0.30	1.28	0.00	0.00	0.00	1.05	2.38	0.79	0.00	0.00	0.00	0.00	1.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Baja California S	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Campeche	0.13	2.56	0.00	0.00	0.00	0.00	2.38	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.16	0.00	0.00	0.00
Coahuila	0.52	2.56	2.67	0.00	1.43	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.49	1.16	0.00	1.69	0.00
Colima	0.13	0.00	0.00	1.41	0.00	1.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6.76	0.00	0.00
Chiapas	1.30	1.28	0.67	2.82	4.29	0.00	0.00	1.59	2.70	0.00	2.67	1.85	4.00	1.49	3.49	0.00	8.47	0.87
Chihuahua	0.69	0.00	0.00	1.41	0.00	1.05	2.38	0.00	0.00	0.00	0.00	1.85	0.00	0.00	1.16	1.35	0.00	0.00
Durango	0.56	2.56	1.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.79	0.00	1.25	4.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
D.F.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Guanajuato	11.79	7.69	4.67	8.45	8.57	4.21	7.14	9.52	21.62	6.25	4.00	0.00	2.67	7.46	10.47	1.35	3.39	0.87
Guerrero	3.77	11.54	8.00	2.82	5.71	7.37	7.14	2.38	0.00	3.75	4.00	7.41	8.00	7.46	8.14	8.11	5.08	3.48
Hidalgo	10.66	2.56	6.67	4.23	4.29	4.21	0.00	5.56	5.41	5.00	8.00	11.11	6.67	10.45	1.16	12.16	6.78	12.17
Jalisco	5.50	2.56	0.67	11.27	4.29	2.11	0.00	7.94	0.00	1.25	1.33	0.00	0.00	1.49	2.33	1.35	3.39	3.48
México	14.56	8.97	9.33	8.45	2.86	5.26	16.67	10.32	5.41	17.50	13.33	12.96	20.00	7.46	16.28	9.46	10.17	16.52
Michoacán	10.53	12.82	14.00	8.45	14.29	8.42	11.90	5.56	10.81	8.75	1.33	9.26	4.00	4.48	3.49	5.41	8.47	10.43
Morelos	1.78	0.00	0.67	1.41	2.86	1.05	2.38	9.52	2.70	1.25	2.67	1.85	2.67	5.97	1.16	1.35	1.69	1.74
Nayarit	0.39	1.28	0.00	0.00	1.43	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.85	0.00	4.48	0.00	0.00	0.00	0.00
Nuevo León	0.52	1.28	0.67	0.00	1.43	1.05	2.38	0.00	0.00	0.00	2.67	0.00	0.00	1.49	0.00	0.00	6.78	2.61
Oaxaca	7.67	15.38	17.33	12.68	7.14	9.47	16.67	11.90	8.11	15.00	8.00	5.56	16.00	10.45	3.49	12.16	18.64	12.17
Puebla	8.10	3.65	8.00	11.27	21.43	6.42	7.14	11.11	5.41	17.50	22.67	12.96	14.67	10.45	16.60	12.16	10.17	14.78
Querétaro	2.43	0.00	2.00	0.00	2.86	0.00	0.00	2.38	18.92	3.75	2.67	3.70	0.00	0.00	2.33	1.35	1.69	0.00
Quintana Roo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
San Luis Potosí	1.99	2.56	4.00	1.41	0.00	4.21	0.00	6.35	5.41	0.00	1.33	1.85	1.33	0.00	3.49	0.00	0.00	0.00
Sinaloa	0.26	0.00	0.67	0.00	1.43	1.05	0.00	0.79	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.69	3.48
Sonora	0.17	0.00	0.67	0.00	0.00	1.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.87
Tabasco	0.26	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.38	0.79	0.00	0.00	0.00	1.85	0.00	1.49	2.33	0.00	0.00	0.00
Tamaulipas	1.47	0.00	5.33	0.00	2.86	3.16	0.00	0.79	0.00	0.00	0.00	3.70	4.00	1.49	0.00	2.70	0.00	1.74
Tlaxcala	3.34	7.69	2.00	1.41	2.86	1.05	0.00	3.17	2.70	0.00	0.00	1.85	2.67	2.99	1.16	5.41	3.39	1.74
Veracruz	6.33	8.97	9.33	19.72	7.14	27.37	7.14	7.94	8.11	7.50	13.33	18.52	2.67	7.46	8.14	12.16	3.39	6.09
Yucatán	0.61	1.28	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.39	0.00
Zacatecas	1.60	0.00	0.00	2.82	1.43	1.05	9.52	0.00	2.70	0.00	1.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.87
Extranjero	2.12	1.28	0.67	0.00	1.43	6.32	2.38	0.79	0.00	8.75	6.67	1.85	9.33	8.96	10.47	5.41	1.69	5.22

Fuente: Cuadro 41