# LA EXPERIENCIA DE MEXICO

### EN POLITICAS DE POBLACION

#### **ANTECEDENTES**

El Consejo Nacional de Población de México, después de haber puesto a su consideración los objetivos y metas generales de la Política Demográfica Nacional y de recoger su acuerdo y sus indicaciones para integrarlos al programa de desarrollo nacional, propone en esta ocasión, el marco básico de una política demográfica regional.

En este ámbito, el tamaño, incremento, estructura y distribución de la población son determinados, en primer lugar por el crecimiento natural, o sea por la diferencia entre la natalidad y mortalidad y, en segundo, por el crecimiento social, es decir, por los movimientos migratorios; ambos son complementarios entre sí e indisolubles en la conformación del proceso demográfico estatal.

Por ello, para actuar sobre estos fenómenos a nivel regional, dos son las vertientes principales de la política de población: la disminución del crecimiento a través del descenso en la natalidad y la redistribución geográfica de la población por medio de una política migratoria. Cada una tiene su ámbito específico de influencia, haciéndose necesaria su asociación e interdependencia para lograr la adecuada vinculación del fenómeno demográfico con el desarrollo regional y nacional.

El objetivo de congruencia, entre las variables demográficas, y de éstas con los procesos de desarrollo regional y nacional, constituye la preocupación fundamental de nuestra propuesta. Es una estrategia para afirmar el sentido de la programación demográfica al descender a niveles más específicos de planeación y facilitar su integración en los planes sectoriales y regionales que ejecutan los gobiernos estatales y los diferentes órganos del Ejecutivo Federal.

El proceso demográfico se encuentra inserto en la compleja red de problemas socioeconómicos y las diferencias regionales y sectoriales. Esta característica lleva consigo el compromiso de establecer los mecanismos y procedimientos que permitan incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental. Si se logran resultados concretos en este ámbito, se iniciaría un nuevo y sólido apoyo a los sistemas de planeación que sustentan la evolución económica y social del país, proporcionando una visión integral en cuanto a las necesidades de la población y su interacción con el proceso

# Enrique Brito Velazquez Consejo Nacional de Población

de desarrollo.

Esta acción se efectúa en un momento propicio, pues coincide la redefinición de la estrategia y administración del desarrollo con el inicio de una nueva etapa demográfica, cuyo rasgo distintivo es el descenso de la fecundidad.

Esta disminución, en términos generales, se puede explicar por lo siguiente:

- Los avances socioeconómicos que han provocado cambios en la percepción de algunos estratos de población sobre el tamaño de la familia deseada, congruente con sus aspiraciones y mejor desarrollo.
- 2) La creación de un marco jurídico e institucional que da origen a la política de población en la que se enmarca el derecho a la planificación familiar y las obligaciones del estado para responder a las demandas que se derivan de su ejercicio. Su amplia aceptación pone de manifiesto la coincidencia entre los intereses de los individuos y de la familia y los de la sociedad.
- 3) El establecimiento del Plan Nacional de Planificación Familiar que, junto cón la acción privada, han hecho posibles el acceso a los servicios de salud y disponibilidad y métodos para la planificación familiar.

La primera Encuesta Nacional de Fecundidad, realizada en 1976 por la Dirección General de Estadística permitió comprobar el descenso de la natalidad, cuyo nivel para ese año se calculó en un poco más de 40 nacimientos por cada mil habitantes, que si bien todavía muy elevado, es inferior al del decenio 1960-1970, que era alrededor de 44 por mil. Lo anterior confirmó la estimación preliminar de que en 1976, la población de México ascendía a 61.8 millones y crecía a una tasa de 3.2 por ciento. A partir de estos elementos se efectuó la programación de la política demográfica nacional, en la que se propuso alcanzar una meta de crecimiento del 2.50/o en 1982.

El Consejo, durante la presente administración, ha ampliado sus programas en materia de comunicación, a fin de proporcionar nuevos elementos para mejorar el conocimiento de grupos sociales más amplios, sobre los factores que influyen en el crecimiento demográfico y sus implicaciones económicas y sociales. Asimis-

mo, inició programas de comunicación sobre políticas migratorias, tendientes a informar al migrante potencial de las condiciones imperantes en las distintas regiones del país, a fin de motivar su arraigo o su reorientación.

Complementa el anterior programa, el educativo y de capacitación a grupos de maestros, promotores rurales, personal médico y paramédico, de los medios de comunicación, estudiantes y padres de familia. Una parte de estas actividades la constituye el programa de educación sexual, en el que destacan los seminarios realizados en colaboración con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y la iniciación de los vínculos con la Secretaría de Educación Pública, para avanzar en el proceso de incorporar los temas de educación en población en los currícula de los diferentes sistemas de enseñanza.

El impacto de los programas de comunicación y educación en población, ha extendido y reforzado los cambios en la actitud sobre el número y espaciamiento de los hijos. Así lo demuestra la Encuesta de Prevalencia, levantada en 1978 por la Coordinación del Programa Nacional de Planificación Familiar.

Los datos confirman que las mujeres en edades fértiles (15-49 años), que constituyen el 450/o de la población femenina, en un 570/o no desean tener más hijos, proporción que va desde el 210/o en las jóvenes de 15 a 19 años, hasta cerca del 80o/o a partir de los 35 años de edad. Los métodos anticonceptivos eficientes se conocen entre el 90o/o de las mujeres del país y sólo el 16o/o considera que no usará ningún método. Este cambio de actitud se refleja en las instituciones del Sector Salud. Lo anterior coadyuva a que la reducción de la natalidad continúe, estimándose en 1978 su nivel, en poco más de 38 nacimientos por cada mil habitantes, lo que se traduce en un crecimiento que fluctúa entre 2.9 y 3.0 por ciento, con lo cual la población ascendió a 65.8 millones. Estos hechos permiten reafirmar la existencia de condiciones favorables para lograr la meta nacional de 2.5 por ciento en el año de 1982.

Objetivos y metas de la política de crecimiento natural

La perspectiva demográfica a largo plazo dependerá, en gran parte, de los impactos y resultados que se logren en los años restantes de la presente administración, advirtiéndose que alcanzar en corto plazo las metas, no repercutirá considerablemente en el volumen de la población, pero sí en cambiar la velocidad del crecimiento. Antecedente decisivo, para pasar de 73.7 millones de habitantes en 1982, a una población que fluctuaría entre 101 y 109 millones en el año 2000.

El descenso de la fecundidad, que sin duda tendrá repercusiones en las formas de organización y funcionamiento de la sociedad mexicana, ha tenido lugar primeramente en aquellas entidades de mayor desarrollo relativo y, a su vez, sus alcances geográficos tienden a ampliarse.

La evidencia empírica indica que hay dos grandes tipos de entidades federativas en México: el primero, de menores niveles de fecundidad, se encuentra en 10 entidades, donde reside cerca del 50o/o de la población nacional. Estas son: Distrito Federal y los estados de México, Baja California Norte, Coahuila, Chihuahua,

Nuevo León, Sonora, Tamaulipas, Jalisco y Colima, que registran mayores niveles de ingreso, un rápido proceso de urbanización, mayor proporción de mujeres que participan en la producción de bienes y servicios, niveles educativos más elevados, menor proporción de población rural, etc.

El segundo tipo, en contraste, compuesto por las otras 22 entidades, se caracteriza principalmente por la marginación de una parte considerable de su población en los beneficios del desarrollo, y en ellas aún persisten elevados niveles de natalidad.

A pesar de los cambios en los comportamientos reproductivos, en todos los estados las presiones demográficas desbordan la capacidad de respuesta de sus estructuras económicas y sociales, trátese de entidades de mayor o menor desarrollo. Por ello, es importante hacer compatible la planeación demográfica regional con las estrategias locales de desarrollo y, a su vez, con los lineamientos de la política demográfica y los del desarrollo nacional. Para lograr este propósito se establecieron los siguientes objetivos:

- Armonizar, por entidades, el comportamiento del crecimiento natural, o sea, el determinado principalmente por la natalidad; en forma tal que se alcancen las metas nacionales de crecimiento demográfico total del 2.5 por ciento en 1982 y del 10/o en el año 2000.
- 2) Inducir una reducción en las diferencias que se observan en el comportamiento de la fecundidad por estados, teniendo en cuenta tanto los diversos niveles y tendencias en las pautas reproductivas, como las condiciones socioeconómicas.

Son varias las acciones a seguir para alcanzar los objetivos propuestos. Entre las analizadas se encontraron con mayor viabilidad las consideradas en la siguiente estrategia:

En el primer tipo, de las 10 entidades, se registra una creciente demanda de servicios de salud en planificación familiar y se sugiere que las instituciones del Sector Salud continúen el esfuerzo de organización y atención, para satisfacer en mejores condiciones las solicitudes de las parejas por dichos servicios. Así se daría respuesta a los cambios en el comportamiento reproductivo que están llevando a la práctica tanto el hombre como la mujer.

Entre las 22 entidades, con fecundidad alta y relativamente estable, destacan Hidalgo, Puebla, Tlaxcala. Guerrero, Morelos, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Yucatán, Chiapas y Quintana Roo, que registran los niveles más elevados de natalidad. Este subgrupo es el prioritario, pero en general es necesaria una mayor motivación a las parejas, a través de una intensificación en los programas de educación y comunicación en población, para que adopten en forma libre e informada, nuevas pautas de comportamiento reproductivo. En ellas también se requiere la creación, extensión y mejoramiento de los actuales servicios de salud materno-infantil y de planificación familiar. En este grupo de estados, una considerable proporción de población es rural y, en consecuencia, las acciones sugeridas deben programarse para llegar en forma especial a dicha población.

Para hacer de estos programas un elemento más del

bienestar social, se requiere la intensificación de los esfuerzos que mejoren las condiciones de vida de las fa-

Cuadro 1.

TASAS DE CRECIMIENTO NATURAL. META POR
ENTIDADES FEDERATIVAS. ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS. 1977 - 1982
(Porcentajes)

Entidades	1977	1978	1979	1980	1981	1982
País	3.2	3.0	2.9	2.7	2.6	2.5
Grupo I	2.6	2.5	2.4	2.3	2.1	2.0
Distrito Federal	2.5	2.4	2.3	2.1	2.0	<b>i</b> .9
México	2.6	2.5	2.4	2.3	2.1	2.0
Grupo II	2.9	2.8	2.7	2.5	2.4	2.3
Baja California Norte Coahuila Chihuahua Nuevo León	2.7 3.6 2.9 3.0	2.6 3.5 2.7 2.9	2.5 3.3 2.6 2.8	2.3 3.2 2.4 2.6	2.2 3.0 2.2 2.4	2.1 2.8 2.1 2.3
Sonora Tamaulipas	3.0 2.6	2.9 2.5	2.8 2.4	2.7 2.2	2.6 2.1	2.4 2.0
Grupo III	3.2	3.1	3.0	2.8	2.7	2.6
Colima Jalisco Nayarit	3.2 3.2 3.4	3.1 3.1 3.3	3.0 3.0 3.2	2.8 2.8 3.0	2.7 2.7 2.9	2.6 2.6 2.8
Grupo IV	3.5	3.4	3.3	3.1	3.0	2.9
Aguascalientes Baja California Sur Durango Guanajuato Michoacán Querétaro San Luis Potosí Sinaloa Veracruz Zacatecas Campeche Chiapas Guerrero Hidalgo Morelos Oaxaca Puebla Quintana Roo Tabasco Tlaxcala Yucatán	3.7 3.4 3.6 3.2 3.8 3.6 3.9 3.9 4.0 3.7 3.8 3.5 3.5 4.0 4.1 3.7	3.6 3.3 3.5 3.1 3.7 3.4 3.9 3.9 3.6 3.7 3.4 3.9 3.4 3.9 3.4 3.9 3.5	3.5 3.2 3.4 3.0 3.6 3.3 3.6 3.7 2.9 3.6 3.8 2.8 3.5 3.6 3.3 3.3 3.3 3.3 3.3 3.4	3.3 3.0 3.2 2.8 3.4 3.1 3.4 3.5 3.6 2.7 3.4 3.5 3.4 3.1 3.7 3.0 3.8 3.1	3.1 3.8 3.1 2.7 3.2 3.0 3.3 2.5 3.4 3.5 2.6 3.3 3.9 3.0 3.0 3.3	3.0 2.7 3.9 2.6 3.1 2.9 3.1 3.2 3.4 2.4 3.2 3.2 3.2 2.9 2.8 3.5 2.8 3.6 3.0
Area Metropolitana de la Ciudad de México		2.3	2.2	2.1	1.9	1.8
Area Metropolitana de Ciudad de Monterrey	2.8	2.6	2.5	2.4	2.2	2.1
Area Metropolitana de Ciudad de Guadalajara		2.9	2.7	2.5	2.4	2.3

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, 1978. Nota: Grupo I: Entidades con fecundidad en fuerte des-

Grupo II: Entidades con fecundidad en descenso.
Grupo III: Entidades con fecundidad en leve descenso

Grupo IV: Entidades con fecundidad alta y relativamente estable.

milias, requisito necesario para consolidar las bases de una nueva estructura y calidad de la familia.

Así, la política de población contribuye a una nueva relación y organización entre los miembros de la familia, elementos para facilitar la participación económica y social que demanden las nuevas condiciones del país y estrategias para el desarrollo futuro.

Teniendo en cuenta los elementos anteriores, las metas de crecimiento natural por entidades fueron determinadas en forma tal que no den origen a perturbaciones a mediano y largo plazo en la composición por edades de la población, pues de ocurrir así, dificultaría la planeación del desarrollo. Las propuestas se presentan en los cuadros 1 y 2.

Cuadro 2.

TASAS DE CRECIMIENTO NATURAL, METAS
POR GRUPOS DE ENTIDADES. ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS. 1978 - 1982
(Porcentajes)

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

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

Nota: 1. Grupo de entidades de fecundidad en fuerte descenso.

 Grupo de entidades de fecundidad en descenso.

III. Grupo de entidades de fecundidad en leve descenso.

 Grupo de entidades de fecundidad alta y relativamente estable.

Las reducciones propuestas en el crecimiento natural por entidades federativas implica, a su vez, la definición de metas de natalidad que se presentan en los cuadros 3 y 4.

Con base en las reducciones en las tasas de natalidad, se han calculado las metas de cobertura de los programas institucionales de planificación familiar a nivel estatal. Estas metas se proporcionan con el objeto de mostrar lineamientos en la organización del programa de planificación para lograr los efectos requeridos en la reducción de la fecundidad y el mejoramiento de la salud materno-infantil, en forma congruente con los objetivos considerados.

A partir de las consideraciones expuestas, la planificación familiar es objeto de una concepción amplia, que demanda acciones no sólo de regulación de la natalidad, sino en forma preponderante, esfuerzos para elevar el nivel de bienestar social en el interior de la familia.

Cuadro 3.

TASAS DE NATALIDAD, META POR GRUPOS
DE ENTIDADES, ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS. 1978 - 1982
(Por mil)

Grupos	1978	1979	1980	1981	1982
País	38.4	36.9	35.5	34.4	33,3
Grupo I	33.7	32.2	30.6	29.1	28.0
Grupo II	37.0	35.6	33.8	32.2	31.0
Grupo III	40.3	38.7	36.8	35.0	33.8
Grupo IV	44.1	42.5	40.5	38.7	37.4

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

Nota: I. Grupo de entidades de fecundidad en fuerte descenso.

Grupo de entidades de fecundidad en descenso.

Grupo de entidades de fecundidad en leve descenso.

IV. Grupo de entidades de fecundidad alta y relativamente estable.

# Política migratoria

Si bien es necesaria una reducción de los altos niveles de fecundidad para armonizar el desarrollo y el crecimiento de la población, se considera que no es suficiente para coadyuvar regionalmente al logro de los objetivos de un mejor bienestar social. Es posible alcanzar las metas de crecimiento, pero de continuar la inadecuada distribución de la población a nivel regional, persistirán los desajustes entre los procesos del desarrollo y los demográficos. Por ello, la política demográfica regional debe considerar en forma integral las de crecimiento natural y migratoria.

Los fenómenos demográficos, y en particular las corrientes migratorias, son difícilmente modificables en el corto plazo a causa de su dependencia de las modalidades del proceso de desarrollo que varían lentamente, como las formas de comportamiento social que implican y que también tienden a permanecer en el tiempo.

Reorientar el aparato productivo y modificar desde su base un conjunto de relaciones económicas y sociales gestadas a lo largo de varios decenios, difícilmente puede efectuarse en forma drástica y en un plazo breve, sin incurrir en costos no deseables. Debido a ello, la estrategia migratoria elegida busca actuar sobre los incrementos anuales de recursos, pero aprovechando la estructura socioeconómica existente.

Las posibilidades de modificar la dirección de las corrientes migratorias orientándolas hacia otras entidades con potencialidad de absorberlas dependen, en pate, de las distancias geográficas entre las áreas de expulsión y los nuevos lugares de posible atracción. Esto descarta programas cuyo propósito sea el de reorientar-las hacia entidades muy lejanas y sin ningún nexo mi-

gratorio entre ellas. Se debe considerar, entonces, la existencia previa de vinculaciones migratorias, aunque sean de orden secundario.

Asímismo, se considera necesario que la política migratoria, al tener efectos en el cambio de crecimiento demográfico de los estados, no produzca tasas de crecimiento estatales superiores al 4.50/o anual. Esta

Cuadro 4.

TASAS DE NATALIDAD META POR ENTIDADES
FEDERATIVAS. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
1978 - 1982
(Por mil)

Entidad	1978	1979	1980	1981	1982
Grupo I	33.7	32.2	30.6	29.1	23.0
Distrito Federal	33.3	31.8	30.2		27.8
México	34.3				23.9
Grupo II	37.0	35.6	33.8	32.2	31.0
Baja California	34.3	32.8	31.2	29.6	26.5
Coahuila	44.3	42.6	40.6	38.8	37.5
Chihuahua	36.7	35.1	33.4	31.8	30.6
Nuevo León	37.4	35.8	34.0	32.2	31.2
Sonora	38.7	37.1	35.3	33.6	32.4
Tamaulipas	33.2	31.7	30.1	28.6	27.5
Grupo III	40.3	38.7	36.8	35.0	33.8
Colima	40.3	38.7	36.8	35.0	33.8
Jalisco	40.2	38.6	36.7	34.9	33.7
Nayarit	40.9	39.3	37.4	35.6	34.4
Grupo IV	44.1	42.5	40.5	38.7	37.4
Aguascalientes	46.0		42.3	40.4	38.1
Baja California Sur	40.7	39.1	37.2	35.4	34.2
Durango	42.3	40.7	38.7	36.9	35.7
Guanajuato	41.8		38.3	36.5	35.2
Michoacán	47.0	45.3	43.3	41.5	40.2
Querétaro	46.5	44.8		40.9	39.5
San Luis Potosí		44.4		40.5	39.2
Sinaloa	45.2		41.6	39.7	38.4
Veracruz	39.6	38.0		34.4	33.2
Zacatecas	45.4	43.7	41.8	39.9	38.9
Campeche		44.4	42.4	40.5	39.2
Chiapas	37.3	35.7	34.0	32.3	31.1
Guerrero	46.4	44.7	42.7	40.8	39.5
Hidalgo	46.7	45.0	43.0	41.1	39.9
Morelos	44.2	42.5	40.5	38.7	37.4
Oaxaca		45.2	43.2	41.4	40.1
Puebla	47.7	46.0	44.0	42.1	40.3
Quintana Roo	46.9	45.2	43.2	41.4	40.1
Tabasco	41.8	40.2	38.3	36.5	36.2
Tlaxcala	52.8	51.4	49.6	47.9	46.9
Yucatán	45.1	43.4	41.5	39.6	38.3
Total país	38.4	36.9	35.5	34.4	33.3

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población,

1978.

Nota: Grupo I. Entidades con fecundidad en fuerte descenso.

Grupo II. Entidades con fecundidad en descenso.

Grupo III. Entidades con fecundidad en leve descenso.

Grupo IV. Entidades con fecundidad alta y

relativamente estable.

condición es importante, ya que de no ser así, se repetirán los problemas sociales y económicos derivados de un alto crecimiento demográfico.

#### Objetivos de la política migratoria

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el objetivo general de la política migratoria consiste en modificar la intensidad y orientación de los flujos migratorios, atendiendo a los propósitos de reordenar el desarrollo regional y la distribución de la población para fortalecer, y ampliar las bases del desarrollo y organización social del país. De esta forma se procura diversificar y reorientar los flujos migratorios y los elementos inherentes a la decisión de migrar.

Para instrumentar este objetivo, la estrategia propuesta considera tres tipos de programas: 1) Programa de retención, 2) Programa de reorientación, y 3) Programa de reubicación. Cada uno responde a diferentes criterios, y de la conjunción de sus particulares objetivos y metas surgen los Programas Integrados. Estos repercuten: i) reteniendo población en los lugares en donde se generan las principales corrientes de emigrantes, ii) reorientando los flujos migratorios a entidades estratégicamente situadas y con capacidad pára absorber volúmenes superiores a los previstos de acuerdo a las tendencias históricas, iii) desconcentrado población ocupada en la Administración Pública Federal del Area Metropolitana de la Ciudad de México y iv/ disminuyendo los flujos migratorios que tienen como punto final las zonas metropolitanas más importantes del país y las ciudades fronterizas de Baja California Norte.

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

En base al diagnóstico se concluyó, que el período de duración de los programas para lograr los objetivos y metas deberían tener cuando menos una duración de 10 años, período que incluye dos etapas. La primera de 1978 a 1982 en que el efecto conjunto de las tres políticas migratorias se manifestaría más en términos cualitativos que cuantitativos, sería la etapa de creación de bases e inicio del rompimiento en las tendencias de la distribución de la población por efectos de la migración.

La segunda podría llamarse de consolidación y estaría comprendida entre 1983 y 1988. En ésta, los esfuerzos son más de tipo cuantitativo que cualitativo y en número suficiente para cambiar la tendencia de las corrientes migratorias, de acuerdo a la imagen objetivo propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

La política de retención presupone esfuerzos sectoriales futuros para arraigar una parte del volumen potencial de emigrantes, fortaleciendo los niveles de bienestar y las actividades económicas, especialmente las agropecuarias y agroindustriales, así como los procesos industriales existentes. La de reorientación se fundamenta en el cambio del destino de una parte de las corrientes migratorias antes mencionadas, a las entidades federativas con capacidad en su estructura económica y social para absorber nuevos migrantes, más aún si en ellas se concentran las nuevas inversiones para continuar el desarrollo industrial.

#### Política de retención

Se estima que el área metropolitana de la Ciudad de México recibe actualmente poco más del 50o/o de la migración total del país, originada en un amplio conjunto de entidades. Sin embargo, las principales corrientes migratorias se encuentran asociadas a nueve de ellas, que explican alrededor del 70o/o de los migrantes que viven en esta metrópoli y son: Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas.

Los anteriores estados tienen altos volúmenes de emigrantes y, como consecuencia, tasas de crecimiento social negativas intensas que varían de -0.80/o hasta -2.80/o anual. La meta propuesta se basa en disminuir este crecimiento social negativo: en los casos de las entidades de Guanajuato, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, en 10/o durante los próximos 10 años, es decir, a 1988. Para las cinco restantes, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas, la meta para disminuir su tasa de crecimiento social negativo es de 0.50/o también en los próximos 10 años.

Reducir la tasa de crecimiento social negativo de las entidades en esos niveles, equivale a disminuir, en poco más de 600 mil, el número de personas que se estima emigrarían a la Ciudad de México.

Se ha establecido una meta de retención (10/0 de crecimiento social) para los estados de Guanajuato, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, debido a que estas entidades tienen menos posibilidades que las otras cinco entidades, para reorientar sus corrientes migratorias hacia la Ciudad de México y hacia las entidades con potencial de absorción de población, dada su lejanía y débiles vínculos migratorios.

Por lo que respecta al área metropolitana de la Ciudad de Monterrey, explican en un 650/o sus migrantes, las corrientes provenientes de: Coahuila, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas. Las dos primeras se encuentran más vinculadas en su historia migratoria con Monterrey, mientras que San Luis Potosí y Zacatecas comparten sus vínculos migratorios con la Ciudad de México y Guadalajara.

De esta forma, la meta del Programa de Retención establece para las entidades de Coahuila y Durango reducir sus tasas de crecimiento social negativo en un 0.5 por ciento durante los próximos 10 años. En los casos de San Luis Potosí y Zacatecas, las metas de retención que se fijaron en su relación con el crecimiento de la Ciudad de México, siguen siendo válidas en el propósito de disminuir la migración de estas entidades a la Ciudad

de Monterrey. Se aclara que cuando se define una meta que implica retener población, ésta influye en todas las corrientes migratorias que se originan en la entidad objeto de dicha definición, ya sean corrientes principales o secundarias.

El efecto de las metas de retención antes señaladas significaría reducir en 77 mil personas su futura corriente migratoria.

El área metropolitana de la Ciudad de Guadalajara y las ciudades fronterizas del Estado de Baja California Norte, reciben flujos migratorios de las mismas entidades que envían población a la Ciudad de México y Monterrey.

En el caso de la Ciudad de Guadalajara, el 60o/o de sus migrantes provienen de los estados de Zacatecas, Michoacán, Coahuila, Durango, Guanajuato y San Luís Potosí, todos ellos ya comprendidos en la política de retención para las áreas de México y Monterrey. En el caso de Baja California Norte, cerca del 40o/o de sus migrantes provienen de Coahuila, Michoacán y Zacatecas; también estos estados forman parte del grupo de entidades que están sujetas a la política de retención para las áreas metropolitanas ya mencionadas. Sin embargo, existe también una importante corriente migratoria, entre la entidad de Jalisco y la de Baja California Norte, que es superior en volumen a la que se origina desde cualquier otra entidad. En general las corrientes migratorias hacia Baja California se encuentran relacionadas con la búsqueda de trabajo agrícola en los Estados Unidos.

La retención en las entidades que envían población a la zona metropolitana de Guadalajara y ciudades fronterizas de Baja California Norte, contribuirá a que en los próximos 10 años descienda en 78 mil personas la corriente de población, prevista, entre ambos grupos de entidades.

El efecto total de la política de retención y sus metas previstas en las 11 entidades de mayor expulsión de población se estima en 393 mil y 200 mil personas, en el período de 1978 a 1982 y para el de 1983 a 1988 entre 605 y 662 mil. La retención de población en las entidades de mayor rechazo se reflejarían en una dismi-

VOLUMEN A RETENER PARA CUMPLIR CON LAS METAS DE LA POLITICA DE RETENCION, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1978-1988

(Miles de personas)

Entidad	1978-1982	1983-1988	Total		
Guanajuato, Guerrero y Michoacán	107.1 a 109.9	355.6 a 371.0	462.7 a 480.9		
Oaxaca, Puebla, Hidal- go y Tlaxcala	50.9 a 54.3	136.9 a 169.6	187.3 a 223.9		
San Luis Potosí, Durango, Zacatecas y Coahui-		-	,		
la	34.6 a 36.5	112.1 a 121.1	146.7 a 157.6		
TOTAL	192.6 a 200.7	604.6 a 661.7	797.2 a 862.4		

nución de sus tasas de crecimiento social negativo que actualmente presenta, ocasionándose con ello la atenuación del despoblamiento relativo que ha tenido lugar en las últimas cuatro décadas. En este sentido, los cambios más significativos están representados por la transformación de la característica migratoria de Guanajuato, Guerrero, Puebla, los que en el curso del próximo decenio pasarían de débil expulsión a equilibrio, y de Michoacán a Durango, que en el mismo período cambiarían de fuerte a débil expulsión.

Los cambios mencionados tienen una alta significación a nivel nacional, ya que modifican sustancialmente el perfil migratorio de la región central del país y facilitan la implementación de políticas de reordenamiento del territorio y redistribución de la población. Política de reorientación

Esta política tiene como objetivo, al igual que la anterior, disminuir las corrientes migratorias que se generan en las 11 entidades referidas y que tienen como punto de destino las áreas metropolitanas y las ciudades fronterizas de Baja California Norte. La variante en este caso, consiste en reorientar una parte del volumen migratorio de cada una de las 11 entidades mencionadas, orientándolo hacia estados que por su crecimiento demográfico, equilibrio migratorio, condiciones socioeconómicas, y teniendo en cuenta las distancias geográficas y los vínculos migratorios en el pasado, pueden absorber mayores volúmenes de migrantes. Dentro del conjunto de entidades del país, las que cumplen con los anteriores requisitos son siete: Veracruz, Tamaulipas, Tabasco y Campeche, en el Golfo de México; Sonora, Sinaloa y Chihuahua, al noroeste.

Hechas estas consideraciones generales y de acuerdo a las anteriores relaciones migratorias entre las 11 entidades cuyos movimientos de población se pretende reorientar y las 7 entidades receptoras de dicha reorientación, se establecieron dos estrategias por grupos de entidades. La primera consiste en inducir mayor volumen migratorio desde los estados de Guanajuato, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas, Coahuila y Durango hacia dos regiones, una al noroeste formada por Chihuahua, Sinaloa y Sonora y otra en el Golfo de México integrada por Tamaulipas y Veracruz. La segunda estrategia consiste en inducir un mayor volumen de migrantes desde las entidades de Oaxaca. Puebla, Hidalgo y Tlaxcala hacia la amplia región situada en el litoral del Golfo de México, formada por los estados de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Campeche.

Con este esquema se pretende que mediante el reforzamiento de la relación migratoria observado en el pasado, aunque con volúmenes de migrantes relativamente bajos, se inicie una desaceleración de la migración que se dirige a las cuatro áreas metropolitanas del país y los migrantes se reorienten hacia estas entidades receptoras, reforzando aún más sus vínculos migratorios del pasado.

Se propone, como meta para los próximos 10 años incrementar en las 7 entidades receptoras las tasas de crecimiento social, que actualmente se encuentras alrededor de cero, de la siguiente forma: en los estados de Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Campeche, hasta un nivel de 0.60/o y las de Tabasco y Veracruz 1 por ciento; el diferencial responde a las condiciones so-

cioeconómicas y recursos naturales disponibles y en explotación en uno y otro grupo de entidades.

Al modificar su crecimiento social a esos niveles, no se incurre en problemas sociodemográficos. En los casos de Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Campeche, al recibir un mayor número de migrantes pasarían de la categoría migratoria de equilibrio, a la de débil atracción; Tabasco y Veracruz, que al inicio de la presente década se encontraban en la categoría de débil atracción, permanecerán en la misma. Es conveniente evaluar con mayor precisión los efectos demográficos de la atracción de población a los centros de exploración, extracción y procesamiento de petróleo.

El incremento propuesto no implica alteraciones que perturben el proceso de desarrollo de las 7 entidades. Sin embargo, la magnitud de los flujos migratorios involucrados requiere prever, mediante la localización de los programas de desarrollo que se efectúen, una adecuada distribución del crecimiento social al interior de estas entidades, con el propósito de evitar los problemas sociales inherentes a la concentración de la población en pocas localidades.

El efecto de las metas de reorientación se traduce en el cambio de destino de alrededor de 130 mil emigrantes entre 1978-1982 y de alrededor de 407 mil en el período de 1982 a 1988: el total para todo el lapso de programación asciende a una cantidad que oscila entre 530 y 550 mil personas. El 720/o de este volumen es parte de la reducción a la corriente migratoria con

destino a la zona metropolitana de la Ciudad de México en 16.2o/o a la de Monterrey y en 11.3o/o a la de Guadalajara y ciudades fronterizas de Baja California Norte.

# Política de reubicación

Además de las acciones de retención y reorientación, el programa para el área metropolitana de la Ciudad de México, considera la realización de la política de reubicación de población, fundamentada en el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. El Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Federal es uno de los instrumentos a considerar en el logro de los objetivos propuestos en el corto plazo.

El traslado a las ciudades de provincia de organismos y personal de la administración pública federal concentrada en la zona metropolitana de la Ciudad de México, constituye un importante estímulo para el crecimiento de las actividades económicas y el empleo de las regiones elegidas y facilita la retención de población nativa, disminuyendo la migración desde las mismas. Existe, por tanto, un alto grado de complementariedad entre las políticas de retención de población y la desconcentración territorial de la administración pública. El programa, de acuerdo con la meta propuesta por la Secretaría de Asentamientos Humanos, prevé la reubicación de 110 000 empleados públicos en el período 1978-1982, además de la desconcentración de los incre-

Cuadro 6.

FLUJOS MIGRATORIOS ESPERADOS POR LA POLITICA MIGRATORIA DE REORIENTACION POR GRUPOS DE ENTIDADES FEDERATIVAS, 1979-1982, 1982-1988

(en miles)\*

Entidades de Stino destino gen y períodos	e Chihuahua, Sina- loa y Sonora	Campeche y Tabasco	Tamaulipas y Veracruz	Total
Guanajuato, Guerrero y Micho cán	a-			
1978-1982 1983-1988 1978-1988	8.5 a 8.9 27.0 a 28.7 35.5 a 37.6	3.0 a 3.4 10.4 a 10.3 13.4 a 14.3	32.8 a 33.4	22.1 a 23.4 70.2 a 73.0 92.3 a 96.4
Oaxaca, Puebla, Hidalgo y Tlax cala	(-			
1978-1982 1983-1988 1978-1982	<del></del> 	5.6 a 5.9 18.3 a 19.1 23.9 a 25.0	163.4 a 166.0	58.9 a 62.5 181.7 a 185.1 240.6 a 247.6
San Luis Potosí, Zacatecas, Coahuila y Durango	1-			
1978-1982 1983-1988 1978-1988	32.1 a 34.2 103.4 a 110.0 135.5 a 144.2			46.9 a 49.4 149.0 a 156.9 195.0 a 206.3
Total				
1978-1982 1983-1988 1978-1988	40.6 a 43.1 130.4 a 138.7 171.0 a 181.8	28.7 a 30.0	78.7 a 82.9 241.8 a 246.3 320.5 a 329.2	400.9 a 415.0

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.

<sup>\*</sup> El volumen de la reorientación se da en intervalos.

mentos de personal requeridos por las dependencias en los próximos años, los que representan 65 000 nuevos empleos.

El cumplimiento de la meta señalada tendría una alta significación para la política migratoria, ya que el 720/o de esos nuevos empleos se localizan en entidades que son objeto de programas de retención o reorientación de población migrante.

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

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

Efecto conjunto de las metas de retención, reorientación y reubicación

En el período 1978-1982, el efecto conjunto de las tres políticas migratorias propuestas se manifiesta en un cambio de 651 a 666 mil personas en las corrientes migratorias, compuesto en 30o/o por población que en vez de salir se arraiga en su lugar de origen, en 20o/o por los migrantes que se orientan a otras entidades y en 50o/o por la población que se pretende reubicar mediante el l 10grama Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.

Para el lapso de 1983 a 1988, el impacto de las metas se manifiesta en afectar las corrientes migratorias entre un millón y un millón cien mil personas; 61.5 por efecto de la retención y 38.5 por razones aducidas a la reorientación.

El volumen total de migrantes sujetos a programación en el período 1978-1988 fluctuaría alrededor de 1.7 millones de personas. Cantidad suficiente para cambiar la tendencia de las corrientes migratorias y establecer las condiciones para dar lugar a un nuevo efecto de la migración en el ordenamiento espacial de la población, de acuerdo a la imagen-objetivo definida en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Como ya se ha reiterado, los problemas demográficos se encuentran asociados a los factores económicos y sociales del país; sin embargo, éstos no son ajenos a las complicaciones a que dan lugar las relaciones económicas mundiales y la división internacional del trabajo. En este marco se sitúa la migración internacional y, en particular, la indocumentada hacia los Estados Unidos. Es parte de nuestra problemática nacional, pero también del tipo de relación que se establece entre dos países de distinto nivel de desarrollo.

Con las políticas de retención y reorientación de la

población, así como con los programas de comunicación, información y educación en población, se actuará sobre los factores que impulsan a la población a migrar en el interior de la República Mexicana y también los que inciden en la decisión de emigrar al exterior.

Programas integrados

Considerando simultáneamente las regiones de expulsión, las metrópolis de atracción y las zonas de distribución alternativa, así como la estrategia de la política migratoria, se propone establecer los programas migratorios integrados. Estos tienen como base a la ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y-las ciudades fronterizas de Baja California Norte, por la amplitud de las interrelaciones a que dan lugar.

Los programas integrados son instrumentos de programación que articulan los objetivos y metas de los tres programas de retención, reorientación y reubicación. En esta forma se facilita la coordinación de acciones que tienen por objeto modificar la compleja red de flujos migratorios. Asimismo, se dispone de un sistema que facilita evaluar la congruencia de los programas de desarrollo regional y los migratorios, propósito que se considera necesario asimilar en los criterios de programación económica y social.

Actuar sólo en las áreas de reorientación o puntos alternativos de atracción, sin considerar simultán amente las áreas de expulsión y atracción, únicamente permitiría incidir débilmente en el carácter concentrador de los fenómenos migratorios, lo que discultaría establecer las condiciones para lograr una reasignación de la población a las áreas con ventajas para apoyar sólidos procesos de desarrollo regional.

Cuadro 7.

POLITICA MIGRATORIA: VOLUMENES Y DISTRIBU-CION PORCENTUAL DE LA POBLACION MIGRANTE SUJETA A RETENCION, REUBICACION O REORIEN-TACION, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1978-1988

(Miles de personas y porcentajes)

	1978	3-1982	1983-	1988	1978-1988		
TOTAL	651	a 666	1 066 a	1 077	1 656 a	1 742	
Retención Reubicación	192	a 201 330*	605 a	662	797 a	862 330*	
Reorientación	128	a 135	401 a	415	529 a	550	
TOTAL	100.0	100.0	100.0 a	100.0	100.0 a	100.0	
Retención	29.6	30.2	60.1	61.5	48.1	49.5	
Reubicación	50.7	49.5			19.9	18.9	
Reorientación	19.7	20.3	39.9	38.5	32.0	31.6	
TOTAL	39.3	38.2	60.7	61.8	100.0	100.0	
Retención	24.2	23.3	75.8	76.7	100.0	100.0	
Reubicación	100.0	100.0			100.0	100.0	
Reorientación	24.2	24.5	75.8	75.5		100.0	

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población.
\* Se estima que el número medio de miembros de la familia de cada trabajador al Servicio del Estado es de tres personas.

Dado el esquema migratorio referido, cuya explicación más amplia se encuentra en el documento sobre Política Demográfica Regional, y las metas correspondientes a las políticas de reorientación, retención y reubicación, las repercusiones de la política migratoria en las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y ciudades fronterizas de Baja California Norte son las que aparecen en los cuadros siguientes:

Cuadro 8.

#### EFECTOS DE LA REDUCCION DE LA NATALIDAD Y DE LA POLITI-CA MIGRATORIA EN LA TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE REGIONES SELECCIONADAS (Tasas por ciento)

Población	Efectos							
		1978-1	1982-1988					
Areas	EN	ENRR	ENRRR	TH	EN	ENRR	TH	
Area Metropolitana de la Ciudad de México	4.1	3.5	3.2	4.8	3.6	2.5	4.8	
Area Metropolitana de Monterrey	4.2	3.6	-	4.9	3.8	2.6	4.9	
Area Metropolitana de Guadalajara	4.7	4.4	-	5.3	4.2	3.6	5.3	
Baja California Norte	4.5	4.3	-	5.1	4.1	3.5	5.1	

EN:

Efecto debido sólo a la reducción de la natalidad.

ENRR:

Efecto combinado de la reducción de la natalidad y de las po-

líticas de retención y reorientación.

ENRRR:

Efecto combinado de la reducción de la natalidad y de las po-

líticas de retención, reorientación y reubicación.

TH:

Resultados según tendencia histórica.

Los programas integrados de distribución de población propuestos en los apartados anteriores comprenden 23 <sup>1</sup> entidades en las que actualmente radica el 90o/o de la población nacional. Las nueve entidades no consideradas <sup>2</sup> albergan alrededor de un 10o/o de la población nacional y han sido incorporadas de manera indirecta, debido a que los flujos migratorios que las afectan tienen poca significación en el crecimiento de las ciudades referidas. En consecuencia, la política migratoria incidirá también en el crecimiento demográfico de las mismas, aun cuando tenderán a mantener la proporción que actualmente las habita.

Por el efecto previsto de la política demográfica regional, se generalizan los descensos en el crecimiento

total de las poblaciones en todas las entidades federativas y de las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, a la vez que se logra una mejor distribución de la población en el territorio nacional, producto de la programación del crecimiento natural y social.

#### **CONSIDERACIONES FINALES**

Como todo programa de desarrollo, el de la política demográfica tiene instrumentos propios y, dada su naturaleza, se apoya en otros externos. En cuanto a los primeros, se encuentran los medios de comunicación, persuasión permanente, la educación en población y la planificación familiar, para sumar voluntades en una tarea que es nacional. Al encuadrarse sus metas y objetivos en el programa de desarrollo involucra apoyo de los instrumentos considerados en las políticas económicas y sociales, entre otras: empleo, salud, educación, vivienda, alimentación, asentamiento humano, industria. comercio y agricultura. En cuanto a que éstos influyen en la natalidad, la mortalidad, los movimientos migratorios y la distribución de la población, factores que a su vez influyen en los procesos objeto de las políticas antes mencionadas.

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

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

Cuadro 9.

# EFECTOS DE LA REDUCCION DE LA NATALIDAD Y DE LA POLITICA MIGRATORIA EN EL TAMAÑO DE LA POBLACION DE REGIONES SELECCIONADAS (Cifras en millares)

Población	Efectos							
	1978-1982				1982-1988			
Areas	EN	ENRR	ENRRR	TH	EN	ENRR	TH	
Area Metropolitana de la Ciudad de México	15.9	15.8	15.5	16.1	19.8	18.8	21.0	
Area Metropolitana de Monterrey	2.4	2.3	-	2.4	3.0	2.8	3.2	
Area Metropolitana de Guadalajara	2.8*	2.8*	-	2.9	3.7	3.6	3.9	
Baja California Norte	1.7*	1.7*	-	1.7*	2.2	2.1	2.3	

La magnitud del efecto es menor de 100 mil habitantes, por lo que en este cuadro, cuyas cifras están dadas en millares, no se reflejan dichos efectos.

EN: Efecto debido sólo a la reducción de la natalidad.

ENRR: Efecto combinado de la reducción de la natalidad y de las políti-

cas de retención y reorientación.

ENRRR: Efecto combinado de la reducción de la natalidad y de las políti-

cas de retención, reorientación y reubicación.

TH: Resultados según tendencia histórica.

Por último, de acuerdo a los lineamientos de organización interna del Consejo Nacional de Población, señalados en la Ley que lo crea, está facultado para establecer grupos especiales de trabajo a fin de atender a problemas particulares. En virtud de la diversificación de las interacciones a que da lugar la política demográfica regional, procede diversificar estos grupos técnicos especializados con otras Secretarías y Gobiernos de las entidades federativas, con el objeto de efectuar en forma sistemática un esfuerzo de congruencia e integración de los objetivos y metas establecidos en esta propuesta y los de sus respectivos programas.

En el marco constitucional de los derechos humanos, el presente documento se refiere a dos fundamentales: el de libertad de tránsito y el de decidir libre e informadamente sobre el número y espaciamiento de los hijos. El sector público, respetuoso de estos derechos, elabora programas consecuentes con la situación y la perspectiva del desarrollo económico y social.

A ello responde la estrategia de política demográfica regional propuesta por el Consejo Nacional de Población. Su carácter flexible y diseño, facilita integrar a otros programas las metas y objetivos demográficos con los planes rectores del desarrollo.

Sugiere acciones para aquellos órganos de la administración pública que tienen a su cargo programas económicos y sociales que influyen en el crecimiento de la población a nivel regional y total. Esta concepción obedece al reconocimiento de que los cambios en las tendencias de la migración, de la natalidad y de la mortalidad son un problema de orden intersectorial, es decir, de la estrategia del desarrollo, y no exclusivamente de tipo demográfico.