

## Políticas de migración y distribución de población en México: ejecución e impactos regionales

Angélica Reyna Bernal\*

*En este artículo se analiza primeramente el marco jurídico de las políticas de migración y redistribución de la población en México desde la expedición de la Ley General de Población en 1973. A partir de éste se detectan lagunas y contradicciones institucionales. En una segunda sección se aborda la planeación demográfica en la materia, y se le da seguimiento a su ejecución a través de los informes de las instituciones responsables y documentos oficiales. Finalmente se hace un análisis de la aplicación práctica de los instrumentos de la política, contrastando el comportamiento de las variables gubernamentales determinantes del fenómeno antes y después de la instrumentación de dicha política (1970 a 1990). Se encontró que los elementos fundamentales que hacen operativa la política de población en la materia no se movieron en el sentido deseado para modificar los fenómenos migratorios y de distribución de población hacia los objetivos esperados. A pesar de la continuidad de la política de población en la materia, su puesta en marcha presenta aún obstáculos de diversa índole.*

### Introducción

México cuenta con una larga tradición en política de población. Durante casi un siglo el elemento fundamental para modificar el crecimiento de la población fue la migración internacional; en los años treinta, durante el cardenismo, se giró hacia la disminución de la mortalidad, el aumento de la natalidad de la población nacional y el cambio de su distribución territorial a través de las migraciones internas. Es hasta fecha muy reciente (escasos 17 años) cuando se ha enfatizado la planeación familiar como medio para coadyuvar a la disminución del acelerado ritmo de crecimiento demográfico.

Los problemas generados por la creciente concentración de la población y las actividades económicas han dado lugar a diversos planteamientos para su desconcentración, básicamente desde la política de población, los sectores económico, administrativo y, en los últimos 15 años, desde la planeación urbana. Sin embargo,

\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

las políticas explícitas de redistribución territorial de la población y migración parecen haber quedado olvidadas, o por lo menos relegadas, especialmente en la actual política poblacional, ante el peso de las fuerzas económicas. A pesar de la constante preocupación y de la creación de organizaciones especializadas encargadas del desarrollo urbano, se observa una inercia en el patrón de distribución territorial, atribuible a la persistencia de las corrientes migratorias. Más aún, poco se sabe de los impactos que han tenido las políticas estatales sobre estos procesos poblacionales.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar el contenido de las políticas de migración y distribución territorial de la población a nivel nacional, así como las acciones concretas del gobierno federal durante el periodo 1978-1990, exclusivamente desde la planeación demográfica, señalando algunas de las implicaciones que unas y otras han tenido a nivel regional.

### **El marco jurídico de las políticas de migración y redistribución de la población en México**

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 los marcos de lo permitido y lo prohibido, lo deseable y lo indeseable, a través de incentivos y sanciones.

En México, a pesar de la existencia de un cuerpo normativo en materia de migración y distribución territorial de la población, no siempre han creado organizaciones burocráticas que contribuyan a hacer efectivas tales disposiciones jurídicas. Este cuerpo normativo está conformado por la Ley General de Población (LGP), su Reglamento (RLGP) y la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH).

La Ley General de Población vigente (expedida en diciembre de 1973 y con leves modificaciones hechas en 1990) mantiene diversas relaciones con otros elementos legislativos. Por una parte, se encuentra subordinada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máximo ordenamiento legal, en tanto debe acatarse a los lineamientos establecidos en los artículos 4o., 11 y 73, frac. XVI, referentes a las garantías individuales y sociales, como son el derecho a la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la información, la libertad de tránsito en la República, etcétera. Asimismo, la Constitución 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 aplicación de la LGP se encuentra subordinada a la Ley de Planeación (desde su aparición en enero de 1983), en tanto que ésta es la instancia mayor que rige el campo de la planeación pública del desarrollo económico y social; ello se concreta en la supeditación de los planes y programas demográficos al Plan Nacional de Desarrollo.

La LGP tiene por objeto "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". Ésta señala como entidad gubernamental encargada del cumplimiento de su objeto y objetivo general a la Secretaría de Gobernación, la cual está facultada 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 que permitan alcanzar una serie de situaciones deseadas en los distintos fenómenos determinantes de la dinámica demográfica. Asimismo, crea el Consejo Nacional de Población (Conapo), instancia responsable de la planeación demográfica del país y su integración a la planeación nacional.

El objeto de la ley se resuelve sólo parcialmente en los capítulos que la integran, observándose una desproporción entre el gran desarrollo de la legislación en migración internacional y el del resto de los fenómenos demográficos, en especial, la migración interna. Esta laguna se subsana, en cierta medida, en la primera parte de la ley, donde se señalan las materias en que puede incidir y que hacen las veces de objetivos específicos.

Los objetivos específicos de la Ley General de Población que aluden a la migración interna y distribución territorial de la población son cuatro: a) procurar la *planificación de los centros de población urbanos*, para asegurar la eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran; b) estimular el establecimiento de *fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos* que se encuentren escasamente poblados; c) 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 esta población; d) promover la *creación de poblados*, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados.

Un desarrollo más amplio se encuentra en el Reglamento de la Ley General de Población, aludiendo a seis elementos básicos

para la 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 (artículos 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 (arts. 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).

Como estrategia básica se propone la implementación y coordinación de planes y programas de distribución de población con los planes de desarrollo económico, social y cultural del sector público, considerando 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 a las cuales competen los programas de desarrollo con la Secretaría de Gobernación (SG) y el Consejo Nacional de Población (Conapo), encargados de la política de migración interna, elemento fundamental para definir la distribución territorial de la población y el ordenamiento del territorio.

Otro elemento jurídico, de igual jerarquía que la LGP y con capacidad para incidir en la ordenación y regulación de los asentamientos, es la Ley General de Asentamientos Humanos (expedida el 20 de mayo de 1976). Ambas leyes, por su carácter general, son de aplicación federal y cuentan con la máxima jerarquía después de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. La LGAH tiene por objeto fijar las normas de planeación de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, de acuerdo con lo indicado por la LGP. En esta forma detalla los aspectos de la planeación urbana, ganando en precisión a las referencias sobre la materia que hace la LGP.

Sin embargo, aunque la LGAH es mucho más específica en torno al ordenamiento territorial, no se refiere explícitamente a sus procesos determinantes, tal como es la migración interna, sus causas y consecuencias; alude únicamente a objetivos deseados, a saber la descongestión de los grandes centros urbanos, el fomen-

to de ciudades medias y la distribución equilibrada de los centros de población dentro del sistema urbano. El desarrollo de la LGHA confirma la omisión explícita de la migración interna, centrándose en los procesos intraurbanos y los cambios en los usos del suelo en las periferias urbanas.

Por otra parte, la relación entre la LGP y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) (a partir de su modificación el 29 de diciembre de 1976), afecta la coordinación entre las secretarías responsables de los diversos aspectos demográficos y los organismos y entidades encargados de la ejecución de la LGP, al asignarles funciones específicas. Observamos que la LOAPF, ley menor de carácter sectorial, 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, cediendo las dos primeras funciones a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), actualmente Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue). Asimismo, designa como competencia de la antigua SAHOP formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país; planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; promover el desarrollo de la comunidad; formular y conducir los programas de vivienda y de urbanismo, y la planeación, construcción y administración de infraestructura urbana, hidráulica, de comunicaciones y de transportes.

De esta forma, las disposiciones de la LGP y de la LGAH se ven alteradas por la LOAPF, una ley de jerarquía muy inferior a las primeras, que transfiere la responsabilidad de los elementos fundamentales de la política de distribución territorial de la población a la SAHOP, actual Sedue, exceptuando la migración interna. Esto conduce a que *legalmente*, la ordenación de los asentamientos humanos en el territorio esté dada por la LGP y la LGAH (una ley, si bien de la misma jerarquía, explícitamente subordinada a la primera); y *administrativamente*, la institución primada por la LGP no tenga injerencia en la materia, ganando autonomía la Sedue.

Esta inconsistencia legal, que delega al sector urbano una parte de la normatividad, planeación y ejecución de la política y, al mismo tiempo, su subordinación a la LGP, conduce al aislamiento de los procesos demográficos que inciden en la conformación del territorio, cuya problemática requiere para su solución la coordinación entre ambas entidades gubernamentales. Estos huecos en la coordinación interinstitucional se reflejan en la operatividad y efectividad de la política de migración y distribución territorial de la población.

### **La planeación de la migración y distribución territorial de la población**

La planeación realizada por el Consejo Nacional de Población (Conapo) y las acciones derivadas desde 1978 a la fecha, dan concreción a la legislación mencionada.

La *Política Demográfica Nacional y Regional 1978-1982*, presentada por Conapo en 1977, propuso en materia de migración modificar la intensidad y la orientación de los flujos, así como la redistribución de la población en términos programáticos, con el fin de reordenar el desarrollo regional y los asentamientos humanos y contribuir al proceso global de desarrollo y organización social nacional. Se buscaba disminuir el acelerado crecimiento y los 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 observaba dispersión de su población (Conapo, 1977).

Como estrategia se planteó la llamada política de las tres R's, compuesta por tres programas que responden a diferentes criterios pero que conforman una unidad:

1) *Política de retención*: intentaba disminuir la intensidad de la migración originada en los estados de expulsión, a través de esfuerzos sectoriales que fortalecieran las economías locales y aumentaran la disponibilidad de servicios básicos.

2) *Política de reorientación*: intentaba modificar la dirección de los flujos hacia zonas consideradas con capacidad potencial de absorción (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 intentaba mover, desde la zona más congestionada del país (la ciudad de México) hacia zonas con vocación receptora, un amplio sector de trabajadores del Estado, junto con sus familias, coadyuvando al descenso de la alta concentración.

Los tres programas permitirían desacelerar la concentración poblacional de las zonas congestionadas y crear un marco favorable a la reducción de las desigualdades regionales en el bienestar

social. Éstos se apoyarían mutuamente, siendo instrumentados a través de los denominados “programas integrados” a la planeación sectorial del desarrollo regional y nacional. La estrategia se aplicaría en dos fases. 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 con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El *Programa Nacional de Dinámica y Distribución de la Población (1984-1988)*, realizado durante la administración del presidente Miguel de la Madrid, se dio en un nuevo marco institucional, jurídico y programático definido en la Ley de Planeación promulgada a principios de 1983, la cual estableció la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y nuevas categorías de programación. Dentro del PND se diseñó el Programa Nacional de Población 1984-1988, que partió de un diagnóstico de la situación y las perspectivas demográficas del país en 1983 y que confirmó las tendencias observadas en el sexenio anterior, por lo que se ratificaron los compromisos y metas de mediano y largo plazos del plan anterior. Su objetivo era influir en la dinámica de la población para acercarse al “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” (Conapo, 1985).

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. El programa consideró tres vertientes de acción por las cuales asignó responsabilidades concretas a las diversas secretarías de estado: a) *Vertiente demográfica* (incluyó acciones incidentes en los aspectos demográficos); b) *Vertiente socioeconómica* (incluyó acciones económicas y sociales); c) *Vertiente de educación en población* (incluyó acciones tendientes a crear una conciencia social de las repercusiones del comportamiento demográfico). Además, estableció una serie de criterios y acciones de coordinación con las entidades federativas y con las organizaciones de los sectores social y privado.

El *Subprograma de Dinámica y Distribución de la Población (1989-1994)* se encuentra dentro del Programa Nacional de Población 1989-1994. Busca racionalizar la distribución espacial de la población, atendiendo a 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. Su carácter es eminentemen-

te normativo, en tanto busca "definir las estrategias y acciones tendientes a regular la dinámica de la población nacional y a racionalizar la distribución territorial de la misma" (Conapo, 1989).

Esta revisión nos muestra la continuidad existente en la política de migración y distribución territorial de la población. No obstante, cada uno de estos programas ha puesto énfasis en diferentes aspectos. El Plan 1978-1982 tiene gran importancia, en tanto abre brecha en la materia y refleja una concepción avanzada de las interrelaciones de los fenómenos poblacionales, con aquellos de tipo económico y social que intervienen en el proceso de desarrollo. Muestra, además, 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 equivalentes a los programas de desarrollo regional, a excepción del programa de desconcentración administrativa) marcan líneas de acción desarrolladas en el siguiente plan sexenal, orientándose hacia la integración del criterio demográfico a la planeación del desarrollo.

El Plan Nacional de Población 1984-1988, más breve en 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 (para el caso de la migración es omitida la meta cuantitativa), claro resultado de la incertidumbre generada por la aguda crisis económica iniciada en 1982. La aportación de este plan es la concreción de la organización y participación institucional (individual o coordinada) derivada de la mayor elaboración de la idea de integración de las políticas. Así, el programa presentó objetivos generales y específicos de carácter normativo, con una vaga instrumentación, sin especificar su forma de seguimiento y evaluación.

El tercer programa sexenal, 1989-1994, también dio continuidad a la forma de planeación, objetivos e instrumentación establecidos en los programas anteriores. Sin embargo, presenta una formulación completamente normativa.

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 al-

canzar las metas y objetivos no se derivan ni de su propia planeación ni de su institucionalización a través de organizaciones. Esto es, sus instrumentos no son propios, debido a que descansan en aquellos de las políticas sectoriales, principalmente los del sector económico y del bienestar social (salud, educación, servicios, etcétera).

En tanto la instrumentación de la política de migración 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 hacer operativa la política, de traducirla a acciones concretas de carácter nacional, coordinadas con las del resto de los sectores. Son 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*, impuesta por la libertad de tránsito en el interior del país, *esto 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 buscarla en otras regiones, y genere condiciones de respeto de los derechos laborales, de salud y de calidad de vida de los migrantes.

### **Algunas pistas sobre la ejecución de la política de migración y distribución territorial de la población**

En 1978 se iniciaron los trabajos previos del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (PNDTAPF) que se ejecutaría a lo largo de ese sexenio. Se realizó un Plan Piloto de desconcentración, se recopiló información sobre las dependencias susceptibles de trasladarse a otras ciudades y se elaboró 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 (Presidencia de la República, 1978).

Se iniciaron acciones de desconcentración territorial por parte del sector salud y educativo, así como de la Junta de Concilia-

ción y Arbitraje y Procuradurías Auxiliares Foráneas. El Departamento de Industria Militar trasladó algunas de sus escuelas a las ciudades de Guadalajara, Irapuato y Cuernavaca; y 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.

Estas actividades continuaron durante 1979. Unidades de conciliación y arbitraje, procuración de la defensa del trabajo y administración, y el servicio postal fueron desconcentradas (Secretaría de la Presidencia, 1979). En julio de ese mismo año se estimó que de 1 millón 818 mil 521 empleados federales, 32% trabajaba en el AMCM, estableciéndose como objetivo del PNDTAPF reubicar gradualmente 16 dependencias y 888 entidades paraestatales del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) en 50 ciudades. 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 (PEDTAI). La Secretaría de Educación Pública y las instituciones pertenecientes al sector salud comenzaron su desconcentración.

Durante 1981 se canalizaron nuevas inversiones a estados poco apoyados, entre ellos Oaxaca (10% de las inversiones), San Luis Potosí (8%), Puebla (8%), Hidalgo (4%), Sinaloa, Tlaxcala, Durango, Guanajuato (3% en cada una), y Tabasco (2%) (Secretaría de la Presidencia, 1981). Se informó que el PNDTAPF operaba en 50 ciudades del país, a través de la creación de delegaciones de las diversas Secretarías de Estado y entidades sectorizadas. El PEDTAI se hizo operativo 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, paralelamente a obras de infraestructura y prestación de servicios rurales concentrados para servicio de comunidades pequeñas. 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 (Secretaría de la Presidencia, 1982).

La aguda crisis económica sufrida desde 1982 generó un cambio en la estrategia de gasto público, reasignándose recursos. Para

estimular el proceso de descentralización se canalizaron las inversiones por medio del Convenio Único de Desarrollo (CUD).<sup>1</sup> Dentro de la política regional se pusieron en marcha programas estratégicos: 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 Fronterizas y Zonas Libres; y el Programa de la Frontera Norte (Secretaría de la Presidencia, 1983).

El 18 de junio de 1984 fue expedido el Decreto de Elaboración del Programa de Descentralización Administrativa (Secretaría de la Presidencia, 1984). Asimismo, los programas de desarrollo regional (basados en dotación de infraestructura y servicios) y de empleo fueron concertados por medio de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades). El proceso de descentralización y desconcentración continuó con la transferencia de servicios de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y del sector salud, consolidándose el Sistema Nacional de Salud. Esta experiencia permitió nuevamente la aplicación del programa de descentralización de la administración pública en enero de 1985, que consideraba la transferencia de la ejecución y operación de programas de desarrollo a los gobiernos estatales a través del Convenio Único de Desarrollo.

Durante 1985 se reportaron avances de reorganización interna y transferencia de servicios por parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) a Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Coahuila, Tabasco, Nuevo León y Veracruz; la Secretaría de Educación Pública (SEP) (15 gobiernos estatales); la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a Puebla, Tlaxcala y Quintana Roo; y la Sedue, que desde 1983 transfirió los sistemas de agua potable y alcantarillado a los estados de la República.

En 1986 se comenzó a impulsar a las ciudades medias para favorecer una redistribución de la población. Además, las condiciones generadas por el sismo de 1985 aceleraron la ejecución de los programas de descentralización. 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. Este 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

<sup>1</sup> Mecanismo de coordinación intergubernamental para articular los objetivos de la planeación de los sistemas estatales con el Federal.

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 decidió constituir centros regionales de decisión que evitaran dispersión e ineficiencia administrativa, por medio de la distribución en varias ciudades de 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 (Secretaría de la Presidencia, 1986). Dentro de esta estrategia se consideró como segundo centro regional de decisión a Monterrey, y las ciudades de Cuernavaca e Irapuato recibieron también personal administrativo.<sup>2</sup>

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 (ST) creó coordinaciones en el Distrito Federal, San Luis Potosí, Sinaloa, Nuevo León, Guerrero, Jalisco y Yucatán. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) 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 (SPP) inició la reubicación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en Aguascalientes.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) 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 el otorgamiento de estímulos y la descentralización industrial. La Procuraduría General de la República (PGR) 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 1986 como parte del proceso de descentralización, era de 70 mil personas, cifra que representaba 25% de los trabaja-

<sup>2</sup> 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.

dores al servicio del Estado que se encontraban en la ciudad de México, y 35% (24 500 personas) de la meta fijada por el programa. A la fecha del Informe Presidencial, se había desplazado a 16 500 servidores públicos (23.57%) y el traslado voluntario fue de 15 mil (21.43%), alcanzando un avance del 45% (31 500 personas) de la meta original (Secretaría de la Presidencia, 1986: 67-73). Para septiembre de 1987 se habían reubicado 31 962 servidores públicos, 45.66% del total programado, teniéndose como meta la desconcentración de 70 mil empleados públicos (Secretaría de la Presidencia, 1987).

Las acciones del Conapo durante el periodo 1982-1988, se vieron obstaculizadas por diversas condiciones. Por una parte, esta institución consideró que el primer diagnóstico resultó incompleto debido a la carencia de datos y la mala calidad de los existentes referentes a la migración en el país. 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 la generación y acopio de conocimientos sobre los procesos migratorios y la distribución de la población (una encuesta de migración a 16 ciudades y estudios sobre sistemas de ciudades) y el inicio de la incorporación del criterio demográfico a las acciones de organismos sectoriales.

Así se propuso como estrategia alternativa la creación de un comité interinstitucional que se encargara de instrumentar el Programa basada en dos tipos de investigación: 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 descentralización, que se pondrían a consideración de las dependencias sectoriales (Conapo, 1988).

Esta estrategia tampoco pudo llevarse a cabo, según informa el Conapo, debido a que después de los terremotos de 1985 se creó un Comité de Descentralización, a cargo del titular de la SPP, cuyas medidas y acciones específicas no permitían la aplicación de la estrategia prevista y pese a diversos intentos de coordinación, sólo se pudo concretar la investigación de la segunda línea (información base de estrategias).

En 1988 la presidencia de la República señaló un desaliento del crecimiento de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey,

por lo que la política se dirigió a impulsar fuertemente a las ciudades de tamaño medio, a través del incremento de los servicios urbanos, particularmente en las ciudades de la frontera norte y en los puertos (Tijuana, Ciudad Juárez, La Paz, Manzanillo, Coatzacoalcos-Minatitlán, Acapulco-Puerto Marqués, el puerto Lázaro Cárdenas y la Comarca Lagunera, Poder Ejecutivo, 1988). Durante ese año se siguieron los estímulos crediticios a la localización industrial fuera del D.F., y el fortalecimiento de los centros de integración rural por medio de la ampliación de los servicios sociales básicos a campesinos y su actividad productiva. Como parte del proceso de descentralización, 75 dependencias federales fueron transferidas a diversos gobiernos de los estados, y 40 departamentos y unidades administrativas federales fueron relocalizadas fuera de la ciudad de México. Un total de 62 000 servidores públicos fueron transferidos voluntariamente al interior del país.

Durante 1989 y 1990, correspondientes a los primeros años de trabajo de la administración Salinista, se ha continuado esta política con proyectos y obras de infraestructura y equipamiento urbano en áreas urbano-regionales del Golfo, Occidente y Pacífico Sur; en los centros de servicios regionales de la ciudad de México, Tijuana, Guadalajara y Monterrey; en los centros de servicios estatales de Chilpancingo, Aguascalientes, Querétaro, Villahermosa y Nuevo Laredo; y en los centros de servicios subregionales de Ciudad Valles, Salamanca, Cuautla, Iguala y Ensenada.

Asimismo se iniciaron trabajos entre la SPP y el Conapo para definir una regionalización programática única, que permita establecer acuerdos de coordinación intersectorial para que la inversión pública federal logre una mayor congruencia en materia de desarrollo urbano. Se celebraron convenios con la Secofi para encauzar la actividad industrial hacia lugares con disponibilidad de recursos y concentrar servicios para comunidades pequeñas; con la ST para impulsar el desarrollo de zonas y corredores turísticos, así como centros de población con patrimonio cultural atractivo para el desarrollo del turismo; con la SHCP para vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la LGAH sobre la participación de las instituciones de crédito en el desarrollo urbano (Poder Ejecutivo Federal, 1990).

Con el propósito de impulsar el desarrollo de los centros de población, se continuó apoyando a los estados y municipios para fortalecer sus mecanismos de operación en el ámbito jurídico, en el área administrativa, en asistencia técnica para la operación y administración de servicios urbanos; se formularon planes y programas parciales de desarrollo en zonas urbanas deprimidas; se

proporcionó asesoría para la integración y aplicación de catastros urbanos de utilidad múltiple, y se actualizaron y elaboraron programas de ordenación de zonas conurbadas.

### **Aplicación e impactos regionales**

El diseño de la política de migración y distribución territorial de la población de 1978-1982 y subsiguientes, implica acciones para la reorientación de flujos migratorios, retención y reubicación de población. Las entidades congestionadas a desconcentrar corresponden a aquellas donde se ubica la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (D.F. y México), la de Monterrey (Nuevo León), la de Guadalajara (Jalisco) y algunas ciudades fronterizas (Baja California Norte) (Grupo 1). Las entidades expulsoras son 11, a saber: Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas (Grupo 2) en las cuales se buscaría retención de población. Las entidades consideradas con vocación receptora son Campeche, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz (Grupo 3). En las restantes nueve entidades (Grupo 4) no se consideraron acciones concretas, dado que no mantenían flujos migratorios importantes hacia las zonas altamente congestionadas (véase cuadro 1).

Estas políticas y planes proponen una serie de instrumentos y acciones que, básicamente, pueden ejecutarse a través de:

- 1) El incremento y desconcentración territorial de la inversión pública federal, total y en cada rubro de la actividad económica, 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 curriculum escolar y los servicios de salud.

Estos instrumentos, a pesar de su generalidad, de su carácter inductivo, normativo y sectorial, pueden hacerse operativos. Una

CUADRO 1  
**Grupos de entidades para planeación**

<i>Grupos</i>	<i>Características</i>	<i>Entidades</i>
1	Entidades con áreas altamente congestionadas por su gran atracción migratoria (zonas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y ciudades fronterizas). Se busca desconcentrar.	Distrito Federal, México, Jalisco, Nuevo León y Baja California Norte.
2	Entidades altamente expulsoras de migrantes, y origen principal de los que se dirigen a las áreas congestionadas. Se busca retener población.	Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas.
3	Entidades de baja atracción de migrantes y con vocación receptora. Se busca atraer y retener migrantes por reorientación de flujos y reubicación de población.	Campeche, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.
4	Entidades de baja expulsión de migrantes. Se espera incrementen su expulsión. No se consideraron acciones concretas, dado que no mantenían flujos migratorios importantes hacia las zonas altamente congestionadas.	Colima, Nayarit, Aguascalientes, Baja California Sur, Querétaro, Chiapas, Morelos, Quintana Roo y Yucatán.

forma de captarlos es por indicadores fundamentales agregados: inversión pública federal ejercida total y sus diferentes rubros; salarios mínimos regionales, y Producto Interno Bruto. Otro elemento a considerar son los convenios de desarrollo, pero dada la carencia de información detallada sobre su ejecución no nos detendremos en ellos.

Se supondría que a mayor inversión (pública o privada) se da una mayor dinamización de la economía; se ha observado que la inversión gubernamental tiene un efecto positivo sobre la productividad de la actividad privada.<sup>3</sup> Paralelamente se presentaría un

<sup>3</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 inver-

crecimiento del empleo y mejoras en las condiciones de vida. Con este mayor nivel de desarrollo se daría una mayor atracción de población migrante y mayor retención de la residente. Podemos suponer que, a partir de 1978, debieron cambiar estas variables con el fin de generar un desarrollo más equilibrado entre las regiones del país. Esto implicaría el cambio esperado en la migración: niveles menores de migración hacia la ciudad de México, retención de población en los lugares de origen (rurales y urbanos), y reorientación de los flujos hacia otros lugares del país, que a largo plazo permitiría el inicio de un nuevo patrón de poblamiento con una distribución territorial más equilibrada.

Al revisarse estos indicadores encontramos que la inversión pública federal ejercida entre 1970 y 1990 (a precios constantes de 1978) mantuvo prácticamente el mismo patrón, concentrándose en el D.F. (19 a 28%), Veracruz, Tabasco, Tamaulipas, México, Coahuila y Jalisco (véase cuadro 2). Analizando lo sucedido por grupos de entidades, hasta 1981 esta inversión fue creciente en los cuatro grupos de entidades. Sin embargo se dio una distribución desigual: hasta 1978 los Grupos 1 y 3 (congestionadas y posibles receptoras) fueron favorecidas prácticamente con el mismo nivel de inversión, en tanto se canalizaron montos de inversión mucho menores a las entidades del Grupo 2 (expulsoras) y Grupo 4 (altamente expulsoras). A partir de 1978 y hasta 1981 se observó un incremento sustancial en la inversión pública en las entidades de los Grupos 1, y sobre todo 3, privilegiándose el desarrollo de entidades petroleras y agroexportadoras aún por sobre la industrialización de las zonas centrales altamente congestionadas y fronterizas; quedando muy resagados los apoyos financieros a las entidades expulsoras (Grupos 2 y 4). A partir de 1982 se da una caída generalizada en la inversión pública federal ejercida en todo el país, explicable por la profunda crisis que vivimos. La inversión dirigida a las entidades del Grupo 3 (de potencial absorción), entre las que se encontraban aquellas con fuerte actividad petrolera, descendió a casi una cuarta parte en comparación a 1981. En los otros campos descendió hasta a niveles similares a los de 1973. De esta forma el patrón de inversión ha continuado, dándose prioridad al Grupo 1 (congestionadas) que cuentan con un alto nivel de

---

sión 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. Véase Gustavo Verduzco, "Los factores de expulsión en el campo: propuesta de un esquema de análisis", en *Investigación demográfica en México 1980*, México, Conacyt, 1982, pp. 329-335.

industrialización; en segundo término al Grupo 3 (receptoras potenciales); en tercer término al Grupo 2 (expulsoras), y en último sitio el Grupo 4 (altamente expulsoras) (véase gráfica 1).

El análisis de la distribución porcentual anual de la inversión pública federal ejercida, confirma que el patrón previo a la política de población, prácticamente no ha cambiado en favor del desarrollo regional de las entidades potencialmente receptoras ni de las expulsoras. Por el contrario, las zonas congestionadas han seguido absorbiendo la mayor parte de la inversión, aún en forma creciente; en tanto el resto de las entidades ha visto mermada su participación, observándose una tendencia a la concentración (véase gráfica 2).

El análisis de la inversión por sectores nos confirma que las entidades consideradas en la política migratoria no sólo no incrementaron su participación en ésta, sino que resultaron cada vez menos favorecidas a partir de 1982. La inversión dirigida a los sectores salud y seguridad social, educación, ciencia y tecnología mantuvieron, desde 1978 hasta 1990, un patrón decreciente y concentrado que ha favorecido a las zonas congestionadas por encima del resto de las regiones.

Así, el patrón de inversión no se modificó de acuerdo con 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 en las ciudades de Guadalajara y Monterrey, al par que la explotación petrolera y los procesos manufactureros en la frontera norte.

De ahí, que se esperaba que el patrón de los flujos migratorios no se modificaría en el sentido deseado en la planeación, sino por el contrario, que los niveles de migración hacia la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y la frontera norte continuarán siendo altos.

Considerando los datos sobre el Producto Interno Bruto (PIB) entre 1970 y 1990 a precios constantes de 1978 (véase cuadro 5), se observa que entre 1970 y 1980 el PIB nacional se incrementó, contrayéndose durante la siguiente década. Este patrón se observó en los cuatro grupos de entidades. Las entidades que presentaron los mayores niveles en este indicador fueron las pertenecientes al Grupo 1, quedando muy por debajo las de los Grupos 2 y 3 (con niveles muy similares) y con el mayor resago las del Grupo 4 (véase gráfica 5).

La participación de los grupos de entidades en el PIB nacional entre 1970 y 1990 presenta una distribución porcentual altamente concentrada, e igual que el patrón de inversión, no ha sufrido mo-

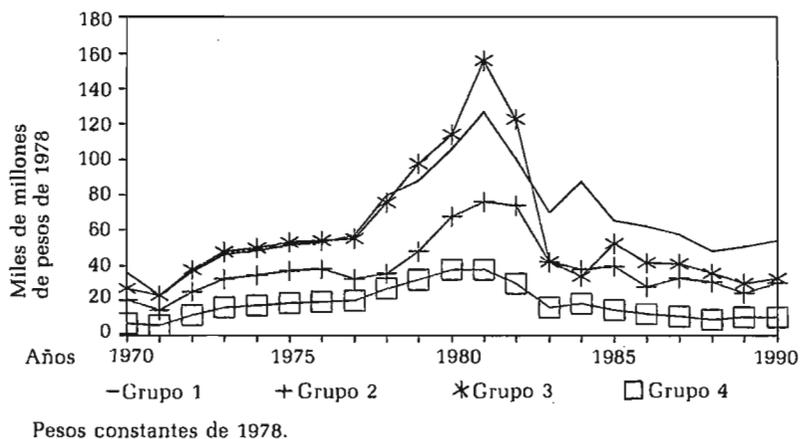
CUADRO 2

**Inversión pública federal ejercida por grupos de planeación 1970-1990 .**  
**(Millones de pesos constantes de 1978 y distribución porcentual)**

Año	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
1970	36 063.8	39.89	20 388.2	22.55	26 824.5	29.67	7 142.4	7.90
1971	22 625.3	34.10	14 546.5	21.92	23 047.4	34.74	6 129.7	9.24
1972	36 768.9	33.09	25 092.5	22.58	37 532.6	33.78	11 712.4	10.54
1973	46 400.4	32.57	32 426.2	22.76	47 655.5	33.45	15 996.4	11.23
1974	48 472.6	32.33	34 308.9	22.89	49 848.9	33.25	17 284.4	11.53
1975	51 627.6	32.19	36 833.8	22.96	53 137.3	33.13	18 794.7	11.72
1976	52 820.6	32.09	37 890.3	23.02	54 396.1	33.05	19 500.3	11.85
1977	56 994.6	34.62	32 460.4	19.72	54 987.4	33.40	20 189.5	12.26
1978	79 876.8	36.74	35 201.1	16.19	75 449.8	34.71	26 853.9	12.35
1979	87 695.1	33.04	48 056.0	18.10	97 784.9	36.84	31 904.6	12.02
1980	106 059.0	32.57	67 819.6	20.83	114 083.5	35.03	37 682.7	11.57
1981	126 921.3	31.98	76 235.0	19.21	155 903.7	39.28	37 849.9	9.54
1982	100 453.1	30.70	73 830.2	22.57	122 920.0	37.57	29 957.6	9.16
1983	69 922.4	41.11	41 911.8	24.64	41 987.8	24.69	16 252.6	9.56
1984	87 256.7	49.28	37 604.1	21.24	33 826.9	19.10	18 388.4	10.38
1985	65 043.8	37.88	39 643.0	23.09	52 394.6	30.51	14 642.8	8.53
1986	62 039.0	42.95	27 931.8	19.34	41 832.2	28.96	12 635.1	8.75
1987	57 449.8	40.64	32 340.9	22.88	40 590.0	28.71	10 997.4	7.78
1988	48 067.3	39.08	30 423.8	24.74	35 220.8	28.64	9 279.2	7.54
1989	50 723.5	43.71	24 536.1	21.14	29 876.9	25.74	10 916.9	9.41
1990	54 380.3	42.60	29 809.9	23.35	32 787.2	25.69	10 666.4	8.36

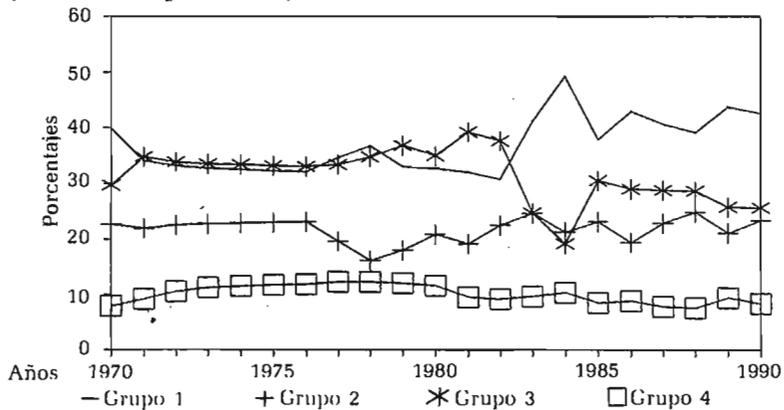
Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de la Presidencia, *Informes presidenciales 1971-1990, anexos estadísticos*.

**GRÁFICA 1**  
**Inversión pública federal ejercida 1970-1990**  
**(miles de millones de pesos)**



Fuente: cuadro 2, datos absolutos.

**GRÁFICA 2**  
**Inversión pública federal ejercida 1970-1990**  
**(distribución porcentual)**



Fuente: cuadro 2, números relativos (%)

## CUADRO 3

**Inversión pública federal ejercida por grupos de planeación 1978-1990.**  
**Sector Salud y Seguridad Social**  
**(Millones de pesos constantes de 1978)**

Año	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
1978	3 373.9	960.7	1 208.9	681.0
1979	5 086.0	1 270.8	1 149.1	561.7
1980	7 183.3	1 534.1	1 284.6	748.6
1981	10 590.9	3 441.1	3 055.3	1 373.3
1982	7 008.3	3 637.7	2 205.3	1 224.5
1983	3 461.9	929.8	1 295.0	493.6
1984	3 671.6	1 226.9	1 366.4	887.7
1985	4 020.4	1 305.4	1 434.7	749.6
1986	5 425.8	1 121.7	1 124.5	657.9
1987	5 469.8	1 130.8	1 133.6	663.2
1988	3 952.1	1 486.5	1 230.3	835.0
1989	2 508.0	770.6	761.8	391.0
1990	2 272.8	1 153.7	743.1	541.6

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de la Presidencia. *Informes presidenciales 1979-1990, anexos estadísticos.*

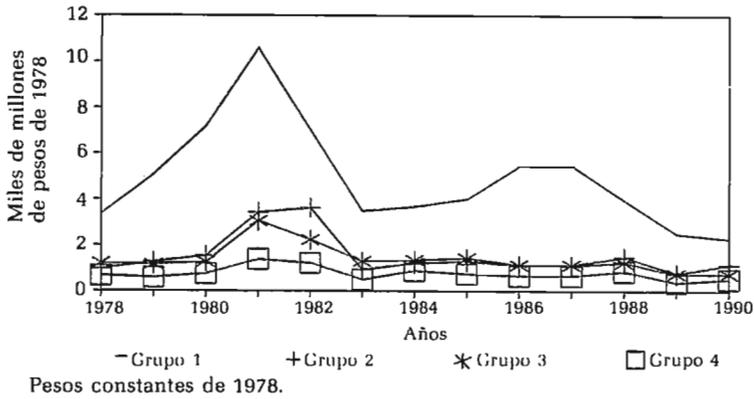
## CUADRO 4

**Inversión pública federal ejercida por grupos de planeación 1978-1990.**  
**Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología**  
**(Millones de pesos constantes de 1978)**

Año	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
1978	3 521.6	2 328.9	1 600.7	1 154.9
1979	5 098.1	1 997.0	1 639.6	1 064.6
1980	6 057.7	2 738.8	1 618.8	1 486.7
1981	6 940.1	3 187.8	2 547.8	1 849.6
1982	5 667.0	3 594.6	2 817.4	1 700.0
1983	3 431.7	3 668.5	2 520.5	1 422.1
1984	4 591.5	3 332.6	2 093.3	1 368.2
1985	4 023.5	3 111.7	1 835.3	1 162.8
1986	2 732.0	2 032.9	1 259.9	791.2
1987	2 588.0	1 925.7	1 193.5	749.5
1988	1 832.8	1 292.8	775.8	523.6
1989	2 242.9	1 208.2	776.0	547.4
1990	2 210.5	1 278.8	827.0	648.8

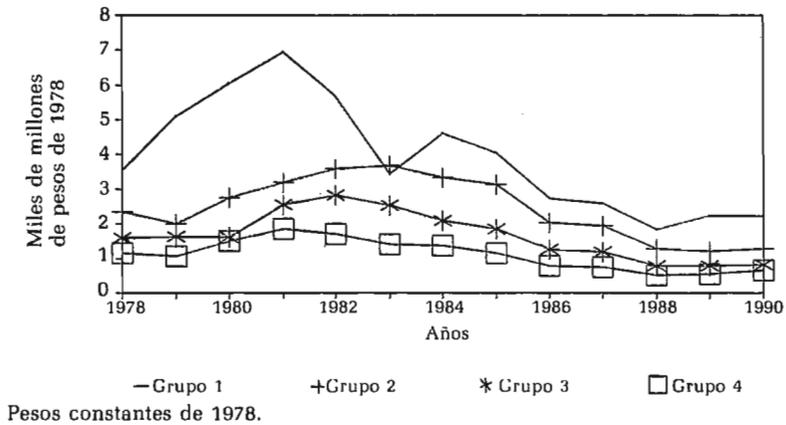
Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de la Presidencia. *Informes presidenciales 1979-1990, anexos estadísticos.*

**GRÁFICA 3**  
**Inversión pública federal ejercida 1978-1990.**



Fuente: cuadro 3.

**GRÁFICA 4**  
**Inversión pública federal ejercida 1978-1990.**  
**Educación, Ciencia y Tecnología**



Fuente: cuadro 4.

dificaciones. El Grupo 1 ha concentrado a lo largo de ambas décadas entre 52% y 53% del PIB, los Grupos 2 y 3 alrededor de 20% y el Grupo 4 alrededor de 7.7% del PIB nacional. Si bien este patrón se ha mantenido prácticamente estable a lo largo del periodo, pueden distinguirse algunas ligeras variaciones que, aparentemente tienden a un ligero incremento de la concentración de la producción en las entidades pertenecientes al Grupo 1, al lado de la disminución de la participación en el PIB de las entidades de los Grupos 2 y 3, así como un incremento de la participación de aquellas del Grupo 4. Se esperaría que, en la medida en que las entidades pierden participación en el PIB incrementarían su emigración, perdiendo población (véanse cuadro 5 y gráficas 5 y 6).

Finalmente, en cuanto a salarios mínimos (véase cuadro 6), se observaron dos tendencias: por una parte un descenso general de su valor real, y por otra, una tendencia a la homogenización, estableciéndose sólo tres salarios, que implicó la pérdida de la política compensadora a nivel regional, así se observa que Baja California Norte y las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey han mantenido, en los veinte años, niveles salariales muy superiores al resto de la República (véase gráfica 7). 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. Esta situación depende del precio de los bienes de consumo, su relación con el salario mínimo y la caída anual de los mismos.

Así vemos que las variables importantes (inversiones y salarios) no se movieron en la dirección deseada, y que fueron afectadas en sus niveles a partir del inicio de la crisis económica en 1982, aunque no en sus patrones. Asimismo, la variable PIB, cuya modificación dependía parcialmente de las inversiones gubernamentales, permaneció prácticamente constante e incluso con una ligera tendencia a la concentración, justamente en la dirección contraria a la deseada en los planes y programas poblacionales. De esta forma, sin considerar por el momento lo que haya sucedido a la migración y a la distribución de población, podemos afirmar que los elementos fundamentales que hacen operativa la política de población en la materia no se movieron en el sentido deseado para modificar la demografía hacia los objetivos esperados. Las tendencias en los patrones de inversión, producción y salarios no se modificaron en un sentido favorable a la retención y reorientación de la población hacia las regiones programadas. De tal suerte, los cambios que se puedan percibir en las migraciones

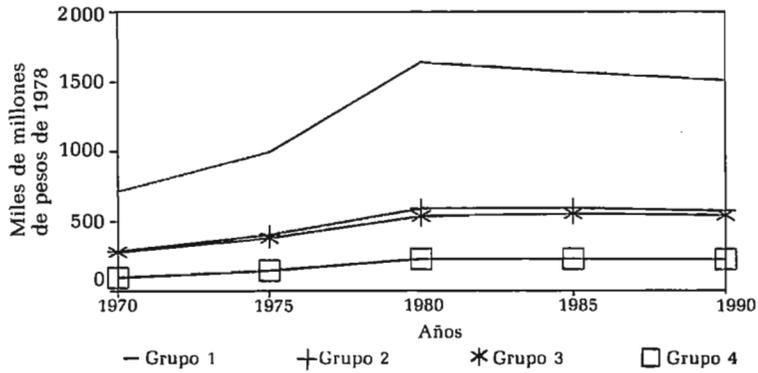
## CUADRO 5

**Producto Interno Bruto por grupos de planeación 1970, 1975, 1980, 1985, 1989 y 1990**  
**(Millones de pesos constantes de 1978)**

Año	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
1970	712 860.7	51.8	286 743.0	20.9	278 962.8	20.3	96 572.8	7.0
1975	997 936.8	51.7	401 700.0	20.8	380 429.8	19.7	149 705.3	7.8
1980	1 636 036.2	54.7	590 074.3	19.7	534 948.4	17.9	229 441.4	7.7
1985	1 562 547.9	53.1	593 778.5	20.2	554 979.4	18.9	231 324.4	7.9
1989	1 519 618.6	53.1	577 465.1	20.2	539 732.0	18.9	224 969.0	7.9
1990	1 508 886.0	53.1	573 387.0	20.2	535 920.2	18.9	223 380.1	7.9

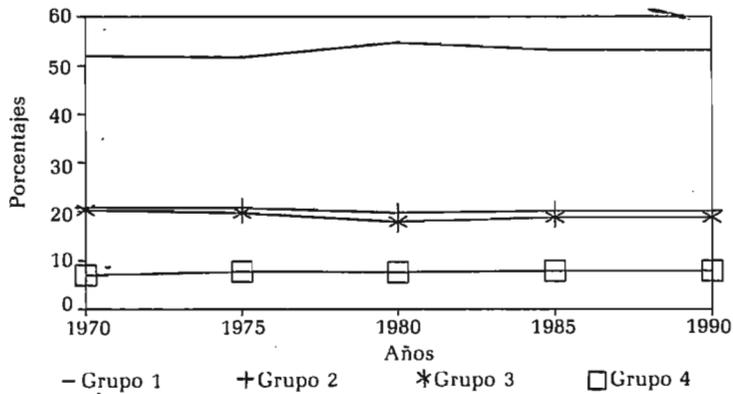
Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de la Presidencia. *Informes presidenciales 1979-1990, anexos estadísticos.*

**GRÁFICA 5**  
**Producto Interno Bruto 1970-1990**  
**(miles de millones de pesos de 1978)**



Pesos constantes de 1978.  
 Fuente: cuadro 5.

**GRÁFICA 6**  
**Producto Interno Bruto 1970-1990**  
**(distribución porcentual)**



Fuente: cuadro 5.

internas y la distribución territorial de la población obedecen, más bien, a factores determinantes no controlados en la práctica gubernamental, que pueden ser incluso políticas sectoriales (principalmente económicas), y no a las acciones estatales en materia poblacional.

Si bien se observa una continuidad en la política de población y, específicamente en la de migración y distribución territorial de la población, 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 vigentes para alcanzar objetivos demográficos, conservando al mismo tiempo toda su capacidad para alcanzar sus objetivos específicos, vía la integración del criterio demográfico en la planeación.

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. Diversos esfuerzos se están realizando en este sentido, si bien aún parciales. 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, limitantes en la comunicación entre equipos de técnicos especializados; inexistencia o deficiencias en la planeación sectorial y en su realización (las acciones sectoriales no responden estrictamente a los planes); traslapes en las áreas de acción de los organismos y entidades responsables de la ejecución de políticas; competencia por el otorgamiento de recursos; pugnas interinstitucionales, y la incapacidad de definir entidades y organismos (existentes o por crear) responsables de la ejecución de programas específicos.

De esta forma, los problemas prioritarios se localizan en la coordinación de entidades gubernamentales, y la carencia de equipos técnicos capacitados para la elaboración de programas concretos.

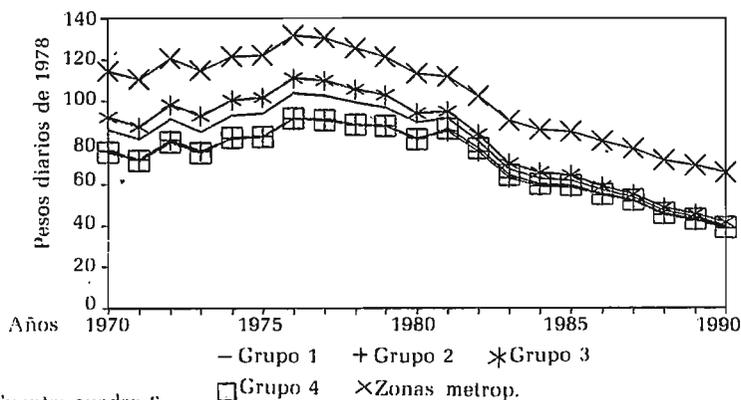
Se agregan a estos elementos limitaciones en la planeación referentes a la consideración de los nuevos factores de cambio. Por ejemplo, en el diagnóstico y pronóstico no se toma en cuenta el efecto de los cambios de organización de la producción, la intro-

**CUADRO 6**  
**Salarios mínimos promedio por grupos de planeación 1970-1990**  
**(Pesos diarios a precios constantes)**

Año	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Zonas metropolitanas
1970	85.80	75.51	92.02	75.08	114.57
1971	81.51	71.74	87.42	71.32	110.43
1972	91.24	80.99	98.35	79.83	120.69
1973	85.00	75.76	92.78	74.79	114.88
1974	92.93	82.04	100.34	82.15	121.65
1975	93.86	82.76	101.46	82.60	122.10
1976	103.68	91.50	111.03	91.41	131.37
1977	102.65	90.74	109.94	90.68	130.16
1978	99.00	88.52	105.56	88.33	125.25
1979	96.81	87.69	102.56	87.49	121.22
1980	89.75	82.01	93.96	81.32	113.30
1981	91.50	85.43	94.83	86.60	111.42
1982	80.56	75.46	83.68	77.08	102.07
1983	67.00	62.92	69.68	64.24	90.12
1984	62.50	58.82	65.35	60.00	86.01
1985	61.68	58.05	63.88	59.14	85.14
1986	56.81	54.60	58.33	55.09	80.14
1987	53.57	51.73	54.84	52.14	76.79
1988	46.86	45.27	48.46	45.62	71.12
1989	44.01	42.52	45.51	42.86	68.72
1990	39.57	38.81	41.54	39.11	65.49

Fuente: elaboración propia con base en Poder Ejecutivo, Carlos Salinas de Gortari, *Segundo Informe de Gobierno 1990*.

**GRÁFICA 7**  
**Salario mínimo general 1970-1990**  
**(pesos diarios de 1978)**



Fuente: cuadro 6.

ducción de las nuevas tecnologías, las políticas salariales diferenciales, el papel de las inversiones gubernamentales y privadas en el mercado de trabajo y los impactos de la apertura económica formalizada por el Tratado de Libre Comercio.

El avance que se ha dado en los niveles de integración de esta política a la planeación del desarrollo, presente en el discurso, sigue siendo insuficiente en la práctica. De tal suerte, independientemente de las limitaciones en el control de los factores determinantes, la ejecución de políticas económicas y sociales han generado efectos contradictorios. 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 de análisis planteado, 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.

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 las manifestaciones territoriales del poblamiento en México (patrones de distribución espacial de la población y de la migración interna), determinantes y consecuencias en el desarrollo económico y social. Así, 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.

**Bibliografía**

- Conapo (1977), *Política Demográfica Nacional y Regional 1978-1982*, México, Conapo.
- \_\_\_\_\_ (1985), *Programa Nacional de Población 1984-1988*, México, Conapo.
- \_\_\_\_\_ (1988), *Memoria de labores 1982-1988*, México, Conapo.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1990), *El ingreso y gasto público en México, 1987*, México, INEGI.
- Ley General de Asentamientos Humanos*, México, Diario Oficial de la Federación de diciembre 29 de 1976.
- Ley General de Población y su Reglamento, diciembre de 1973* (1985), México, Secretaría de Gobernación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública*, México, Diario Oficial de la Federación de agosto 21 de 1985.
- Poder Ejecutivo Federal (1989), *Carlos Salinas de Gortari. Primer Informe de Gobierno 1989. Anexo*, México.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Carlos Salinas de Gortari. Segundo Informe de Gobierno 1990. Anexo*, México.
- Presidencia de la República. José López Portillo (1978), *Segundo Informe de Gobierno, 1978. Informe complementario*, México.
- Secretaría de la Presidencia. José López Portillo (1979), *Tercer Informe de Gobierno 1979. Informe Complementario*, México.
- \_\_\_\_\_ José López Portillo (1981), *Quinto Informe de Gobierno 1981. Informe Complementario*, México.
- \_\_\_\_\_ José López Portillo (1982), *Sexto Informe de Gobierno 1982. Informe Complementario*, México.
- Secretaría de la Presidencia. Miguel de la Madrid Hurtado (1983), *Primer Informe de Gobierno 1983. Informe Complementario*, México.
- \_\_\_\_\_ Miguel de la Madrid Hurtado (1984), *Segundo Informe de Gobierno 1984. Informe Complementario*, México.
- \_\_\_\_\_ Miguel de la Madrid Hurtado (1985), *Tercer Informe de Gobierno 1985. Informe Complementario*, México.
- \_\_\_\_\_ Miguel de la Madrid Hurtado (1986), *Cuarto Informe de Gobierno 1986. Informe Complementario*, México.
- \_\_\_\_\_ Miguel de la Madrid Hurtado (1987), *Quinto Informe de Gobierno 1987. Informe Complementario*, México.
- Verduzco, Gustavo (1982), "Los factores de expulsión en el campo: propuesta de un esquema de análisis", en *Investigación demográfica en México 1980*, México, Conacyt, pp. 329-335.